



Fall-Nr.: B 2008/169
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 14.05.2009
Entscheiddatum: 14.05.2009

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 14. Mai 2009

Planungsrecht, Bestandesgarantie von Anlagen ausserhalb der Bauzone, Zulässigkeit von Zweckänderungen, Art. 24c Abs. 1 und Art. 37a RPG (SR 700), Art. 43 RPV (SR 700.1). Die Zulässigkeit der nachträglichen Nutzung eines Lagerplatzes als Werkplatz für Recyclingtätigkeiten richtet sich nach dem Umfang der Baubewilligung zum Zeitpunkt der Bewilligung des Lagerplatzes. Die Bearbeitung von 7'000 t Recyclingmaterial zieht örtlich fassbare Auswirkungen auf die Umgebung nach sich und stellt deshalb eine bewilligungspflichtige Zweckänderung dar (Verwaltungsgericht B 2008/169).

Planungsrecht, Bestandesgarantie von Anlagen ausserhalb der Bauzone, Zulässigkeit von Zweckänderungen, Art. 24c Abs. 1 und Art. 37a RPG (SR 700), Art. 43 RPV (SR 700.1). Die Zulässigkeit der nachträglichen Nutzung eines Lagerplatzes als Werkplatz für Recyclingtätigkeiten richtet sich nach dem Umfang der Baubewilligung zum Zeitpunkt der Bewilligung des Lagerplatzes. Die Bearbeitung von 7'000 t Recyclingmaterial zieht örtlich fassbare Auswirkungen auf die Umgebung nach sich und stellt deshalb eine bewilligungspflichtige Zweckänderung dar (Verwaltungsgericht B 2008/169).

Urteil vom 14. Mai 2009

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; a.o. Gerichtsschreiber lic. iur. A. Locher



In Sachen

D. AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. N.,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde W., vertreten durch den Gemeinderat,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Baugesuch (Nutzungsänderung Baugeschäftswerkhof, Betrieb einer Bauschutt-
Recyclinganlage)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:



A./ Die D. AG mit Sitz in S. ist Eigentümerin des im Nordosten der Politischen Gemeinde W. gelegenen, 12'287 m² grossen Grundstücks Nr. X. Das Grundstück ist gemäss Zonenplan der Gemeinde W. vom 6. Dezember 1995 dem übrigen Gemeindegebiet zugeteilt. Im Süden grenzt es an das Grundstück Nr. Y, das mit den zwei noch südlicher gelegenen Grundstücken Nr. U und Nr. Z einen mit Wald bewachsenen Hügel ("B.") bildet. Südlich dieser Waldgrundstücke liegen mehrere kleine, ebenfalls im übrigen Gemeindegebiet gelegene Grundstücke. Das umliegende Gebiet ist der Landwirtschaftszone zugeordnet. Das Grundstück Nr. X wird über die unmittelbar an seinem östlichen Ende von Süden nach Norden vorbeiführende Kantonsstrasse 2. Klasse erschlossen.

Mit Verfügung vom 7. Februar 1972 erteilte der Gemeinderat W. der D. AG eine Bewilligung für die Erstellung eines Lagerplatzes auf dem Grundstück Nr. X. Anlässlich einer allgemeinen Überprüfung von Betrieben im Bereich "Bauschuttrecycling" stellte das Amt für Umweltschutz (heute Amt für Umwelt und Energie, abgekürzt AFU) fest, dass für bestimmte Tätigkeiten der D. AG keine Bewilligungen vorlagen. Das Amt für Raumentwicklung (heute Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, abgekürzt AREG) erliess am 30. November 2004 die folgende Verfügung:

1. Es wird festgestellt, dass
 - a) die Nutzung des Grundstücks Nr. X als Lager- und Werkplatz für ein Baugeschäft rechtmässig vorbestanden ist im Umfang gemäss der Baubewilligung vom 7. Februar 1972;
 - b) soweit Flächen genutzt werden, die über die fragliche Baubewilligung hinausgehen, der Platz nicht bewilligt ist, obwohl im Zeitpunkt der Errichtung eine solche gesetzlich vorgeschrieben war;
 - c) für die Teilüberdeckung keine Baubewilligung vorliegt, obwohl im Zeitpunkt der Errichtung eine solche gesetzlich vorgeschrieben war;
 - d) die Entgegennahme, das Sortieren/Verkleinern und die Lagerung von Abbruchmaterial (Recycling) nicht als rechtmässig vorbestanden gelten und eine entsprechende Baubewilligung fehlt.



2. Die Grundeigentümerin der Parzelle Nr. X bzw. die Betreiberin, derzeit D. AG, wird verpflichtet, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen:

a) Sie erhält die Möglichkeit, innert einer Frist von einem Monat (innert vier Monaten bei einem UVP-pflichtigen Vorhaben/Recycling-Platz) ab Rechtskraft des Gesamtentscheides beim Gemeinderat W. ein nachträgliches Baugesuch für die streitigen Anlagenteile, die Ueberdeckung bzw. die Zweckänderung auf dem Grundstück Nr. X einzureichen oder

b) sie erhält die Möglichkeit, innert sechs Monaten ab Rechtskraft des Gesamtentscheides die Nutzung als Recycling-Platz aufzugeben, die dazugehörigen Materialdepots und die Ueberdachung zu entfernen sowie auf den Teilflächen gemäss Ziff. 1 lit. b die Nutzung als Lager- und Werkplatz aufzugeben und diesbezüglich den rechtmässigen Zustand (= Grünflächen) wiederherzustellen.

Für den Fall, dass die Grundeigentümerin bzw. Betreiberin die Fristen gemäss lit. a und b hievor ganz oder teilweise ungenutzt verstreichen lässt, wird die Ersatzvornahme für die Räumung bzw. Wiederherstellung im Umfang gemäss lit. b hievor hiermit angedroht.

3. Die grundsätzliche Pflicht zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ist im Sinn der Erwägungen nach Art. 44 Abs. 1 (der Raumplanungsverordnung; abgekürzt) RPV (SR 700.1) als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch, derzeit Parzelle Nr. X, wie folgt anzumerken:

"Pflicht zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes nach RPV"

(Ziffern 4 und 5)

Am 15. Dezember 2004 eröffnete der Gemeinderat W. der D. AG die vom AREG mit Verfügung vom 30. November 2004 gefassten Feststellungen und Beschlüsse.

B./ a) Mit Eingabe vom 4. Januar 2005 erhob die D. AG gegen den Beschluss des Gemeinderats W. vom 15. Dezember 2004 Rekurs ("Rekurs I") beim Baudepartement mit den folgenden Begehren:



St.Galler Gerichte

1. Der Entscheid des Gemeinderates W. vom 15. Dezember 2004 sei aufzuheben;
2. Der Rekurrentin sei zu bewilligen, ein nachträgliches Baugesuch für die streitigen Anlageteile, die Ueberdachung bzw. die Zweckänderung auf dem Grundstück Nr. X einzureichen;
3. Der Rekurrentin sei zu bewilligen, ein Umzonungsgesuch für das Grundstück Nr. X einzureichen;
4. Die Rekurrentin sei einstweilen davon zu befreien, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes in die Wege zu leiten;

unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

In der innert Nachfrist eingereichten Rekursbegründung vom 31. Januar 2005 wies die D. AG darauf hin, dass sie am 28. Januar 2005 bei der Gemeinde W. ein Umzonungsbegehren eingereicht habe. Der Gemeinderat W. trat auf dieses Begehren mit Beschluss vom 23. Februar 2005 nicht ein.

Am 3. November 2005 reichte die D. AG dem Gemeinderat W. ein mit einem Umweltverträglichkeitsbericht vom 23. Mai 2005 ergänztes Gesuch um Bewilligung eines Lager- und Recyclingareals für Bauschutt sowie den Neubau eines Unterstands auf dem Grundstück Nr. X ein. Gegen dieses Baugesuch gingen während der vom 18. November bis 1. Dezember 2005 dauernden Auflagefrist keine Einsprachen ein.

Die Bauverwaltung der Politischen Gemeinde W. leitete das Gesuch am 28. Dezember 2005 zur Prüfung an das AREG weiter mit dem Hinweis, dass die Baukommission dem Baugesuch ablehnend gegenüberstehe. Im Anschluss an einen am 27. April 2006 durchgeführten Augenschein nahm das AFU mit Schreiben vom 12. und 15. Mai 2006 Stellung zum Baugesuch sowie zum Umweltverträglichkeitsbericht. Das AREG erliess am 16. Mai 2006 die folgende Teilverfügung:

1. Die nachträgliche Zustimmung zur Erweiterung des Lager- und Abstellplatzes auf dem Grundstück Nr. X, ausgeführt in den siebziger Jahren, wird im Sinn der Erwägungen erteilt.



St.Galler Gerichte

a) Zur Sicherung der Beschränkung der baulichen Nutzungserweiterung wird als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zulasten des Grundstücks Nr. X angeordnet:

"Beschränkung der baulichen Nutzungserweiterung nach RPV"

b) Diese Eigentumsbeschränkung ist zulasten des Grundstücks Nr. X wie folgt im Grundbuch anzumelden:

"Beschränkung, Auflagen und Bedingungen nach RPV"

c) Die zuständige Gemeindebehörde ist beauftragt und ermächtigt, die Anmerkung im Grundbuch anzumerken.

2. Die Zustimmung zur Umnutzung des Grundstückes in einen Bauschutt-Recyclingplatz wird wegen Nichteinhaltung der raumplanungsrechtlichen Vorschriften verweigert.

3. Die Zustimmung zur Erstellung einer offenen Lagerhalle wird wegen Nichteinhaltung der raumplanungsrechtlichen Vorschriften und der Bestimmungen über den Waldabstand verweigert.

4. Der Gemeinderat W. hat im Sinn der Erwägungen die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes anzuordnen und zumindest die weitere Entgegennahme von Bauschutt zwecks Recycling zu untersagen.

(5. Kosten)

Am 12. Juli 2006 verfügte der Gemeinderat W. unter Ziff. 9 unter anderem was folgt:

a) Die Baubewilligung für die Erweiterung des offenen Lager- und Abstellplatzes wird nachträglich erteilt.

b) Die Baubewilligung für ein Recyclingareal mit Betrieb eines mobilen Brechers und der Neubau eines Unterstandes wird vollumfänglich abgelehnt.



St.Galler Gerichte

c) Die Beschränkung der baulichen Nutzungserweiterung wird als Eintrag ins Grundbuch verfügt.

d) Die D. AG wird verpflichtet, den Unterstand zu beseitigen und den rechtmässigen Zustand vom Grundstück Nr. X bis spätestens 30. November 2006 wieder herzustellen.

[e) und f)]

g) Das heute auf dem Platz zum Brechen bereit liegende Material ist abzuführen. Eine Bewilligung zum Brechen ist abgelehnt.

[h) Kosten]

B./ b) Mit Eingabe vom 21. Juli 2006 erhob die D. AG Rekurs beim Baudepartement ("Rekurs II") mit den Anträgen, die Verfügung des Gemeinderates W. vom 12. Juli 2006 sei aufzuheben und ihr sei die Baubewilligung für ein redimensioniertes Baugesuch (ohne Unterstand) zu erteilen inkl. einer Bewilligung für das Recycling von 7'000 t Bauschutt pro Jahr. Eventualiter sei ihr die Bewilligung für das Recycling von 1'000 t Bauschutt pro Jahr zu erteilen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

B./ c) Am 26. August 2008 entschied die Regierung in bezug auf die beiden Rekurse der D. AG das folgende:

1. Die Rekurse der D. AG werden im Sinn der Erwägungen teilweise infolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben; im Uebrigen abgewiesen.

2. a) Ziff. 9 d der Verfügung des Gemeinderates W. vom 12. Juli 2006 wird wie folgt geändert:

Die D. AG wird verpflichtet, den Unterstand zu beseitigen und den rechtmässigen Zustand des Grundstücks Nr. X innert dreier Monate ab Rechtskraft dieses Entscheides wiederherzustellen.

b) Satz 1 von Ziffer 9. g der Verfügung des Gemeinderates W. vom 12. Juli 2006 wird gestrichen.



St.Galler Gerichte

1. Die D. AG bezahlt unter Anrechnung der am 26. Januar 2005 und 17. August 2006 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'000.-- eine Entscheidgebühr von Fr. 4'000.--.
2. Das Begehren der D. AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Regierung erwog im wesentlichen, die Nutzung des Areals als Recyclingplatz schon vor dem Jahr 1972 sei nicht ausgewiesen, weshalb die Bestandesgarantie nach Art. 24c des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, abgekürzt RPG) nur für den Lagerplatz, nicht aber für die Recyclingtätigkeit sowohl im Umfang von 7'000 t als auch der eventualiter beantragten 1'000 t geltend gemacht werden könne. Die Einrichtung eines Recyclingbetriebs sei unabhängig von der Menge des effektiv verarbeiteten Materials als Zweckänderung zu betrachten, die eine Bewilligung nach Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, abgekürzt RPV) erfordere. Die Voraussetzungen für eine Zweckänderung seien jedoch weder für die Mengen von 7'000 t noch von 1'000 t erfüllt, da eine Recyclingtätigkeit in diesem Ausmass mit wesentlichen neuen Auswirkungen verbunden und folglich nach Art. 43 RPV unzulässig wäre. Die Bestandesgarantie erfasse die Recyclingtätigkeit deshalb auch nach Art. 37a RPG nicht. Die D. AG dürfe das Grundstück Nr. X unter dem Vorbehalt bestehender umweltrechtlicher Auflagen jedoch rechtmässig als Lagerplatz nutzen.

C./ Mit Eingabe vom 18. September 2008 erhob die D. AG beim Verwaltungsgericht Beschwerde mit den Begehren, der Entscheid der Regierung vom 26. August 2008 sei aufzuheben und ihr sei eine Bewilligung zum Recycling von 7'000 t Bauschutt pro Jahr auf dem Grundstück Nr. X zu erteilen. Eventualiter sei ihr die Bewilligung für das Recycling von 1'000 t Bauschutt pro Jahr zu erteilen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung führte die D. AG im wesentlichen an, der Gemeinderat W. habe am 15. Dezember 2004 festgestellt, dass ein Lager- und Werkplatz für ein Baugeschäft rechtmässig bewilligt worden sei. Sie dürfe das Grundstück Nr. X deshalb nicht nur als Lager-, sondern auch als Werkplatz nutzen. Seit jeher habe das besagte Grundstück nicht nur der Lagerung von Baumaterial, sondern auch der Bearbeitung von Abbruchmaterial gedient. Aus den vorhandenen Beweismitteln ergebe sich eindeutig, dass auf dem Grundstück Nr. X schon in der Zeit



St.Galler Gerichte

vom 5. Februar bis 1. Juli 1972 Bauschutt bearbeitet worden sei, weshalb die Bestandesgarantie gemäss Art. 24c RPG auch für diese Tätigkeit Platz greifen müsse. Schliesslich liege beim Zerkleinern von Abbruchmaterial keine Zweckänderung im Sinne von Art. 37a RPG vor, da die Art der ausgeführten Arbeiten dieselbe wie früher sei und sich nur der Einsatz der Mittel geändert habe.

Mit Vernehmlassung vom 23. Oktober 2008 beantragte die Regierung die Abweisung der Beschwerde. Ergänzend fügte sie an, ein Unterstand auf dem Platz sei entgegen der Darstellung der D. AG nicht bewilligt worden. Aus den Akten der Politischen Gemeinde W. gehe hervor, dass gegen eine dennoch erstellte Baute eine Abbruchverfügung erlassen und ein nachträglich eingereichtes Baugesuch nach Verweigerung der Zustimmung durch die kantonale Stelle mit Verfügung des Gemeinderats W. vom 25. Juli 1974 abgelehnt worden sei. Für die Wiederherstellung bzw. den Abbruch der Baute sei in der Folge aber offenbar eine sehr lange Übergangsfrist eingeräumt worden. Überdies sei für die raumplanungsrechtliche Beurteilung einer Zweckänderung im Sinne von Art. 43 Abs. 1 lit. b RPV einzig die Aussage massgebend, dass pro Jahr maximal etwa 5'000 allein mit dem Recyclingbetrieb verbundene Fahrten zu erwarten seien, was als wesentliche neue Auswirkung eingestuft werde.

Die Politische Gemeinde W. beantragte mit Stellungnahme vom 5. November 2008 die Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung auf den angefochtenen Entscheid.

Die D. AG erhielt ihrerseits Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Eingaben der Regierung und der Politischen Gemeinde W., liess sich jedoch innert Frist nicht vernehmen.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die



Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung der Beschwerde legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Eingabe vom 18. September 2008 entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz und dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 966). Wie aus den nachfolgenden Erwägungen hervorgeht, sind im konkreten Fall Rechtsfragen streitig. Der massgebliche Sachverhalt ergibt sich aus den Verfahrensakten. Welche zusätzlichen Erkenntnisse an einem Augenschein gewonnen werden sollten, ist nicht ersichtlich. Auf die Durchführung des beantragten Augenscheins ist deshalb zu verzichten.

2. Streitgegenstand ist die Nutzung des Grundstücks Nr. X als Lager- und Werkplatz durch die Beschwerdeführerin.

2.1. Gemäss Art. 24c Abs. 1 RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind. In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Art. 24c Abs. 2 RPG). Gestützt auf Art. 24c RPG sollen sich bestehende Bauten und Anlagen, die einer Nichtbauzone zugewiesen worden sind, unter gewissen Voraussetzungen baulich weiterentwickeln können (Waldmann/Hänni, Kommentar RPG, Bern 2006, N 3 zu Art. 24c). Art. 24c RPG stellt eine Konkretisierung der Bestandesgarantie dar; er ist gemäss Art. 41 RPV anwendbar auf Bauten und Anlagen, die seinerzeit in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht erstellt oder geändert wurden, durch die nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen jedoch zonenwidrig geworden sind. Massgebender Stichtag für die Beurteilung der



Bestandesgarantie ist das Inkrafttreten des früheren Gewässerschutzgesetzes am 1. Juli 1972, da mit diesem erstmals eine klare Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet vorgenommen wurde (BGE 129 II 398 E. 4.2.1; P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 201; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 460).

2.2. Nach Art. 37a RPG regelt der Bundesrat, unter welchen Voraussetzungen Zweckänderungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen zulässig sind, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden oder seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind. Diesem gesetzlichen Auftrag ist er mit dem Erlass von Art. 43 RPV nachgekommen. Zweckänderungen und Erweiterungen von zonenwidrig gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen können gemäss Art. 43 Abs. 1 RPV bewilligt werden, wenn die Baute oder Anlage rechtmässig erstellt oder geändert worden ist (lit. a), keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen (lit. b), die neue Nutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (lit. c), höchstens eine geringfügige Erweiterung der bestehenden Erschliessung notwendig ist (lit. d), sämtliche Infrastrukturkosten, die im Zusammenhang mit der Zweckänderung der Bauten und Anlagen anfallen, auf den Eigentümer überwältigt werden (lit. e) sowie keine wichtigen Anliegen der Raumplanung entgegenstehen (lit. f). Die Bestimmungen von Art. 37a RPG und Art. 43 RPV spezifizieren die in Art. 24c RPG geregelte Bestandesgarantie für gewerbliche Bauten und Anlagen im Zusammenhang mit Zweckänderungen und Erweiterungen. Sie sollen Umstrukturierungen und Erweiterungen von ausserhalb der Bauzone gelegenen Gewerbebetrieben ermöglichen und deren Konkurrenzfähigkeit erhalten. Im Gegensatz zu Art. 24c Abs. 2 RPG lässt Art. 37a RPG zur Erhaltung von aktiven Gewerbebetrieben ausserhalb der Bauzone die vollständige Zweckänderung eines solchen Betriebs zu (Hänni, a.a.O., S. 208; Waldmann/Hänni, a.a.O., N 3 f. zu Art. 37a; BGE 127 II 223 E. 4b).

2.3. Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine Verletzung der Bestandesgarantie im Sinne von Art. 24c RPG.

2.3.1. Nach Darstellung der Beschwerdeführerin ergibt sich aus den vorhandenen Beweismitteln eindeutig, dass auf dem Grundstück Nr. X schon in der Zeit vom



5. Februar 1972 bis zum 1. Juli 1972 Bauschutt bearbeitet worden sei. Die Bestandesgarantie gemäss Art. 24c RPG müsse deshalb auch für die im Jahr 1972 zugesicherte Zerkleinerung und Aufbereitung von Material im gleichen Umfang gelten, wie sie seit Jahren vorgenommen werde (7'000 t oder mindestens 1'000 t pro Jahr). Die Beschwerdeführerin sei aufgrund des Beschlusses der Beschwerdebeteiligten vom 15. Dezember 2004 berechtigt, das Grundstück Nr. X nicht nur als Lager-, sondern auch als Werkplatz zu benutzen. Auch ergebe sich daraus der Beweis, dass bereits seit 1972 eine Bewilligung für die Zerkleinerung von Baumaterial bestanden habe. Seit jeher sei auf dem Grundstück Nr. X nicht nur Baumaterial gelagert, sondern auch Abbruchmaterial bearbeitet worden. Die Art der Arbeit, der Einsatz der Maschinen und die Gesetzgebung hätten sich seit 1972 erheblich verändert, weshalb man die Ablagerungsproblematik nicht ausschliesslich aus heutiger Sicht beurteilen könne. Der stringente Beweis für eine Recyclingtätigkeit im Frühjahr 1972 könne durch die Beschwerdeführerin nicht erbracht werden, weil die Aufbereitung von Bauschutt in der damaligen Zeit noch nicht im grossen Stil betrieben worden sei. Trotzdem sei die Beschwerdeführerin von der Vorinstanz verpflichtet worden, zur Annahme der Bestandesgarantie einen Beweis für etwas zu erbringen, was noch gar nicht bestanden habe. Dies sei unfair.

2.3.2. Die Beschwerdeführerin macht zu Recht geltend, die Beschwerdebeteiligte habe mit Beschluss vom 15. Dezember 2004 festgestellt, dass die Nutzung des Grundstücks Nr. X als Lager- und Werkplatz für ein Baugeschäft im Umfang der Baubewilligung vom 7. Februar 1972 rechtmässig vorbestanden sei. Auch die Vorinstanz stellt dies in ihrer Stellungnahme grundsätzlich nicht in Abrede. Sie bringt jedoch vor, es sei unabhängig von den in den verschiedenen weiteren Korrespondenzen und Verfügungen verwendeten Bezeichnungen ausschlaggebend, dass in der Baubewilligung ausdrücklich nur von einem Lagerplatz die Rede sei und die Beschwerdebeteiligte die Bewilligung einer mit Immissionen verbundenen Tätigkeit bereits mit Schreiben vom 6. September 1971 ausgeschlossen habe. Aus dem Wortlaut des besagten Beschlusses ist entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin klar erkennbar, dass die Beschwerdebeteiligte das Vorbestehen als Lager- und Werkplatz nur im Umfang der Baubewilligung anerkannt hat. Auch den Akten sind keine konkreten Anhaltspunkte zu entnehmen, wonach sich die Baubewilligung auch auf die Erstellung eines Werkplatzes erstrecken sollte. Überdies wies die Beschwerdebeteiligte die Beschwerdeführerin



mehrmals, unter anderem mit erwähntem Schreiben vom 6. Juli 1971 sowie mit Vernehmlassung vom 10. Mai 1973 zum Rekurs vom 24. April 1973, ausdrücklich auf die Bewilligungspflicht einerseits von Terrainveränderungen, die über die Errichtung eines Lagerplatzes hinausgingen, sowie andererseits auf diejenige für die Erstellung einer Zufahrtsstrasse und von Bauten hin. Unter den gegebenen Umständen vermag die Tatsache, dass AREG und Beschwerdebeteiligte mit Verfügung vom 30. November 2004 und Beschluss vom 15. Dezember 2004 – über 30 Jahre nach Erteilung der Baubewilligung – den Begriff des Lager- und Werkplatzes verwendet haben, am Umfang der Baubewilligung deshalb nichts zu ändern. Entscheidend ist im konkreten Fall allein, was die Beschwerdebeteiligte zum damaligen Zeitpunkt verfügt hat. Die Beschwerdeführerin ist somit weder gestützt auf die Baubewilligung vom 7. Februar 1972 noch auf den Beschluss vom 15. Dezember 2004 berechtigt, das Grundstück Nr. X als Werkplatz zur Zerkleinerung bzw. Aufbereitung von Bauschutt zu benutzen.

Die Vorinstanz anerkennt, der angefochtene Entscheid sei durchaus unter Berücksichtigung der Tatsache erfolgt, dass ein strikter Nachweis der früheren tatsächlichen Nutzung des Platzes aufgrund des langen Zeitablaufs auch seitens der Beschwerdeführerin selbst nur schwerlich erbracht werden könne. Sie habe deshalb unter Berücksichtigung aller noch erhältlichen bzw. eingereichten Unterlagen und Auskünfte entschieden. Unter anderem stellte sie fest, dass keine Unterlagen vorhanden seien, die eine Recyclingtätigkeit während der nur rund fünfmonatigen und damit sehr kurzen Belegung des Grundstücks vom 5. Februar bis zum 1. Juli 1972 konkret bewiesen. In der Tat sind in den Akten keinerlei Hinweise für die systematische Trennung, Bearbeitung und Wiederverwertung von angeliefertem Baumaterial während des besagten Zeitraums zu finden. Der Beschluss der Beschwerdebeteiligten vom 15. Dezember 2004 hält explizit fest, dass das Grundstück Nr. X nicht als Recyclingplatz bewilligt worden sei und für die Teilüberdachung überdies keine Baubewilligung vorgelegen habe. Aus der blossen Behauptung, seit jeher sei auf dem Grundstück Nr. X nicht nur Baumaterial gelagert, sondern auch Abbruchmaterial verarbeitet worden, kann die Beschwerdeführerin mangels aussagekräftiger Beweise nicht auf das Bestehen einer Recyclingtätigkeit schliessen. Daran ändern auch die von der Beschwerdeführerin ins Recht gelegten Rechnungen nichts, die zwar auf eine gewisse Werkstätigkeit auf dem Grundstück Nr. X hinweisen, jedoch allesamt erst Ende der 1970er-Jahre und damit nach dem hier interessierenden Zeitraum ausgestellt worden



sind. Die Beschwerdeführerin bringt zu Recht vor, dass sich der heutige Begriff des "Recycling" stark von dem in den 1970er-Jahren geläufigen Begriff unterscheidet. Dennoch kann insbesondere das Verbrennen von Baumaterial weder aus damaliger noch aus heutiger Sicht als Recycling-, sondern bloss als Entsorgungstätigkeit bezeichnet werden. Dafür spricht auch, dass die Beschwerdebeteiligte mit Verfügung vom 13. Juni 1980 der Beschwerdeführerin das Entfachen von Feuer ausdrücklich untersagt hat. Schliesslich geht die Beschwerdeführerin fehl in der Annahme, aus dem Mangel an Beweisen könne mittels Umkehrschluss gefolgert werden, dass im Zeitraum vom 5. Februar bis zum 1. Juli 1972 systematisch Material verarbeitet worden sei. Die Bestandesgarantie im Sinne von Art. 24c RPG kann somit weder auf die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Menge von 7'000 t noch von 1'000 t Anwendung finden. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin erweisen sich folglich als unbegründet.

2.4. Die Beschwerdeführerin bestreitet sodann das Vorliegen einer Zweckänderung im Sinne von Art. 37a RPG.

2.4.1. Zweckänderungen sind nach Auffassung der Beschwerdeführerin nur dann bewilligungspflichtig, wenn sie geeignet sind, örtlich fassbare Auswirkungen auf die Nutzungsordnung zu zeitigen. Die bestehende Baubewilligung aus dem Jahr 1972 umfasse auch das Zerkleinern von Material, das offensichtlich mit Lärm verbunden sei. Mit dem zu beurteilenden Projekt würde ein- bis zweimal pro Jahr eine Maschine in Betrieb genommen, die an wenigen Tagen genauso Lärm verursache wie früher das Brechen von Material mittels Werkzeugen. Die Art der ausgeführten Arbeiten sei dieselbe, nur der Einsatz der Mittel sei anders; früher seien es menschliche Arbeitskräfte gewesen, heute kämen Maschinen zum Einsatz. Unter diesem Vorgang könne keine Zweckänderung verstanden werden. Schliesslich habe die Beschwerdeführerin die Erstellung des Umweltverträglichkeitsberichts ausdrücklich unterstützt und sich bereit erklärt, eine Bewilligung mit Auflagen zu akzeptieren. Das AFU habe den grössten Teil des Projekts als umweltverträglich eingestuft, und nur das Thema des Lärmschutzes sei strittig. Nach Meinung der Beschwerdeführerin könne aber auch dieses Problem gelöst werden.



2.4.2. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz gemäss Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 RPV überhaupt zur Prüfung der Voraussetzungen für eine Zweckänderung des Grundstücks Nr. X berechtigt war. Die Beschwerdeführerin verneint dies, da die Baubewilligung vom 7. Februar 1972 auch die Bearbeitung und das Zerkleinern von Material erfasse. Wie in E. 2.3.2. ausgeführt, verkennt die Beschwerdeführerin jedoch, dass die Baubewilligung nur die Nutzung des Grundstücks als Lagerplatz erlaubt, während dessen Nutzung als Werkplatz für Recyclingtätigkeiten vor dem 1. Juli 1972 nicht nachgewiesen ist. Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Vorliegen der Voraussetzungen einer Zweckänderung gemäss Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 RPV geprüft hat, widerspricht doch die Nutzung für Recyclingtätigkeiten den Bestimmungen der Baubewilligung. Auch stellte die Vorinstanz zu Recht fest, dass eine zusätzliche Bewilligung für Recyclingtätigkeiten nach dem 1. Juli 1972 nicht vorliege und auch nicht mit dem damaligen materiellen Recht im Einklang gestanden sei. In bezug auf Art. 43 Abs. 1 lit. b RPV macht die Beschwerdeführerin geltend, dass mangels örtlich fassbarer Auswirkungen auf die Nutzungsordnung gar keine Zweckänderung vorliegen könne. Dabei verkennt sie jedoch, dass das AREG mit Verfügung vom 16. Mai 2006 die Bearbeitung von 7'000 t Material als UVP-pflichtige Tätigkeit qualifizierte, die mit wesentlichen neuen Auswirkungen verbunden und deshalb nach Art. 43 RPV unzulässig sei. Überdies sei auch bei einer reduzierten und damit nicht UVP-pflichtigen Menge von 1'000 t Material zu berücksichtigen, dass selbst bei einer Beschränkung auf ein bis zwei Tage pro Jahr mindestens 126 bis 168 Lastwagenfahrten anfielen, ohne Beschränkung gar bis zu 5'000 Fahrten. Vor diesem Hintergrund ist die Argumentation der Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbar, inwiefern die Auswirkungen des Projekts nicht örtlich fassbar sein sollten. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin erweisen sich somit als unbegründet.

Nach diesen Ausführungen nicht näher einzugehen ist schliesslich auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem Umweltverträglichkeitsbericht sowie auf das Thema des Lärmschutzes, da diese an der Beurteilung des Falles nichts zu ändern vermögen.

2.5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerde abzuweisen ist.



3. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 4'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 942.12). Sie ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 4'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt, unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der a.o. Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:



St.Galler Gerichte

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. N.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdebeteiligte

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.