



<b>Fall-Nr.:</b>	24-6394
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	29.08.2025
<b>Entscheiddatum:</b>	12.08.2025

## **BUDE 2025 Nr. 056**

**Planungsrecht, Art. 8, 26 und 27 BV, Art. 16a Abs. 3 RPG, Art. 38 RPV. Nach Ablauf des Planungshorizontes von 15 Jahren für Nutzungspläne in Bauzonen sind Pläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (Erw. 4.3). Anspruch auf Überprüfung des über 30-jährigen Zonenplans aufgrund des Alters sowie der geänderten Rechtsgrundlagen bejaht (Erw. 4.4). Die Vorinstanz hat das Gesuch um Umzonung zweier in einem weitgehend unbebauten und weitläufigen Gebiet liegenden Grundstücke zu Recht abgewiesen. Der Standort entspricht nicht den Anforderungen des kantonalen Richtplans (Erw. 5.2 ff.). Es liegt kein Verstoss gegen das Gebot der Rechtsgleichheit vor (Erw. 6.1). Zudem keine Verletzung der Wirtschafts- oder Eigentumsfreiheit ersichtlich (Erw. 6.2 f.). Abweisung des Rekurses.**

BUDE 2025 Nr. 56 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-6394

## **Entscheid Nr. 56/2025 vom 12. August 2025**

---

Rekurrentin

**A. \_\_\_ AG**

vertreten durch Dr.iur. Roger Brändli, Rechtsanwalt, Breitenstrasse 16, 8852 Altendorf

gegen

---

Vorinstanz

**Gemeinderat Z. \_\_\_** (Entscheid vom 20. August 2024)

---

Betreff

Umzonungsgesuch



## Sachverhalt

### A.

a) B.\_\_\_\_ ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.\_\_\_\_, in Z.\_\_\_\_. Das südlich direkt angrenzende Grundstück Nr. 002 befindet sich im Eigentum von C.\_\_\_\_. Die beiden un bebauten Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.\_\_\_\_ vom 20. Oktober 1992 in der Landwirtschaftszone.

b) Gemäss kantonaalem wie auch kommunalem Richtplan liegen die Grundstücke Nrn. 001 und 002 zudem in der TABU-Zone Siedlungsentwässerung sowie teilweise in einem Gebiet mit lückigem Lebensraumverbund. Weiter befinden sich die Grundstücke nach der kantonalen Gewässerschutzkarte im Gewässerschutzbereich A<sub>u</sub>.

### B.

a) Am 24. April 2024 reichte die A.\_\_\_\_ AG vertreten durch B.\_\_\_\_ ein Bauermittlungsgesuch für die Errichtung von rund 2,4 ha Doppelfolien-Gewächshäusern auf dem Grundstück Nr. 001 ein. Diese seien derzeit in Y.\_\_\_\_ aufgestellt, würden jedoch durch Glasgewächshäuser abgelöst. Da konventionelle und BIO-Treibhäuser nicht auf dem gleichen Grundstück platziert werden dürften, sollen die zu ersetzenden Gewächshäuser in Z.\_\_\_\_ für den Anbau von BIO-Snack-Gurken auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 aufgestellt werden. Eventuell bestehe auch die Möglichkeit, das Nachbargrundstück Nr. 002 mit dem in der Nähe liegenden eigenen Grundstück Nr. 003 abzutauschen, damit genügend Platz für die Doppelfolien-Gewächshäuser bestehe.

b) Mit raumplanungsrechtlichem Vorbescheid vom 1. Juli 2024 hielt das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) fest, dass die Rahmenbedingungen nach Art. 37 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) aufgrund der derzeitigen betrieblichen Strukturen nicht eingehalten seien. Soweit die innere Aufstockung mit der gesamten Doppelfolien-Gewächsanlage von rund 2,4 ha bewerkstelligt werden sollte, müssten die Grundstücke einer Speziallandwirtschaftszone zugewiesen werden. Eine re-dimensionierte Anlage im Umfang von 0,5 ha könnte hingegen in der Landwirtschaftszone noch als zonenkonforme innere Aufstockung beurteilt werden. Mit Schreiben vom 3. Juli 2024 eröffnete die Baukommission Z.\_\_\_\_ der Gesuchstellerin sowohl den raumplanungsrechtlichen Vorbescheid vom 1. Juli 2024 als auch die Stellungnahme vom 23. Mai 2024 des Amtes für Umwelt.

### C.

a) Am 3. Juli 2024 stellten die A.\_\_\_\_ AG und C.\_\_\_\_ beim Gemeinderat Z.\_\_\_\_ ein Gesuch um Umzonung der Grundstücke Nrn. 002 und 001 in eine Speziallandwirtschaftszone.

b) Mit Beschluss Nr. 004 vom 20. August 2024 wies der Gemeinderat das Gesuch um Umzonung der Grundstücke Nrn. 002 und 001



von der Landwirtschaftszone in die Speziallandwirtschaftszone (Intensivlandwirtschaftszone) ab. Der Gemeinderat habe sich mit potentiellen Standorten für Intensivlandwirtschaftszonen bereits im kommunalen Richtplan auseinandergesetzt und diese entsprechend ausgeschieden. Beim geplanten Standort handle es sich nicht um ein Gebiet, welches vom Gemeinderat als Intensivlandwirtschaftszone vorgesehen wäre. Der Standort befinde sich direkt an der Linth, welche als Naherholungsgebiet diene, ebenfalls müssten weitergehende Abklärungen betreffend hinreichender Erschliessung (Zufahrt, Wasser, usw.) getätigt werden. Schliesslich habe sich der Gemeinderat in seiner Ortsplanung in erster Linie auf die Genehmigung der Speziallandwirtschaftszonen für die bestehenden, ortsansässigen Betriebe konzentriert. Von der Aufnahme weiterer Flächen als Speziallandwirtschaftszonen für die A.\_\_\_\_ AG als Y.\_\_\_\_er Gewerbe werde abgesehen.

**D.**

**a)** Gegen diesen Beschluss erhob die A.\_\_\_\_ AG, vertreten durch Dr.iur. Roger Brändli, Rechtsanwalt, Altendorf, mit Schreiben vom 10. September 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei der Beschluss Nr. 004 des Gemeinderates Z.\_\_\_\_ vom 20. August 2024 aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, die beantragte Umzonung im Rahmen der laufenden Revision der Rahmennutzungsplanung vorzunehmen. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, die Umzonung im Rahmen der laufenden Revision der Rahmennutzungsplanung nochmals zu prüfen und zu entscheiden.
2. Der Rekurrentin sei für die Rekurgängigkeit nach Art. 48 Abs. 2 VRP eine Frist von 20 Tagen einzuräumen.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zu Lasten der Vorinstanz.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe ihren Entscheid unzulässigerweise vom Kriterium der Ortsansässigkeit abhängig gemacht. Die Bevorzugung einheimischer Betriebe könne keine Begründung eines raumplanungsrechtlichen Entscheids darstellen. Der Entscheid verstosse somit gegen die Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) sowie Art. 2 RPV. Zudem verstosse der Entscheid auch gegen die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]), die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) sowie gegen das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV). Indem die Vorinstanz das Kriterium der Ortsansässigkeit eines Betriebs als Kriterium der Nutzungsplanung beiziehe, habe sie sich eines absolut sachfremden Arguments bedient und somit willkürlich entschieden.



**b)** Mit Rekursergänzung vom 4. Oktober 2024 führt die Rekurrentin weiter aus, es gehe bei der beantragten Intensivlandwirtschaftszone nicht darum, grosse Ökonomiebauten (etwa für die Schweinemast oder Geflügelproduktion) oder Anlagen für die Verarbeitung oder Vermarktung zu erstellen, sondern lediglich Foliengewächshäuser. Sämtliche im kantonalen und kommunalen Richtplan verbindlich festgelegten Kriterien für die Ausscheidung einer Intensivlandwirtschaftszone seien erfüllt, weshalb die Gemeinde eine entsprechende Zone hätte ausscheiden oder zumindest gemäss den Kriterien prüfen müssen.

**E.**

**a)** Mit Schreiben vom 25. Oktober 2024 reicht die Vorinstanz die Vorakten ein, verweist auf ihren Beschluss vom 20. August 2024 und verzichtet auf eine Vernehmlassung.

**b)** Mit ergänzender Stellungnahme vom 5. Dezember 2024 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, der Gemeinderat beschäftige sich mit dem Ausscheiden von Intensivlandwirtschaftszonen bereits seit der Ortsplanungsrevision im Jahr 2006. Mehrere Grundeigentümer/Bewirtschafter hätten im Jahr 2023 Gesuche für Intensivlandwirtschaftszonen gestellt. Im Vorprüfungsergebnis des Bau- und Umweltdepartementes vom September 2023 sei auf die fehlende ortsplannerische Gesamtsicht und die fehlende Basis der kommunalen Nutzungsplanung hingewiesen worden. Aufgrund dessen habe der Gemeinderat die Aufnahme von einzelnen Intensivlandwirtschaftszonen auf die Gesamtrevision der Ortsplanung verschoben. Im Rahmen der laufenden Richt- und Ortsplanung habe eine Auseinandersetzung mit der Standortfrage von Intensivlandwirtschaftszonen stattgefunden. Die entsprechenden, als zulässig erachteten Standorte seien im kommunalen Richtplan per Dezember 2023 verabschiedet worden. Die Hürden für die Ausscheidung von neuen Intensivlandwirtschaftszonen ohne bestehenden Betrieb würden als hoch eingestuft. Der von der Rekurrentin ersuchte Standort befinde sich in einer TABU-Zone, liege unmittelbar bei der Hochspannungsleitung und die Gewächshäuser würden das Landschaftsbild beeinträchtigen. Zudem habe der Gemeinderat das Konzentrationsprinzip als nicht erfüllt erachtet, da die Rekurrentin ihren Betrieb in rund 1,6 km Entfernung in Y.\_\_\_\_, Kanton X.\_\_\_\_, führe. Weiter fehlten die notwendigen Werkanschlüsse. Das von der Rekurrentin monierte sachfremde Kriterium der «Ortsansässigkeit» habe im Schreiben ein falsches Gewicht erhalten. Sinn und Zweck der Anmerkung sei es gewesen, die Schwierigkeit zur Ausscheidung von Intensivlandwirtschaftszonen für bereits bestehende Betriebe zu betonen.

**c)** Mit Vernehmlassung vom 27. Februar 2025 führt das AREG aus, Intensivlandwirtschaftszonen seien auf Basis einer Gesamtbeurteilung zu prüfen. Die Vorinstanz habe zu Recht festgestellt, dass keine hinreichenden Gründe für das Ausscheiden einer Intensivlandwirtschaftszone auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 vorlägen und dem Ansinnen vielmehr gewichtige Interessen entgegenstünden.



**d)** Mit Stellungnahme vom 9. April 2025 teilt die Rekurrentin mit, die TABU-Zone Siedlungsentwässerung des kantonalen Richtplans stehe der Ausscheidung der Intensivlandwirtschaftszone nicht entgegen. Gewächshäuser hätten nicht den ähnlichen Effekt wie eine Bodenversiegelung im Siedlungsgebiet. Dass über beide Grundstücke Hochspannungsleitungen führten, spreche nicht gegen, sondern gerade für den Standort. Am ersuchten Standort befänden sich bereits unzählige Bauten und Anlagen und auch die Abwasserreinigungsanlage sei keine 300 m entfernt. Dem Konzentrationsprinzip werde gebührend Rechnung getragen. Auch der Umstand, dass die Rekurrentin ihren Betrieb in der Nachbargemeinde habe, stelle keinen Verstoss gegen das Konzentrationsprinzip dar, sei sie aufgrund der Regularien – Bio-Anbau dürfe nicht neben konventionellem Anbau stattfinden – dazu gezwungen, zwei Standorte zu haben.

**F.**

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

## **Erwägungen**

**1.**

**1.1** Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

**1.2** Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

**2.**

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der vorliegend zu beurteilende Beschluss datiert vom 20. August 2024, womit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG zur Anwendung gelangen, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

**3.**

Die Rekurrentin wehrt sich gegen die verweigerte Umzonung der Grundstücke Nrn. 001 und 002 in die Intensivlandwirtschaftszone. Die Vorinstanz habe zu Unrecht das Kriterium der Ortsansässigkeit



berücksichtigt. Somit verstosse der Entscheid gegen die Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG sowie Art. 2 RPV. Sofern sie damit eine Verletzung der Begründungspflicht und somit des rechtlichen Gehörs geltend macht, ist nachfolgend kurz darauf einzugehen.

**3.1** Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt unter anderem, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (BUDE Nr. 92/2022 vom 10. Oktober 2022 Erw. 4.1). Nach der Rechtsprechung muss die Begründung des angefochtenen Entscheids so abgefasst sein, dass gegebenenfalls eine sachgerechte Anfechtung des Entscheids ermöglicht wird. Dies ist möglich, wenn sowohl der Betroffene als auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können; in diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss; vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (VerwGE B 2018/52 vom 27. Februar 2019 Erw. 2.2.3 mit Hinweisen; BUDE Nr. 38/2024 vom 29. April 2024 Erw. 3.1).

**3.2** Die Vorinstanz führt in ihrem Beschluss vom 20. August 2024 sehr wohl aus, gestützt auf welche Überlegungen sie dem Gesuch der heutigen Rekurrentin keine Folge leistet. Insbesondere hält sie fest, dass sie sich im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung bereits mit den potentiellen Standorten auseinandergesetzt habe. Der besagte Standort sei im kommunalen Richtplan nicht als Intensivlandwirtschaftszone vorgesehen, da er sich direkt an der Linth befinde, welche als Naherholungsgebiet diene. Ebenfalls müssten weitere Abklärungen betreffend der hinreichenden Erschliessung (Zufahrt, Wasser, usw.) getätigt werden. Wie den nachfolgenden Erwägungen noch entnommen werden kann, war es der Rekurrentin trotz des knapp gehaltenen Beschlusses ohne weiteres möglich, diesen sachgerecht anzufechten, was sie mit den Eingaben vom 10. September und 4. Oktober 2024 alsdann auch tat. Eine Verletzung der Begründungspflicht liegt somit nicht vor. Selbst wenn eine solche vorliegen würde, hätte sie im Rahmen des Rekursverfahrens geheilt werden können, da die Rekursinstanz die Rügen mit der gleichen Kognition überprüft wie die Vorinstanz. Diese hat mit Vernehmlassung vom 5. Dezember 2024 eine ausführlichere Stellungnahme eingereicht, zu welcher sich die Rekurrentin im Rahmen des Rekursverfahrens ebenfalls äussern konnte. Ob der Beschluss der Vorinstanz vom 20. August 2024 auch mit den Planungsgrundsätzen übereinstimmt, ist nachfolgend zu prüfen.



#### **4.**

Die Rekurrentin macht geltend, die Grundstücke Nrn. 002 und 001 würden sich gemäss den Ausscheidungskriterien des kantonalen Richtplans für eine Intensivlandwirtschaftszone eignen. Die Vorinstanz hätte die Umzonung somit entsprechend vornehmen oder zumindest prüfen müssen.

**4.1** Vorgängig zur Prüfung, ob die Vorinstanz das Gesuch zu Recht abgewiesen hat, ist zu klären, inwiefern seitens der Rekurrentin überhaupt ein Anspruch auf Überprüfung und Änderung der Zonierung besteht.

**4.2** Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Das Gesetz unterscheidet hinsichtlich der Änderung von Nutzungsplänen somit zwei Stufen: In einem ersten Schritt muss geprüft werden, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss. Erst in einem zweiten Schritt werden die nötigen Anpassungen geprüft (BGE 140 II 25 Erw. 3 mit Hinweis auf P. KARLEN, Stabilität und Wandel in der Zonenplanung, in: PBG-aktuell, 1994 [Heft 4], S. 4 ff., S. 8 ff.; vgl. auch T. TANQUEREL, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxis-kommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 21 N 33 f.). Die Zweistufigkeit von Art. 21 Abs. 2 RPG soll der Nutzungsplanung zum einen eine gewisse Beständigkeit garantieren und zum anderen die vom Gesetzgeber zugeordnete Funktion sichern. Die Anforderungen an die Interessenabwägung in der ersten Stufe sind dabei geringer als in der zweiten Stufe: Eine Überprüfung der Grundordnung ist demnach bereits geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebende Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist (BGE 140 II 25 Erw. 3.2; BGE 123 I 175 Erw. 3.a). Als erheblich auf dieser Stufe gilt, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet. Eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse liegt also vor, wenn entweder die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände, welche der Planfestsetzung zugrunde lagen, zu wesentlichen Teilen dahingefallen sind, oder wenn seither neue bedeutende Bedürfnisse entstanden sind. Dies bedeutet, dass sich die Verhältnisse so geändert haben müssen, dass an der Beibehaltung der bisherigen Nutzungsordnung kein öffentliches Interesse mehr besteht (BGE 127 I 103 Erw. 6.b; P. HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl., Bern 2022, S. 119 f.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 21 N 16). Nicht erfüllt sind die Voraussetzungen jedoch, wenn die Verhältnisse bereits bei der früheren Planfestsetzung bekannt waren und damit schon in den planerischen Entscheid miteinbezogen wurden bzw. es hätten werden müssen (BGE 123 I 175 Erw. 3.g; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 21 N 16; BUDE Nr. 49/2024 vom 6. Juni 2024 Erw. 5.1).



**4.3** Steht nach dieser ersten Prüfung fest, dass sich die Verhältnisse tatsächlich wesentlich verändert haben, untersucht die Planungsbehörde in einem zweiten Schritt, ob und inwiefern eine Anpassung der Zonenplanung nötig wird (BGE 140 II 25 Erw. 3.2). Dabei ist ein Abwägen zwischen der Notwendigkeit der Änderung und einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen nötig. Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran (BGE 140 II 25 Erw. 3.1; BGE 132 II 408 Erw. 4.2 f.; BGE 128 I 190 Erw. 4.2; mit Hinweis auf KARLEN, a.a.O., S. 11 ff. und 13 ff.). Je neuer ein Plan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (BGE 120 Ia 227 Erw. 2.c). Nach Ablauf des Planungshorizonts (für Nutzungspläne in Bauzonen 15 Jahre gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG; zehn Jahre für Richtpläne gemäss Art. 9 Abs. 3 RPG) sind Pläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_470/2018 vom 4. März 2019 Erw. 5.2; Urteil des Bundesgerichtes 1C\_384/2016 vom 16. Januar 2018 Erw. 3.2). Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto weniger gewichtig ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans (BGE 145 II 83 Erw. 5.4). Als gewichtige Gründe für eine Nutzungsplanrevision gelten insbesondere die Revision des Umweltrechts, die zwingend nach einer parzellenscharfen Umsetzung verlangt (vgl. z.B. Art. 24 Abs. 2 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes [SR 814.01; abgekürzt USG]), die Revision des Richtplans, mit welcher neue planerische Ordnungsvorstellungen verwirklicht werden sollen (BGE 128 I 190 Erw. 4.2), die Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 RPG, deren Beachtung eine neue zonenrechtliche Behandlung erfordert (Urteil des Bundesgerichtes 1A.162/2002 bzw. 1P.392/2002 vom 10. Dezember 2002 Erw. 5.3.1; Urteil des Bundesgerichtes 1P.37/2005 vom 7. April 2005 Erw. 4.1), oder die Korrektur von Planungsfehlern, und dies unter Umständen auch dann, wenn sich diese erst kürzlich ereignet haben (BGE 121 I 245 Erw. 6.a und 6.b; Urteil des Bundesgerichtes 1A.167/2002 bzw. 1P.425/2002 vom 14. Januar 2003 Erw. 3.7.2). Dem Kriterium des Umfangs der beabsichtigten Planänderung ist insofern Rechnung zu tragen, als das Bundesgericht nachträgliche geringfügige Änderungen bereits nach einer relativ kurzen Zeit seit der Planfestsetzung zulässt, soweit dadurch die bestehende Zonenplanung lediglich in untergeordneten Punkten ergänzt wird und eine gesamthafte Überprüfung der Planung nicht erforderlich erscheint (BGE 128 I 190 Erw. 4.2; BGE 124 II 391 Erw. 4.b; Urteil des Bundesgerichtes 1A.193/2001 vom 6. Mai 2002 Erw. 3.3; Urteil des Bundesgerichtes 1A.167/2002 bzw. 1P.425/2002 vom 14. Januar 2003 Erw. 3.7.3 und 3.8; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2001/III/29; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 21 N 18; BUDE Nr. 49/2024 vom 6. Juni 2024 Erw. 5.2).



**4.4** Die vorliegende Zonierung der Grundstücke Nrn. 002 und 001 geht zurück auf den noch heute geltenden Zonenplan vom 20. Oktober 1992. Entsprechend besteht grundsätzlich ein Anspruch der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer an der Überprüfung der Zonierung. Dies umso mehr als in der Zwischenzeit auch die massgebenden Rechtsgrundlagen, wie das eidgenössische Raumplanungsgesetz, der kantonale Richtplan, aber auch das Planungs- und Baugesetz, überarbeitet wurden. Insofern besteht ein Anspruch auf Überprüfung der Zonierung, was auch die Vorinstanz nicht in Abrede gestellt hat.

## **5.**

Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz das Gesuch um Umzonung der Grundstücke Nrn. 001 und 002 zu Recht abgewiesen hat.

**5.1** Zunächst ist festzuhalten, dass nach Art. 1 Abs. 1 PBG die Ortsplanung Sache der politischen Gemeinden ist. Der Staat wahrt mithin den nötigen Ermessensspielraum der politischen Gemeinde bei der Ortsplanung. Daraus ergibt sich einerseits eine Einschränkung der Ermessenskontrolle, andererseits eine Betonung der Gemeindeautonomie. Im Rahmen der Nutzungsplanung sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 und 3 RPV; P. TSCHANNEN, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar RPG, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 3 N 23 ff.; WALDMANN/ HÄNNI, a.a.O., Art. 3 N 3 f.). Ob die Interessen vollständig erfasst worden sind, ist Rechtsfrage. Die Wertung und Gewichtung der einzelnen Grundsätze fällt hingegen in den Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum der Planungsbehörden (u.a. Urteil des Bundesgerichtes 1C\_534/2012 vom 16. Juli 2013 Erw. 2.3.2; GVP 2005 Nr. 24; WALDMANN/ HÄNNI, a.a.O., Art. 3 N 5; BUDE Nr. 46/2025 vom 18. Juni 2025 Erw. 4).

**5.2** Gemäss Art. 38 RPV i.V.m. Art. 16a Ab. 3 RPG legt der Kanton im Rahmen seiner Richtplanung oder auf dem Wege der Gesetzgebung die Anforderungen fest, die bei der Ausscheidung von Intensivlandwirtschaftszonen zu beachten sind; massgebend sind dabei die Ziele und Grundsätze nach Art. 1 und 3 RPG. Der Kanton St.Gallen hat im Richtplan im «Koordinationsblatt V 12», Intensivlandwirtschaftszonen, im Sinn einer Negativplanung festgelegt, in welchen Gebieten Intensivlandwirtschaftszonen nicht ausgeschieden werden sollen. Weiter hat er Grundsätze und Kriterien für die Ausscheidung festgelegt. So setzt die Ausscheidung einer Intensivlandwirtschaftszone voraus, dass die auszuscheidenden Flächen für die vorgesehenen Nutzungen auch tatsächlich zur Verfügung stehen und bestehende Infrastrukturen genutzt werden können bzw. zweckmässige Infrastrukturan schlüsse möglich sind. Als geeignet werden Standorte erachtet (a) an denen bauliche Nutzungen zusammengefasst werden (Konzentrationsprinzip), (b) an denen weniger hochwertige Böden verwendet werden und (c) an denen sich Bauten und Anlagen in das orts- oder Landschaftsbild einordnen lassen.



**5.3** Die Vorinstanz befinde sich gemäss ihrer Stellungnahme vom 5. Dezember 2024 in der Ortsplanungsrevision. Sie habe den kommunalen Richtplan am 19. Dezember 2023 verabschiedet und dem Kanton zur Kenntnisnahme zukommen lassen. Im Anschluss habe der Gemeinderat umgehend die Revision des Zonenplans und des Baureglements vorangetrieben. Diese seien dem AREG am 9. Oktober 2024 zur Vorprüfung eingereicht worden. Das Vorprüfungsergebnis sei derzeit noch ausstehend und im Anschluss werde das Mitwirkungsverfahren durchgeführt. Im Planungsbericht zum kommunalen Richtplan vom 4. Dezember 2023 wird auf das «Koordinationsblatt V 12», Intensivlandwirtschaftszonen, des kantonalen Richtplans verwiesen. Gemäss Massnahmenblatt «W3 Intensivlandwirtschaftszone» sind geeignete Standorte im Sinn des Konzentrationsprinzips an Standorten auszuscheiden, an denen die baulichen Nutzungen zusammengefasst werden können. Es sollen keine Fruchtfolgefleichen verloren gehen. Bauten und Anlagen müssen sich in das Orts- oder Landschaftsbild einordnen.

**5.4** Entgegen der Ansicht der Rekurrentin ist die Beurteilung der Vorinstanz, wonach der Standort auf den Grundstücken Nrn. 002 und 001 für eine Intensivlandwirtschaftszone ungeeignet ist, nicht zu beanstanden. Der geplante Betriebsstandort befindet sich rund 1 km Luftlinie vom nächsten Siedlungsgebiet entfernt in der offenen, nur sparsam bebauten Linthebene, direkt angrenzend zum westlich davon verlaufenden Linth-Kanal. Die kürzeste strassenmässige Erschliessung erfolgt von Süden ausgehend von der M.\_\_\_\_strasse (Kantonsstrasse) auf einer Länge von 1,5 km über die 4 m breite N.\_\_\_\_grabenstrasse (Gemeindestrasse 3. Klasse). Gemäss dem Leitungskataster der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ (abrufbar unter [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)) befinden sich auf den fraglichen Grundstücken zudem keinerlei Werkanschlüsse. Es ist entgegen der Ansicht der Rekurrentin auch nicht ersichtlich, inwiefern ohne grössere Aufwände die notwendigen Werkanschlüsse erstellt werden könnten. Zumindest ausgehend von der rund 250 m östlich gelegenen Abwasserreinigungsanlage müsste unter anderem ein Fliessgewässer gequert werden. Auf den beiden Grundstücken sind zudem keine bestehenden landwirtschaftlichen Bauten oder Anlagen vorhanden. Über die beiden Grundstücke Nrn. 002 und 001 führen lediglich zwei Hochspannungsleitungen. Östlich des Grundstücks Nr. 001 befindet sich zwar in unmittelbarer Nähe eine kleinere Gebäudegruppe. Diese steht jedoch in keinem erkennbaren Zusammenhang mit der beabsichtigten Gemüseproduktion der Rekurrentin, was von dieser auch nicht geltend gemacht wird. Abgesehen davon ist das umliegende Gebiet weitgehend unbebaut. Erst 130 m nördlich des Standorts sowie 200 m östlich davon befinden sich weitere Landwirtschaftsbetriebe, bzw. kleinere Gebäudegruppen. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin befinden sich am ersuchten Standort gerade nicht «unzählige» Bauten und Anlagen. Die Errichtung von Doppelfolien-Gewächshäusern auf einer Fläche von rund 2,4 ha würde am vorliegenden Standort zu einer unerwünschten Zersiedelung führen und somit nicht dem Konzentrationsprinzip entsprechen. Ebenso kann aufgrund der Lage nicht von einer guten Einfügung in



das Orts- oder Landschaftsbild gesprochen werden. Zwar weisen die fraglichen Doppelfolien-Gewächshäuser nicht die gleiche Höhe wie z.B. eine klassische Stallbaute auf, ihre horizontale Ausdehnung ist jedoch ebenfalls zu berücksichtigen. So würden die Gewächshäuser mit einer vorgesehenen Fläche von rund 2,4 ha die umliegende Landschaft klar dominieren und sich störend auf die nur sporadisch bebaute Linthebene auswirken. Entsprechend massiv beurteilt auch das AREG den Eingriff in die Kulturlandschaft. Der gewählte Standort entspricht somit weder dem Konzentrationsprinzip, noch sind die geplanten Gewächshäuser mit dem Landschaftsbild vereinbar.

**5.5** Die Grundstücke Nrn. 001 und 002 befinden sich gemäss kantonalem Richtplan in der TABU-Zone Siedlungsentwässerung sowie teilweise in einem Gebiet mit lückigem Lebensraumverbund. Unmittelbar nördlich und östlich der Grundstücke Nrn. 001 und 002 sowie im nordöstlichen Bereich des Grundstücks Nr. 002 sind zudem Fruchtfolgeflächen (FFF) vorhanden. Gemäss dem Koordinationsblatt NL 42 «Hochwasserschutz Linth» sind die Gemeinden angehalten, Gebiete, in denen die Abführung des Wassers nur durch Pumpwerke möglich ist, von neuen Siedlungsgebieten freizuhalten (TABU-Zone Siedlungsentwässerung). Damit sollen die Entwässerungskosten und die Rückstaugefährdung bei einem allfälligen Ausfall der Pumpen geringgehalten werden. Die TABU-Zone Siedlungsentwässerung stellt dabei einen Teil eines breiten Massnahmenfächers für eine nachhaltige Entwicklung in der Linthebene dar. Wie das AREG zu Recht festhielt, hätten die Doppelfolien-Gewächshäuser zumindest teilweise einen ähnlichen Effekt wie eine Bodenversiegelung im Siedlungsgebiet, was gegen einen Standort als Intensivlandwirtschaftszone spricht. Wie das Amt für Umwelt in seiner Stellungnahme zur Bauermittlung vom 23. Mai 2024 bereits festgehalten hat, fehlen detailliertere Angaben über die Entwässerung. Somit kann auch nicht abschliessend beurteilt werden, ob der Betrieb mit entsprechenden Massnahmen in der TABU-Zone überhaupt möglich wäre. Jedoch kann festgehalten werden, dass der Umstand, dass sich der Standort in der TABU-Zone Siedlungsentwässerung befindet, sicherlich nicht für eine Intensivlandwirtschaftszone spricht. Dasselbe gilt für die nahegelegene Fruchtfolgefläche (FFF) sowie die Lage der Grundstücke im Gebiet mit lückigem Lebensraumverbund. Zusammengefasst weist der vorliegende Standort – abgesehen vom Umstand, dass die Flächen der Rekurrentin tatsächlich zur Verfügung stehen würden – keine positiven Indikatoren für eine Intensivlandwirtschaftszone auf. Der vorinstanzliche Beschluss ist somit nicht zu beanstanden und die Rügen unbegründet.

## **6.**

Weiter macht die Rekurrentin geltend, der Entscheid verstosse gegen die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) sowie gegen das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV). Indem die Vorinstanz das Kriterium der Ortsansässigkeit eines Betriebs als Kriterium der Nutzungsplanung beiziehe, habe sie sich eines absolut sachfremden Arguments bedient und somit willkürlich entschieden.



**6.1** Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt dem Gleichbehandlungsgrundsatz bei Planungsmassnahmen nur eine abgeschwächte Bedeutung zu. Eine Grundeigentümerin bzw. ein Grundeigentümer hat keinen aus Art. 8 Abs. 1 BV folgenden Anspruch darauf, im Zusammenhang mit dem Erlass einer Zonenordnung gleich behandelt zu werden wie alle übrigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die von einer Raumplanungsmassnahme berührt werden. Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage und Art bau- und zonenrechtlich völlig verschieden behandelt werden können. Verfassungsrechtlich genügt, dass die Planung sachlich vertretbar, d.h. nicht willkürlich ist (BUDE Nr. 33/2025 vom 6. Mai 2025 Erw. 5). Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit mit dem Willkürverbot zusammen (Urteil des Bundesgerichtes 1P.14/2001 vom 5. April 2001 Erw. 2.c).

**6.2** Die Vorinstanz hat mit Vernehmlassung vom 5. Dezember 2024 klargestellt, dass das Kriterium der «Ortsansässigkeit» im Beschluss vom 20. August 2024 ein «falsches Gewicht» erhalten habe, bzw. ein falsches Bild vermittelt worden sei. Auch ein ortsansässiges Gewerbe hätte für die beiden Grundstücke Nrn. 001 und 002 die gleiche Beurteilung erhalten. Man habe lediglich zum Ausdruck bringen wollen, dass sich bereits die Ausscheidung zusätzlicher Intensivlandwirtschaftszonen für bereits bestehende Betriebe schwierig gestalten. Bereits ohne diese Klarstellung ergibt sich aus dem Beschluss vom 20. August 2024 sowie der Stellungnahme vom 5. Dezember 2024, dass sich die Vorinstanz bei der Beurteilung des Gesuchs auf andere, objektive Grundlagen wie jene der Lage der Grundstücke sowie deren Stand der Erschliessung gestützt hat. Auch mit Verweis auf die vorstehenden Erwägungen ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz willkürlich gehandelt hätte. Wie zuvor ausgeführt, ergab sich die Abweisung des Umzonungsgesuchs aus sachlichen und nachvollziehbaren Gründen.

**6.3** Vor diesem Hintergrund ist auch keine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit oder der Eigentumsgarantie erkennbar. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung würden raumplanerisch bedingte Massnahmen, welche zu einer Einschränkung der gewerblichen Betätigungsmöglichkeit führen, ohnehin nicht im Widerspruch zu Art. 27 BV stehen, es sei denn, es würde bloss unter dem Deckmantel der Raumplanung ein Eingriff in den wirtschaftlichen Wettbewerb bezweckt oder die Wirtschaftsfreiheit würde durch die in Frage stehende Massnahme ihres Gehalts entleert (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C\_145/2008 vom 3. Juli 2008 Erw. 4; BUDE Nr. 37/2024 vom 26. Mai 2014 Erw. 8.1). Dies trifft vorliegend, wie bereits aufgezeigt wurde, gerade nicht zu. Dasselbe gilt für die geltend gemachte Verletzung der Eigentumsgarantie. Nachdem die Abweisung des Umzonungsgesuchs aus objektiven und sachlichen Gründen erfolgte, wurde auch das Eigentumsrecht der Rekurrentin nicht verletzt. Die diesbezüglichen Rügen sind somit unbegründet.



**7.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz das Umzonungsgesuch betreffend die Grundstücke Nrn. 002 und 001 aus der Landwirtschaftszone in eine Intensivlandwirtschaftszone zu Recht abgewiesen hat. Darüber hinaus ist der Entscheid weder willkürlich noch werden die Grundrechte der Rekurrentin verletzt. Der Rekurs erweist sich deshalb gesamthaft als unbegründet und ist abzuweisen

**8.**

**8.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

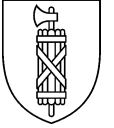
**8.2** Der von der Rekurrentin am 18. September 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen

**9.**

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**9.1** Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

**9.2** Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.



## Entscheid

### 1.

Der Rekurs der A.\_\_\_\_ AG wird abgewiesen.

### 2.

a) Der A.\_\_\_\_ AG wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 18. September 2024 von der A.\_\_\_\_ AG geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

### 3.

Das Begehren der A.\_\_\_\_ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin