



Fall-Nr.:	B 2021/215
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	24.08.2022
Entscheiddatum:	16.06.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 16.06.2022

Verfahrensrecht, Planungsrecht, Natur- und Heimatschutzrecht; Art. 75 BV (SR 101), Art. 75b BV, Art. 78 Abs. 2 BV, Art. 2 NHG (SR 451), Art. 12 NHG, und Art. 55 USG (SR 814.01) i.V.m. Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG (SR 173.110), Art. 18 ff. NHG, Art. 14 RPG (SR 700), 15 RPG, 17 RPG und 21 RPG, Art. 23 PBG (sGS 731.1). Gegenstand bildete ein Rekursentscheid, mit welchem die Vorinstanz einen Nichteintretensentscheid des Rates der Gemeinde bestätigte. Streitig war die Rechtsmittelbefugnis einer bundesrechtlich beschwerdebefugten Organisation, die sich gegen den Erlass eines Sondernutzungsplans wehrte, der die Überbauung eines teilweise schon mit einer Villa bebauten, vollständig erschlossenen Gebiets vorsah. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind beschwerdeberechtigte Organisationen jedoch nur ausnahmsweise befugt, gegen (Sonder-) Nutzungspläne Rechtsmittel zu ergreifen. Im konkreten Fall betraf der Sondernutzungsplan bereits eingezontes Bauland in einer Gemeinde, die nicht zu den Zweitwohnungsgemeinden zählt. Es bestanden keine Anzeichen dafür, dass der geltende Zonenplan nicht bundeskonform erlassen wurde, oder nichtig sein könnte. Der Umstand, dass der Zonenplan schon (weit) mehr als 15-jährig ist und in der betroffenen Gemeinde die Überarbeitung der Ortsplanungsinstrumente im Gang ist, lässt den Zonenplan nicht obsolet werden. Allein die nicht näher belegte Behauptung, das Plangebiet sei eine schützenswerte Landschaftskammer bzw. ein schützenswerter Lebensraum (verbunden mit den erstmals vor Verwaltungsgericht gestellten Anträgen auf Einholen von Expertisen über das Plangebiet als Lebensraum für Pflanzen und Tiere und über den Schutzwert der Villa mit dem Plangebiet als landschaftsprägende Baute) genügen nicht, um zu begründen, dass das streitbetreffende Planungsinstrument Bundesaufgaben im Sinn von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG betreffen könnte. Jedenfalls nicht in Fällen wie vorliegend, wo gerade nicht auf den ersten Blick die Existenz eines schutzwürdigen Biotops erkennbar oder gar aktenkundig ist, und auch keine Hinweise auf bundesrechtlich geschützte Objekte bestehen. Die



Beschwerdeführerin war dementsprechend nicht zur Einsprache legitimiert. Die Frage, ob ein in Bezug auf einen Sondernutzungsplan nicht legitimierter Verband die akzessorische Überprüfung bzw. die Nichtigkeit des diesem Sondernutzungsplan zu Grunde liegenden Zonenplans geltend machen kann, konnte offengelassen werden, weil die Nichtigkeit des Zonenplans verneint und die von der Vorinstanz festgestellte fehlende Notwendigkeit einer Anpassung des geltenden Zonenplans im betroffenen Gebiet bestätigt werden konnte. Bestätigung des vorinstanzlichen Entscheids (Verwaltungsgericht, B 2021/215). Gegen dieses Urteil wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben (Verfahren 1C_435/2022).

Entscheid vom 16. Juni 2022

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Huber

Verfahrensbeteiligte

Stiftung X.__,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Rudolf Schaller, Boulevard Georges-Favon 13,
1204 Genève,

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Politische Gemeinde Y.__,

Beschwerdegegnerin,



St.Galler Gerichte

A.__,

B.__,

C.__ AG,

D.__ AG,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Sondernutzungsplan Q.__ / Nichteintreten auf die Einsprache

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a.

Das Grundstück (GS) Nr. 0000__, im Eigentum von A.__, das Grundstück Nr. 0001__, im Eigentum von B.__, sowie das Grundstück Nr. 0002__, im hälftigen Miteigentum der D.__ AG und der C.__ AG, alle Grundbuch Y.__, liegen im Gebiet Q.__ oberhalb von Y.__. Die Q.__ umfasst im Wesentlichen das Gebiet beidseits der Q.__-strasse bis zum Q.__-weg im Osten und bis zum Gebiet R.__ im Norden. Auf den beiden Grundstücken Nrn. 0000__ und 0002__ stehen zwei grosse Wohnhäuser (Vers.-Nr. 0003__ mit Nebengebäuden auf GS Nr 0000__ und Vers.-Nr. 0004__ [auch Villa E.__ genannt] auf GS Nr. 0002__). Die zwischen diesen beiden Grundstücken liegende Parzelle Nr. 0001__ ist unbebaut. Die genannten Grundstücke grenzen von Osten nach Westen aneinander, wobei Grundstück Nr. 0000__ das am westlichsten gelegene Grundstück ist. Sie werden über die nördlich der Grundstücke verlaufende Q.__-strasse, eine Gemeindestrasse 2. Klasse, erschlossen, die auch den weiteren, nördlich und westlich der Q.__-strasse liegenden und ebenfalls mit Wohngebäuden bebauten Grundstücken als Zufahrt dient. Die Q.__-strasse ist als Stichstrasse ausgebildet.



b.

Die Q.__ ist gemäss Zonenplan der Gemeinde Y.__ vom 4. September 1991 (Genehmigungsdatum; Plan einsehbar im Geoportal [GIS] unter: www.geoportal.ch/ktsg, Karte "Raumplanung, Grundstückskataster, Raumplanung, Raumentwicklung, ÖREB Zonenplan Kt SG") der Wohnzone WE, d.h. einer Wohnzone für EFH (= Einfamilienhäuser) und Doppel-EFH, zugewiesen (vgl. Art. 16 Abs. 1, Tabelle des Baureglements der Gemeinde Y.__ vom 21. September 1999 mit Änderungen vom 22. März 2004, 17. Januar 2005 und 11. April 2014 [BauR; einsehbar im GIS, a.a.O., unter Karten "Raumplanung, Grundstückskataster, Raumplanung, Raumentwicklung, ÖREB Zonenplan Kt SG", Information, mit "Link zu ÖREBLex Zonenplan"). Westlich grenzt das Grundstück Nr. 0000__ an Wald und an Landwirtschaftszone.

.....

Abbildung (Situationsplan)

B.

a.

Mit Beschluss vom 3. August 2020 (act. 8/5/9) erliess ("genehmigte") der Gemeinderat Y.__ den Sondernutzungsplan "Q.__" (Plan mit Sonderbauvorschriften [SBV] sowie mit Beilageplan [Richtprojekt des Architekturbüros F.__ Architekten vom 17. Januar 2019] und mit Planungsbericht [vgl. act. 8/5/2 f., act. 8/5/10, act. 8/5/18 f.]). Mit gleichem Beschluss verabschiedete der Gemeinderat das Planungsinstrument zu Händen der öffentlichen Auflage.

b.

Der Sondernutzungsplan "Q.__" umfasst die Grundstücke Nrn. 0002__ und 0001__ vollständig und das Grundstück Nr. 0000__ mehrheitlich (= rot umrandetes Gebiet gemäss Abbildung unter Bst. A.b.). Die Fläche des Planperimeters beträgt rund 7'300 m². Der Sondernutzungsplan soll im Rahmen der Regelbauweise den Bau von Mehrfamilienhäusern unter der Bedingung einer hohen architektonischen Qualität ermöglichen (Art. 2 SBV). Er regelt hauptsächlich die (grundstücksinterne) Erschliessung, die Art und Weise der Bebauung und die Umgebungsgestaltung im Plangebiet. Laut Planungsbericht (act. 8/5/10 S. 15) weicht der Sondernutzungsplan hinsichtlich der Fläche für Kinderspielplätze von der Erstellungspflicht für



Kinderspielplätze (Art.47 BauR) und in Bezug auf die talseitige Gebäudehöhe und den grossen Grenzabstand von der Regelbauweise (Art. 17 BauR) ab. Ferner resultiert aus dem beabsichtigten Wegfall der Beschränkung auf Ein- und Doppeleinfamilienhäuser eine Abweichung in Bezug auf die in der Wohnzone WE reglements-konforme Gebäudeart.

c.

Der Sondernutzungsplan "Q.___" lag vom 5. August bis 4. September 2020 öffentlich auf (vgl. act. 8/5/11). Die Stiftung X.___ (nachfolgend: X.___), vertreten durch Rechtsanwalt Rudolf Schaller, Genf, erhob am 21. August 2020 Einsprache mit dem Begehren, es sei das Projekt Sondernutzungsplan Q.___ (Villa E.___) nicht zu genehmigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Grundeigentümer der betroffenen Grundstücke und/oder der Gemeinde (act. 8/5/12). Mit Beschluss vom 19. Oktober 2019 setzte der Gemeinderat Y.___ den Sondernutzungsplan "Q.___" fest und trat auf die Einsprache der X.___ nicht ein (act. 8/5/13). Das Nichteintreten begründete der Gemeinderat damit, dass der Erlass des Sondernutzungsplans "Q.___" keine Abgrenzung des Siedlungsgebiets betreffe, sondern die vom kantonalen und kommunalen Recht geregelte konkrete Ausgestaltung innerhalb des Siedlungsgebiets. Beim Erlass des Sondernutzungsplans "Q.___" handle es sich nicht um eine Bundesaufgabe, weshalb X.___ nicht einspracheberechtigt sei. Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Rudolf Schaller für X.___ am 10. November 2020 Rekurs beim Baudepartement (heute Bau- und Umweltsdepartement), welches das Verfahren (Verfahrensnummer 20-8790) wegen der fehlenden Genehmigungsverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) und damit mangels Vorliegens eines Gesamtentscheids sistierte (vgl. Entscheid des Baudepartementes vom 29. September 2021, Sachverhalt Bst. E.a; act. 2; nicht aktenmässig belegt).

d.

Am 10. Februar 2021 genehmigte das AREG den Sondernutzungsplan "Q.___" (Beilage zu act. 8/1). Der Gemeinderat eröffnete daraufhin dem Rechtsvertreter der X.___ am 22. Februar 2021 seinen Beschluss vom 19. Oktober 2020 zusammen mit der Genehmigungsverfügung vom 10. Februar 2021 als Gesamtentscheid (act. 8/5/14). Dagegen erhob X.___ durch ihren Rechtsvertreter wiederum Rekurs beim Baudepartement mit den Anträgen, es seien der Gesamtentscheid, der



Gemeinderatsbeschluss vom 19. Oktober 2020 und die Genehmigungsverfügung des AREG vom 10. Februar 2021 aufzuheben und die Sache sei an die Gemeinde zur materiellen Beurteilung zurückzuweisen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Grundeigentümer und/oder der Gemeinde (act. 8/1). Prozessual verlangte X.__ die Aufhebung der Sistierung des Verfahrens Nr. 20-8790 und die Vereinigung der beiden Verfahren. Das Baudepartement schrieb daraufhin am 11. März 2021 den bei ihm von X.__ am 10. November 2020 erhobenen Rekurs (Verfahren Nr. 20-8790) zufolge Gegenstandslosigkeit ab (vgl. Entscheid des Baudepartementes vom 29. September 2021, Sachverhalt Bst. E.a, S. 4; act. 2; nicht aktenmässig belegt). Den Rekurs gegen den Gesamtentscheid vom 21. Februar 2021 wies es mit Entscheid vom 29. September 2021 (act. 2) ab. Das Baudepartement begründete seinen Entscheid damit, dass der X.__ die Verbandsbeschwerde nicht zur Verfügung stehe (vgl. Entscheid des Baudepartementes vom 29. September 2021 E. 4, insbesondere E. 4.4 S. 8; act. 2) und auch keine Gründe für eine akzessorische Überprüfung des geltenden Zonenplans vorlägen (Entscheid des Baudepartementes vom 29. September 2021 E. 5 S. 8 ff., insbesondere E. 5.6 S. 10 f; act. 2).

C.

Gegen den Entscheid des Baudepartementes erhob X.__ (Beschwerdeführerin) durch Rechtsanwalt Rudolf Schaller mit Eingabe vom 12. Oktober 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Sie stellt folgende Anträge (Ziffer I/1):

1. Der angefochtene Entscheid sei aufzuheben
2. Der GR-Beschluss vom 19. Oktober 2020, Trakt. Nr. 308/2020 betr. Sondernutzungsplan Q.__, Einspracheentscheid X.__ sei aufzuheben
3. Die Genehmigung des AREG vom 10. Februar 2021 betreffend Sondernutzungsplan Q.__ sei aufzuheben
4. Es seien folgende Akten zu edieren:
 - Akten des rechtskräftigen Nutzungsplans
 - Akten der hängigen Nutzungsplanrevision
 - Akten der Änderungsaufgabe Kommunale Schutzverordnung August 2021



5. Es sei eine Expertise über den Schutzwert der Villa E.__ mit der Q.__ als landschaftsprägende Baute anzuordnen
6. Es sei eine Expertise über den Wert des Lebensraums Q.__ für Tiere und Pflanzen anzuordnen.
7. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Eigentümer der Parzellen Nrn 0002__ (sic!), 0001__, 0000__ und/oder der Gemeinde

Das Bau- und Umweltdepartement (Vorinstanz) beantragte unter Verweis auf seinen Entscheid mit Eingabe vom 5. November 2021 die Abweisung der Beschwerde (act. 7). Die Politische Gemeinde Y.__ (Beschwerdegegnerin) sowie A.__, B.__, die C.__ AG und die D.__ AG (Grundeigentümer und Beschwerdebeteiligte) verzichteten stillschweigend auf eine Vernehmlassung.

D.

Auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Ungeachtet ihrer Legitimation in der Sache selbst ist die Beschwerdeführerin als Adressatin des angefochtenen Entscheids, mit welchem der Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin (Erstinstanz) bestätigt wurde, zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP, vgl. hierzu VerwGE B 2019/6 vom 1. Juli 2019 E. 1; vgl. auch BGer 1C_134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 1.1 f. betreffend Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht). Die Beschwerdeeingabe vom 12. Oktober 2021 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt formal und inhaltlich die



gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist – vorbehältlich nachfolgender Einschränkungen – einzutreten.

1.2.

Tritt die Vorinstanz auf ein Rechtsmittel nicht ein (bzw. bestätigt diese einen Nichteintretensentscheid der Erstinstanz), ohne mit einer Eventualbegründung die Sache auch inhaltlich zu beurteilen, ist das Verfahren auf das Nichteintreten zu beschränken. Ist die Beschwerde begründet, weist das Verwaltungsgericht diesfalls die Sache gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP zur materiellen Beurteilung des Falles an die Vorinstanz zurück (vgl. T. Kamber, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 17 zu Art. 56 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1032). Andernfalls hat es mit dem vorinstanzlichen Nichteintretensentscheid bzw. mit dem den erstinstanzlichen Nichteintretensentscheid bestätigenden vorinstanzlichen Rekursentscheid sein Bewenden (vgl. VerwGE B 2019/6 vom 1. Juli 2019 E. 1 und VerwGE B 2017/176 vom 24. September 2018 E. 1; BGer 1C_263/2017, 1C_677/2017 vom 20. April 2018 E. 1.2). Eine Rückweisung kann indessen unterbleiben, wenn sich die Vorinstanz in den Entscheiderwägungen im Sinn einer subsidiären Begründung einlässlich mit den materiellen Vorbringen auseinandergesetzt hat (Kamber, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 17 zu Art. 56 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1029 a.E.). Vorliegend prüfte (und verneinte) die Vorinstanz im Rahmen der Prüfung der Beschwerdebefugnis zugleich die Frage, ob die Voraussetzungen für eine akzessorische Überprüfung des Zonenplans gegeben seien (vgl. angefochtener Entscheid E.5 S. 8 ff.; act. 2). Insoweit kann – wie die Beschwerdeführerin vorbringt (vgl. Beschwerde Ziffer III/1 S. 3 f.; act. 1) – das Gericht nebst der zur Diskussion gestellten Eintretensfrage zumindest diesen (damit zusammenhängenden) Punkt inhaltlich (mit)beurteilen. Im Übrigen ist aber die Beurteilung auf die Eintretensfrage beschränkt. Soweit die Beschwerdeführerin den Sondernutzungsplan "Q.____" inhaltlich bemängelt, ist darauf nicht einzutreten.

1.3.

Die Beschwerdeführerin stellt – zwar nicht ausdrücklich unter ihren formell gestellten Anträgen in ihrer Beschwerdeschrift (vgl. Beschwerde, Ziffer I/1 S. 2; act. 1), aber an anderer Stelle ihrer Beschwerdebegründung – sinngemäss verschiedene weitere Rechtsbegehren. So führt sie aus, im vorliegenden Fall gehe es um eine schützenswerte Landschaftskammer, wofür die Beschwerdeführerin eine Schutzzone gemäss Art. 17 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz;



SR 700, RPG) beantrage, und um den ISOS-Schutz (Beschwerde Ziffer III/4 S. 5; act. 1). Die Beschwerdeführerin erwähnte in ihren damaligen Eingaben im Einsprache- und Rekursverfahren wohl den Landschaftsschutz sowie das "ISOS" (Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz; vgl. Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder, SR 451.12, VISOS), beantragte indessen nie den Erlass einer Schutzzone, weshalb die Vorinstanzen darüber auch nicht zu befinden hatten. Ein entsprechendes Gesuch und dessen Behandlung bildete mithin nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens; demzufolge kann es auch nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sein. Das Verwaltungsgericht ist zudem weder (oberste) Planungs- noch (Ober-)Aufsichtsbehörde über das Bau- und Umweltdepartement oder die politischen Gemeinden. Es liegt also auch nicht am Gericht, ein solches Gesuch (als erste und einzige Instanz) zu behandeln und den Erlass einer Schutzzone anzuordnen. Darauf ist deshalb nicht einzutreten. Das gilt gleichermassen, soweit die Beschwerdeführerin erstmals vor Verwaltungsgericht den Erlass einer Planungszone zu beantragen scheint, wenn sie vorbringt, die Gemeinde habe es unterlassen, eine solche anzuordnen, wozu sie verpflichtet gewesen sei (vgl. Beschwerde Ziffer III/9 S. 13, act. 1; vgl. auch allgemein betreffend fehlenden klagbaren Anspruch von Privaten auf Erlass einer Planungszone VerwGE B 2019/60 vom 19. September 2019 E. 3.3, bestätigt mit BGer 1C_577/2019 vom 4. November 2020). Sofern darin überhaupt ein rechtsgenügend gestellter Antrag erblickt werden könnte, wäre darauf aus den genannten Gründen ebenfalls nicht einzutreten. Überdies trägt die Beschwerdeführerin dieses Anliegen im Zusammenhang mit ihren Ausführungen zur laufenden Ortsplanungsrevision vor. Letztere ist jedoch – gleich wie die laufende Überarbeitung der kommunalen Schutzverordnung – ohnehin nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Daraus folgt denn auch ohne Weiteres, dass ihre diesbezügliche (verfahrensrechtliche) Kritik an den beiden genannten Revisionsverfahren (vgl. Beschwerde Ziffer III/12 S. 15 f., insbesondere S. 16; act. 1) nicht zu hören ist. Nicht einzutreten ist sodann auf die Beschwerde, soweit darin um die Aufhebung des Beschlusses des Rates der Beschwerdegegnerin und der Genehmigungsverfügung des AREG ersucht wird (Devolutiveffekt, vgl. BGer 1C_118/2020 vom 17. März 2021 E. 1.4; VerwGE B 2019/123 vom 28. Mai 2020 E. 1 je mit Hinweis[en]).

2.

Das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1, PBG) trat am 1. Oktober 2017 in Kraft und damit vor der öffentlichen Auflage des im Streit liegenden Sondernutzungsplans und vor dem erstinstanzlichen Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 21. Februar 2021. Somit ist das PBG grundsätzlich anwendbar (vgl. 174 PBG und VerwGE B 2020/58, B 2020/72 vom 22. Oktober 2020 E. 3 mit weiteren Hinweisen), soweit dessen



Bestimmungen gemäss Anhang zum Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017 als unmittelbar anwendbar erklärt werden und im vorliegenden Zusammenhang zum Tragen kommen (vgl. VerwGE B 2020/97 vom 8. November 2021 E. 1 mit Hinweis auf VerwGE B 2020/10 vom 14. September 2020 E. 5). Eine direkte Anwendbarkeit ist gemäss Anhang des zitierten Kreisschreibens für die in Art. 23-33 und 40 PBG geregelten Sondernutzungspläne gegeben, so dass die erwähnten Bestimmungen heranzuziehen sind.

3.

Die Beschwerdeführerin stellt verschiedene Beweisanträge. So beantragt sie das Einholen von Expertisen über den Schutzwert der Villa E.__ mit der Q.__ als landschaftsprägende Baute sowie über den Wert des Lebensraums Q.__ für Tiere und Pflanzen. Diese beiden Beweisanträge sind eng verbunden mit den (inhaltlichen) Vorbringen der Beschwerdeführerin. Sie werden deshalb im jeweiligen Sachzusammenhang beurteilt (s. unten E. 5.4.2). Ferner verlangt die Beschwerdeführerin den Beizug diverser Akten betreffend die rechtsgültige Zonenplanung, die laufende Ortsplanungsrevision sowie die laufende Änderung der Schutzverordnung. Im vorliegenden Verfahren ist indessen hauptsächlich die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerin umstritten. Wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, sind für die Beantwortung dieser strittigen Punkte die erwähnten prozessualen Vorkehren mehrheitlich nicht entscheidend; soweit doch, sind die massgeblichen Informationen online abrufbar und somit allgemein zugänglich, weshalb deren (formeller) Beizug nicht notwendig ist. Das gilt namentlich für die Genehmigungsverfügung des Baudepartements vom 4. September 1991 (abrufbar im GIS, a.a.O. unter "Karten/Raumplanung, Grundstückskataster/Raumplanung, Raumentwicklung/ÖREB Zonenplan Kt SG", Link zu ÖREB unter "Information") und die Auflageunterlagen zur laufenden Ortsplanungsrevision (abrufbar unter: www.ch/politik-verwaltung/publikationen/aktuelles.html/331/news/1552). Abgesehen davon sind – wie gesehen – jedoch weder die laufende Ortsplanungsrevision noch die Revision der Schutzverordnung Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Auf das Einholen der vollständigen Unterlagen zu den laufenden Planungsrevisionen kann deshalb verzichtet werden.

4.

4.1.

Im Streit liegt ein (kommunaler) Sondernutzungsplan (vgl. Art 23 ff. PBG). Sondernutzungspläne, soweit sie wie hier für den Eigentümer verbindlich die zulässige Nutzung des Bodens festlegen, sind Nutzungspläne im Sinn von Art. 14 RPG (vgl.



Art. 1 Abs. 3 Ingress und lit. b PBG, wonach Sondernutzungspläne kommunale Nutzungspläne sind; vgl. auch Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 14 zu Art. 14 RPG; BGer 1C_486/2014 vom 27. April 2016 E. 1.3.1 mit Hinweisen).

4.2.

Die Beschwerdeführerin ist eine sogenannte ideelle Organisation. Das kantonale Recht kennt keine besondere Beschwerdebefugnis (mehr) für solche Verbände. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürfen im Bereich der Raumplanung allerdings die kantonalen Behörden die Rechtsmittelbefugnis gegen Verfügungen und Nutzungspläne nicht enger fassen, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht vorgesehen ist (vgl. BGer 1C_263/2017, 1C_677/2017 vom 20. April 2018 E. 2.1 mit Hinweis auf BGE 136 II 284 E. 2.1; vgl. auch BGer 1C_682/2020 vom 14. Januar 2022 E. 3.1 mit weiteren Hinweisen). Infolgedessen ist das hier hauptsächlich umstrittene Beschwerderecht der Beschwerdeführerin nach den massgeblichen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die Beschwerdebefugnis ideeller Organisationen und der dazu ergangenen Rechtsprechung zu beurteilen (vgl. Geisser/Zogg, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 32 zu Art. 45 VRP; zur sogenannt egoistischen Verbandsbeschwerde vgl. Geisser/Zogg, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 31 zu Art. 45 VRP), was im Übrigen von keiner Partei in Frage gestellt wird.

4.3.

X.___ gehört zu den gesamtschweizerischen Organisationen, die nach Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451, NHG) und Art. 55 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01, USG) i.V.m. Art. 89 Abs. 2 lit. d des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG) zur Erhebung von Beschwerden ans Bundesgericht berechtigt sind (vgl. Anhang der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [SR 814.076, VBO]; vgl. in Bezug auf X.___ BGer 1C_285/2019 vom 28. Januar 2021 E. 1.2). Die Verbandsbeschwerde steht nach ständiger Rechtsprechung jedoch nur offen, soweit der angefochtene Entscheid die Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinn von Art. 78 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) und Art. 2 NHG betrifft (vgl. BGE 144 II 220 E. 3.2 und BGE 139 II 272 f. E. 3 je mit Hinweisen).

4.4.

Für die Raumplanung sind grundsätzlich die Kantone zuständig; dem Bund steht einzig, aber immerhin eine Grundsatz-Gesetzgebungskompetenz zu (vgl. Art. 75 Abs. 1 BV). Für den Natur- und Heimatschutz sind ebenfalls die Kantone zuständig (Art. 78



Abs. 1 BV), soweit die Verfassung dem Bund nicht bestimmte umfassende Kompetenzen zuweist wie etwa im Bereich des Biotop- und Artenschutzes (vgl. Art. 78 Abs. 4 BV) sowie des Moor- und Moorlandschaftsschutzes (Art. 78 Abs. 5 BV). Bei der Erfüllung seiner Aufgaben nimmt der Bund Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes (Art. 78 Abs. 2 erster Satz BV).

Wo sich das RPG auf Rahmenbestimmungen (Nutzungsplanung; Bewilligung von Bauten innerhalb der Bauzone) beschränkt, liegt grundsätzlich keine Bundesaufgabe im Sinn von Art. 2 NHG vor (vgl. BGE 146 II 347, nicht publizierte E. 1.3 mit Hinweis auf BGE 139 II 275 E. 10.1). Regeln Nutzungspläne jedoch (ganz oder teilweise) konkrete bundesrechtliche Gesichtspunkte oder sollten sie solche regeln, so gelten sie insoweit als Verfügung im Sinne von Art. 5 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz; SR 172.021, VwVG) und können dem Beschwerderecht nach Art. 12 NHG unterliegen (vgl. BGer 1C_134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 1.1 mit Hinweis auf BGE 139 II 276 E. 10.2 mit weiteren Hinweisen).

4.5.

Im Bereich der Raumplanung erachtete das Bundesgericht die Natur- und Heimatschutzverbände schon früh als legitimiert, die Umgehung von Art. 24 RPG, der eine Bundesaufgabe darstellt (vgl. BGE 112 Ib 70), in der Nutzungsplanung geltend zu machen, insbesondere wenn die Planung zur Schaffung einer unzulässigen Kleinstbauzone führen würde (vgl. BGE 142 II 514 E. 2.3 mit Hinweisen). Ferner gehört nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus gemäss Art. 75b BV zu den Bundesaufgaben im Sinn von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG (vgl. BGE 139 II 276 ff. E. 11). Natur- und Heimatschutzverbänden ist es deshalb erlaubt, Nutzungspläne anzufechten, soweit gerügt wird, dass eine konkrete Festsetzung den bundesrechtlichen Vorgaben zum Zweitwohnungsbau widerspricht (vgl. BGer 1C_134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 5.1). Sodann entschied das Bundesgericht in BGE 142 II 511 ff. E. 2, dass auch Art. 15 RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012) eine Bundesaufgabe darstellt, weil er die maximale Grösse von Bauzonen direkt verbindlich und abschliessend festlegt. Es anerkannte daher die Befugnis der schweizerischen Natur- und Heimatschutzorganisationen, gestützt auf Art. 12 NHG Beschwerde gegen Neueinzonungen, d.h. gegen die Zuweisung von Land von einer Nichtbauzone in eine Bauzone, im Interesse des



Landschafts- und Naturschutzes zu führen (vgl. BGer 1C_511/2018 vom 3. September 2019 E. 5.3.2 [nicht in BGE 145 II 354 publiziert] mit Hinweis auf BGE 142 II 511 ff. E. 2). Nicht erforderlich ist in einem solchen Fall, dass die Neueinzonung ein Natur- oder Heimatschutzobjekt von regionaler oder gar von nationaler Bedeutung betrifft (BGE 142 II 515 f. E. 2.5 mit Hinweis auf BGE 139 II 278 E. 11.2 mit weiteren Hinweisen). Anders zu beurteilen wäre nach Bundesgericht die Rechtslage hingegen, wenn nicht die Grenzziehung zwischen Bau- und Nichtbauland, sondern die Ausgestaltung des Siedlungsgebiets streitig wäre (z.B. Art und Mass der baulichen Nutzung bei Um- und Aufzonungen innerhalb der Bauzone). Hierfür enthalte das RPG nur Rahmenvorgaben, die vom kantonalen Recht auszufüllen seien, so dass die Verbandsbeschwerde (von Spezialfällen abgesehen) nicht zulässig sei (BGE 142 516 f. E. 2.7 a.E.; vgl. dazu auch S. Kissling, Einzonungen sind neu Bundesaufgabe, in: Inforum, VLP-ASPAN [heute espacesuisse], 1/2017 S. 4 ff., insbesondere S. 7 f.). Unter die vorbehaltenen Spezialfälle können etwa detaillierte, einer Verfügung nahekommende (Sonder-) Nutzungspläne fallen, die wesentliche bundesrechtliche Fragen des Natur- und Heimatschutzes regeln (Kissling, a.a.O., S. 8 oben) oder regeln sollten (s. vorstehende E. 4.4 a.E.).

Soweit vorliegend von Bedeutung gehören nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung u.a. der Schutz der Tierwelt und die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Art. 78 Abs. 4 BV und Art. 18 ff. NHG) zu den Bundesaufgaben. Insofern sind die Natur- und Heimatschutzverbände zur Beschwerde gegen Nutzungspläne befugt, die schutzwürdige Biotope berühren (BGE 146 II 347, nicht publizierte E. 1.3; BGE 139 II 273 f. E. 9.2 und E. 10.1 f.). Hingegen stellt der Erlass von (Sonder-)Nutzungsplänen, selbst wenn sie nach Bundesrecht inventarisierte Schutzobjekte betreffen oder solche konkretisieren, keine Verfügung in Erfüllung einer Bundesaufgabe dar, weil solche Inventare nach der entsprechenden Inventarverordnung nicht (in jedem Fall) als direkt anwendbares Bundesrecht gelten (vgl. P. Keller, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg], Kommentar NHG, 2. Auflage 2019, N 4 zu Art. 12 NHG S. 307; Jeannerat/Moor, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016 N 20 zu Art. 17 RPG S. 421 je mit Hinweisen). Nicht als in diesem Sinn direkt anwendbar gelten namentlich das BLN-Inventar (vgl. BGE 121 II 196 f. E. 3c.bb), aber auch das ISOS



(betreffend Abbruchbewilligung für ein Objekt im ISOS vgl. BGer 1C_700/2013 vom 11. März 2014 E. 2.4 mit Hinweis auf BGer 1A.115/2001, 1P.441/2001 vom 8. Oktober 2001 E. 2c). Ausserhalb der Erfüllung einer Bundesaufgabe gelten sie nur mittelbar (vgl. dazu grundlegend BGE 135 II 212 E. 2.1 betreffend ISOS).

4.6.

In diesem Zusammenhang, d.h. bei Vorliegen eines Entscheids, der in Erfüllung einer Bundesaufgabe erging oder in Erfüllung einer solchen hätte ergehen sollen, können die fraglichen Organisationen auch andere raumplanungsrechtliche Rügen erheben. So sind sie etwa mit Rügen zum diesbezüglichen Verfahren, wie beispielsweise zur Frage der Koordinationspflicht gemäss Art. 25a RPG, zuzulassen (vgl. BGer 1C_621/2012 vom 14. Januar 2014 E. 2.2.3, in: URP 2014 S. 251). Ebenso sind sie befugt, im Rahmen der Anfechtung des gestützt auf den Richtplan erlassenen Nutzungsplans eine akzessorische Richtplanüberprüfung zu verlangen (vgl. BGer 1C_595/2018 vom 24. März 2020 [in BGE 146 II 34 nicht publizierte] E. 1.3 mit Hinweis auf BGer 1C_621/2012 vom 14. Januar 2014 E. 2.2.3, in: URP 2014 S. 251, und auf BGer 1C_181/2012 vom 10. April 2012 E. 1.3), was – bei gegebenen Voraussetzungen – auch für die akzessorische Überprüfung eines Zonenplans im Rahmen der Anfechtung eines Sondernutzungsplans gilt (vgl. BGer 1C_598/2013 vom 6. Dezember 2013 E. 2.2 [nicht publiziert in BGE 140 II 25] sowie BGer 1C_608/2020 vom 14. Januar 2022 E. 2, allerdings beide eine beschwerdeberechtigte Privatperson betreffend).

5.

5.1.

Die Beschwerdeführerin stützt sich für ihre Legitimation hauptsächlich auf die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 15 RPG, wonach Einzonungen eine Bundesaufgabe darstellen (grundlegend BGE 142 II 509).

Vorliegend ist ein Sondernutzungsplan im Streit, der in Verfeinerung und Präzisierung des geltenden Zonenplans (Art. 23 Abs. 1 PBG) sowie in teilweiser Abweichung davon (Zulassung von Mehrfamilienhäusern; vgl. Art. 23 Abs. 2 PBG und Art. 25 PBG) die Bebauung eines räumlich begrenzten, jedoch bereits als Wohnzone (d.h. als Bauzone) ausgeschiedenen und festgesetzten Gebiets beinhaltet. Mithin wird mit dem strittigen



Sondernutzungsplan weder die Überbauung von Nichtbauland (erst) ermöglicht noch wird dadurch das fragliche Gebiet von einem Nichtbaugebiet zu Baugebiet. Es liegt formell keine Einzonung vor, insbesondere keine Einzonung in Anwendung des revidierten Art. 15 RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012). In solchen Fällen, d.h. wenn die Ausgestaltung des Siedlungsgebiets und nicht eine Einzonung streitig ist, ist eine Bundesaufgabe zu verneinen, was sich just aus dem von der Beschwerdeführerin selbst angerufenen BGE 142 II 509 ergibt (s. dazu auch oben E. 4.5). Die Beschwerdeführerin ist von daher, d.h. weil keine formelle Einzonung zur Diskussion steht (s. dazu auch nachfolgende E. 5.2.1 und E. 6.2), nicht befugt, den strittigen Sondernutzungsplan anzufechten, wie die Vorinstanz zu Recht feststellte. Vorbehalten bleibt der erwähnte Spezialfall, wo ein (Sonder-)Nutzungsplan wesentliche bundesrechtliche Fragen des Natur- und Heimatschutzes regelt bzw. regeln sollte (dazu unten E. 5.4).

5.2.

Die Beschwerdeführerin führt weitere Bundesgerichtsurteile an, welche ihre Legitimation begründen sollen.

5.2.1.

Die Beschwerdeführerin verweist zunächst auf das bundesgerichtliche Urteil BGE 1C_632/2018 vom 16. April 2020 (Montreux; teilweise publiziert in BGE 146 II 289). Gegenstand jenes Verfahrens bildete eine Zonenplanrevision. Die dort beschwerdeführende Naturschutzorganisation brachte zur Begründung ihrer Legitimation vor, die Annahme des neuen Zonenplans führe in seiner Gesamtheit zur Schaffung neuer Bauzonen unter Verletzung des Moratoriums von Art. 38a RPG und die Gesamtfläche der im neuen Plan ausgewiesenen Bauzonen bleibe im Vergleich zu den in Art. 15 RPG festgelegten Anforderungen, insbesondere was den Bedarf im Zeithorizont von 15 Jahren betreffe, überdimensioniert. Das Bundesgericht anerkannte die Beschwerdeberechtigung der beschwerdeführenden Organisation mit der Begründung, ihre Rügen stünden im Zusammenhang mit einer Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung, die eine erhebliche Umverteilung der Baugebiete mit sich bringe, deren Konformität mit dem Bundesrecht von der Beschwerdeführerin in Frage gestellt werde (ohne dass für jeden der betroffenen Gebietsteile einzeln zu prüfen sei, ob dieser neu eingezont werde oder nicht, und ohne dass vom



beschwerdeführenden Verein der Nachweis dafür zu verlangen sei) (vgl. BGer 1C_632/2018 vom 16. April 2020 E. 1.2.2, nicht publiziert in BGE 146 II 289). Im hier strittigen Verfahren ist hingegen der Erlass eines Sondernutzungsplans und keine Gesamtrevision eines Zonenplans Verfahrensgegenstand, weshalb der genannte Entscheid schon deshalb nicht einschlägig ist. Überdies ist der rechtserhebliche Sachverhalt im Verfahren, der zum Urteil BGer 1C_632/2018 führte, auch sonst nicht vergleichbar mit dem hier zu beurteilenden Fall. Dort lag insofern eine besondere Situation vor, als der ursprüngliche, zu revidierende Zonenplan aus dem Jahr 1972, mithin vor dem Inkrafttreten des RPG vom 22. Juni 1979 am 1. Januar 1980, stammte und der Plan seither im überwiegenden Teil des Siedlungsgebiets nie an das RPG (in der Fassung vom 22. Juni 1979) angepasst wurde. In jenem Fall lag demnach bis zur daselbst verfahrensgegenständlichen Gesamtrevision noch kein bundesrechtskonformer Zonenplan nach dem RPG vom 22. Juni 1979 vor, während der Zonenplan der Gemeinde Y. am 4. September 1991 vom Baudepartement, und damit unter Geltung des auf den 1. Januar 1980 in Kraft gesetzten Raumplanungsgesetzes, genehmigt wurde (vgl. dazu eingehend unten E. 6.2). – In diesem Zusammenhang ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass in Abweichung zum genannten Bundesgerichtsurteil BGer 1C_632/2018 im Kanton St. Gallen die strengen Übergangsbestimmungen von Art. 38a Abs. 1 bis 3 RPG nicht (mehr) zur Anwendung kommen, nachdem der Bund am 1. November 2017 die Gesamtüberarbeitung Teil 1 Siedlung des kantonalen Richtplans unter Vorbehalt genehmigte (vgl. Genehmigungsverfügung des Bundesrates vom 1. November 2017; abrufbar unter: www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/kantonale-richtplaene/richtplanung-kanton-st--gallen.html). Daran ändert offenkundig nichts, dass der Bundesrat in seiner Genehmigungsverfügung die Prüfung der Koordinationsblätter S 2.16 (Weiler), S 2.17 (Streusiedlungsgebiete) und S 2.18 (Landschaftsprägende Bauten) im Rahmen seiner Prüfung der nächsten Richtplananpassung vorbehielt (vgl. Genehmigungsverfügung des Bundesrates vom 1. November 2017, Ziffern 1 und 2, a.a.O.). Schon gar nicht folgt daraus, dass bis zur Genehmigung des Richtplans in Bezug auf die landschaftsprägenden Bauten das verschärfte Bauzonenmoratorium nach Art. 38a RPG gelten solle.

5.2.2.

Die Beschwerdeführerin stützt sich weiter auf das bundesgerichtliche Urteil



1C_568/2014, 1C_576/2014 vom 13. Januar 2016 (Mollens VS, Quartierplan "Aminona-Ouest"). Dort lag zwar wie hier ein Sondernutzungsplan im Streit. Allerdings ging es um einen (projektbezogenen) Sondernutzungsplan (i.c. einen Quartierplan nach dem Recht des Kantons Wallis) für touristische Zwecke, der auch Nebenwohnungen (im Sinn von Zweitwohnungen) zulies, in einer Gemeinde, deren Zweitwohnungsanteil über 20 Prozent lag (vgl. dazu Art. 75b BV). Anders noch als das Kantonsgericht des Kantons Wallis bejahte das Bundesgericht die Berechtigung zweier Naturschutzorganisationen zur Rüge, der angefochtene Quartierplan verletze Art. 75b BV, weil bei einem Grossprojekt, das vollständig einer touristischen Nutzung gewidmet sei, das Verbot von Zweitwohnungen geeignet sein könne, den Bedarf an Grundstücken für eine touristische Nutzung in Frage zu stellen. Diese Prüfung falle eigentlich unter die ebenfalls von den Beschwerdeführern vorgebrachte Rüge der Verletzung von Grundsätzen der Raumplanung, die separat geprüft werden müsse. Diese seien zulässig, sofern sie gerade im Zusammenhang mit Art. 75b BV stünden und es um den Schutz der Landschaft im Sinn von Art. 12 NHG gehe ("Ceux-ci sont en effet recevables dès lors qu'ils sont précisément mis en perspective avec l'art. 75b Cst. et qu'il y va de la protection du paysage au sens de l'art. 12 LPN"). Der hier strittige Sondernutzungsplan hat jedoch offensichtlich keine Zweitwohnungsnutzung zum Inhalt und die Gemeinde Y. ist unbestrittenermassen keine Zweitwohnungsgemeinde.

5.3.

Die Beschwerdeführerin beruft sich ausserdem auf das am 1. Juni 2014 für die Schweiz in Kraft getretene Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (SR 0.814.07; Aarhus-Konvention). Sie macht geltend, die Verneinung ihrer Legitimation durch die Vorinstanzen verletze Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (Beschwerde Ziffer III/1 S. 3 und Ziffer III/4 S. 5 f.; act. 1). Laut Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention stellen die Vertragsparteien sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit ("membres du public") Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen oder Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen ("actes ou omissions") anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstossen. Dieser durch die Aarhus-Konvention garantierte Zugang zu Gerichten besteht auch für Umweltorganisationen, welche die innerstaatlichen Kriterien erfüllen,



um als ideelle Vereinigungen zu gelten (BGer 1C_555/2020 vom 16. August 2021 E. 5.3.2 in: URP 2022 S. 213 mit Hinweis auf BGE 142 II 509 und Keller, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg], a.a.O., N 8 zu Art. 12 NHG). Im Urteil BGer 1C_555/2020, auf den sich die Beschwerdeführerin bezieht, hatte das Bundesgericht zu klären, ob die Beschwerdeführerin, ebenfalls X.___, unabhängig von einem konkreten Planungs- und Baubewilligungsverfahren betreffend die dort streitgegenständlichen Grundstücke legitimiert war, deren Aufnahme in das kantonale Inventar der geschützten Naturobjekte zu beantragen bzw. eine entsprechende Unterlassung einer Inventaraufnahme zum Gegenstand eines Verwaltungs(justiz)verfahrens zu machen (BGer 1C_555/2020 vom 16. August 2021 E. 5.3 in: URP 2022 S. 212 ff.), was das Bundesgericht im von ihm konkret beurteilten Fall bejahte. Diese Frage stellt sich hier hingegen nicht, ist doch vorliegend die Beschwerdeberechtigung der Beschwerdeführerin in einem konkreten Planungsverfahren streitig und nicht der Anspruch auf Durchführung eines selbständigen Verfahrens. Aus diesem Entscheid lässt sich somit nichts zu Gunsten der Beschwerdeführerin ableiten, zumal weiterhin vorausgesetzt ist, dass die Verfügung, deren Erlass über eine Unterlassung erwirkt werden soll, in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergeht und selbstverständlich auch die übrigen Voraussetzungen des ideellen Beschwerderechts erfüllt sind (vgl. Bemerkungen von N. Dajcar in: URP 2022 S. 219 f.). Weiteres kommt hinzu: Nachdem das Bundesgericht in BGE 142 II 509 – auch vor dem Hintergrund der im Urteil (mit)genannten Aarhus-Konvention (vgl. BGE 142 II 516 E. 2.6) – das Verbandsbeschwerderecht zwar auf Einzonungen ausdehnte, zugleich aber ausdrücklich darauf beschränkte, besteht in dieser Hinsicht kein Anlass, gestützt auf die Aarhus-Konvention das Verbandsbeschwerderecht über diese bundesgerichtliche Rechtsprechung hinaus zuzulassen. Eine Verletzung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention ist deshalb nicht auszumachen.

5.4.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, dass das streitbetroffene Planungsinstrument Bundesaufgaben im Sinn von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG betreffe, weshalb sich die Umwelt- und Naturschutzverbände gestützt auf Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG für raumplanerische Anliegen einsetzen könnten. Konkret gehe es um eine schützenswerte Landschaftskammer und um den Ortsbildschutz (vgl. Beschwerde Ziffer III/3 S. 5; act. 1), wozu sich die Beschwerdeführerin andernorts in ihrer



St.Galler Gerichte

Beschwerdeschrift teils unter Verweis auf Art. 17 RPG und teils in Bezug auf weitere zusätzliche (materielle) Aspekte im Einzelnen äussert (vgl. Beschwerde Ziffern III/7 S. 11, III/12 S. 17 f., III/10 [sic!] S. 17; act. 1).

5.4.1.

Zunächst ist indes daran zu erinnern, dass sowohl die Raumplanung wie auch der Natur-, Landschafts- und Heimatschutz, unter Einschluss des Denkmalschutzes, dem Grundsatz nach in die Zuständigkeit der Kantone fallen (s. E. 4.4 hiavor). Auch wenn Art. 17 RPG vorschreibt, dass die Kantone Schutzzonen für bestimmte Objekte wie etwa besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften, für bedeutende Ortsbilder oder für Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen auszuscheiden (Art. 17 Abs. 1 lit.) oder stattdessen andere geeignete Massnahmen vorzusehen haben (Art. 17 Abs. 2 RPG; vgl. betreffend Inhalt und Gegenstand von Art. 17 RPG sowie dessen Verhältnis zu den anderen Bestimmungen des RPG und zu den weiteren bundesrechtlichen Schutzvorschriften Waldmann/Hänni, a.a.O., N 1 ff. zu Art. 17 RPG; Jeannerat/Moor, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., N 1 ff. zu Art. 17 RPG), ändert dies nichts an der bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung, wonach der Erlass von Nutzungsplänen – von den genannten Ausnahmen (Neueinzonungen und die Ausscheidung von Kleinstbauzonen in Umgehung von Art. 24 RPG) abgesehen – eben gerade keine Bundesaufgabe darstellt (vgl. Jeannerat/Moor in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., N 20 zu Art. 17 RPG). Entsprechend stellen das Ausscheiden von Schutzzonen oder der Erlass anderer planerischer Massnahmen für die in Art. 17 RPG genannten Objekte für sich betrachtet keine Bundesaufgaben dar. Aus Art. 17 RPG allein vermag deshalb die Beschwerdeführerin nichts für ihre Legitimation abzuleiten. Anders verhielte es sich nur dann, wenn die fragliche Planung ihrerseits die Anwendung von Bestimmungen in Erfüllung einer Bundesaufgabe erfordern würde (s. E. 4.5 zweiter Absatz hiavor), was es nachfolgend zu prüfen gilt.

5.4.2.

Die Beschwerdeführerin behauptet diesbezüglich verschiedentlich, es liege eine geschützte Landschaftskammer vor. Dafür beruft sie sich u.a. darauf, das Gebiet Q.___ sei im "ISOS" als Umgebungsrichtung IX unter der Aufnahmekategorie "empfindliche



Umgebung" mit dem Erhaltungsziel "Erhalten der Eigenschaften" enthalten. Ferner argumentiert sie damit, die Villa E.____ stelle eine landschaftsprägende Baute dar.

5.4.2.1.

Bei der Frage nach der Legitimation beschwerdeberechtigter Organisationen genügt gemäss der Rechtsprechung die bloss abstrakte Behauptung, das strittige Projekt betreffe eine Bundesaufgabe, nicht. Gegebenenfalls muss die Beschwerdeführerschaft – etwa mit Unterlagen über die Biotopqualität einer bestimmten Fläche – darlegen, dass mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit ("avec une certaine vraisemblance") vom Vorliegen einer Bundesaufgabe auszugehen ist (P. Keller, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, a.a.O., N 5 zu Art. 12 NHG mit Hinweisen; vgl. dazu auch R. Meier, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 32 mit Hinweisen). Erscheint die Behauptung nicht von vornherein völlig unbegründet oder ist die Frage zwischen den Parteien umstritten, darf die angerufene Behörde die Legitimation nicht als offensichtlich unbegründet abweisen, sondern muss die Vorfrage entscheiden, indem sie nötigenfalls die zur Klärung des Sachverhalts geeigneten Untersuchungsmassnahmen anordnet (BGer 1C_636/2015 vom 26. Mai 2016 E. 2.1 mit weiteren Hinweisen insbesondere auf BGE 123 II 7 f. E. 2c), oder die Sache materiell entscheiden (BGer 1C_636/2015 vom 26. Mai 2016 E. 2.1 mit Hinweis auf BGer 1A. 185/2004 vom 25. Juli E. 1.2.2, in: URP 2005 S. 696).

5.4.2.2.

Die Beschwerdeführerin begründet mit keinem Wort, weshalb ein direkt bundesrechtlich geregelter Gesichtspunkt, insbesondere etwa ein schutzwürdiges Biotop, vom Erlass des Sondernutzungsplans (mit)betroffen sein könnte, noch belegt sie dies auch nur ansatzweise. Weder aus den einschlägigen Bundesinventaren nach Art. 5 NHG (z.B. BLN-Gebiete gemäss der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler [SR 451.11, VBLN]) noch aus den anderen Bundesinventaren (vgl. dazu die Zusammenstellung bei J. Leimbacher, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg], a.a.O., N 7 zu Art. 5 S. 243 sowie die kartografische Darstellung der Bundesinventare unter: <https://map.geo.admin> unter Karten/Natur und Umwelt/Natur- und Landschaftsschutz) oder aus den kantonalen Richtplanvorgaben (vgl. Richtplan, Koordinationsblatt V 31, a.a.O., und Richtplankarte, a.a.O.) ergeben sich die geringsten Hinweise auf solche möglicherweise legitimationsbegründende



Gesichtspunkte des Natur- oder Landschaftsschutzes. Mit ihrem erst vor Verwaltungsgericht gestellten Beweisantrag auf Anordnung einer Expertise über den Wert des Lebensraums für Tiere und Pflanzen kann die Beschwerdeführerin sich aber nicht von der ihr auferlegten Begründungspflicht befreien; es reicht mithin nicht, unter Beantragung einer Beweisvorkehr pauschal und ohne konkrete Hinweise einfach zu behaupten, es liege eine Bundesaufgabe vor. Jedenfalls nicht in Fällen wie vorliegend, wo gerade nicht auf den ersten Blick die Existenz eines schutzwürdigen Biotops erkennbar oder gar aktenkundig ist und zudem die Begründetheit der Beschwerdelegitimation nach den Akten offensichtlich bereits von Beginn des Verfahrens an in Frage gestellt war. Mit Blick auf den letztgenannten Umstand erscheint die mit ihrem Antrag auf Anordnung einer Expertise verbundene Berufung auf einen angeblich geschützten Lebensraum erst im Verfahren vor Verwaltungsgericht letztlich auch als verspätet (vgl. BGer 1C_739/2013 vom 17. Juni 2013 E. 5.3 in: URP 2015 S. 724 ff., allerdings mit kritischen Anmerkungen von Peter M. Keller). Vor diesem Hintergrund besteht kein Anlass für das Verwaltungsgericht, weitere Untersuchungsmassnahmen anzuordnen. Entsprechend ist auch der Beweisantrag der Beschwerdeführerin abzuweisen.

5.4.2.3.

Der Beschwerdeführerin hilft für die Begründung ihrer Beschwerdebefugnis ebenfalls nicht weiter, wenn sie sich auf eine angeblich schützenswerte Landschaftskammer beruft oder Bezug auf das Ortsbildschutzinventar ("ISOS") nimmt. Das Gebiet Q.__ ist kein Bestandteil eines BLN-Objekts (s. E. 5.4.2.2 hiervor) und Y.__ ist – trotz anderer Ansicht der Beschwerdeführerin, die stets vom "ISOS" spricht – auch kein Ortsbild von nationaler Bedeutung. Y.__ ist nämlich im Anhang der VISOS nicht als solches aufgenommen. Das Ortsbild von Y.__ ist noch nicht einmal ein solches von kantonaler Bedeutung (vgl. Richtplan, a.a.O., Koordinationsblatt S 31, Liste der Ortsbilder von kantonaler Bedeutung, wo Y.__ ebenfalls nicht aufgeführt ist), sondern nur eines von lokaler Bedeutung.

5.4.2.4.

Die durch nichts belegte Behauptung der Beschwerdeführerin, die Villa E.__ stelle eine landschaftsprägende Baute dar, genügt schliesslich ebenfalls nicht, um rechtsgenügend nachzuweisen, dass der fragliche Planerlass in Erfüllung einer



Bundesaufgabe erging (oder hätte ergehen sollen). Es bestehen keinerlei Anhaltspunkte, dass die Villa E.__ (Gebäude Vers.-Nr. 0004__), die gemäss Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) aus der Bauperiode 1961 bis 1970 stammt (vgl. GWR, EGID Nr. xxxxxxx, einsehbar unter <https://www.housing-stat.ch/de/query/egid.html?egid=xxxxxxx>), und die auch keine besondere Erwähnung als schützenswertes Einzelelement oder dergleichen im kommunalen Ortsbildinventar findet, bundesrechtlichen Schutz irgendwelcher Art geniessen könnte. Der diesbezügliche Beweisantrag ist entsprechend abzuweisen. Nicht stichhaltig ist sodann der in diesem Zusammenhang angebrachte Hinweis der Beschwerdeführerin (siehe Beschwerde Ziffer III/7 S. 12 f.; act. 1) auf den Vorbehalt des Bundes in dessen Genehmigung des kantonalen Richtplans zu den landschaftsprägenden Bauten (vgl. Genehmigungsverfügung des Bundesrates vom 1. November 2017, a.a.O., Ziffern 1 und 2). Die darin vom Bund erwähnten noch ausstehenden Richtplanaussagen zu den landschaftsprägenden Bauten betreffen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone im Sinn von Art. 24d RPG bzw. von Streusiedlungsgebieten nach Art. 39 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, RPV; vgl. dazu etwa BGE 147 II 469 ff. E. 4 mit Hinweis auf BGE 145 II 83). Es erschliesst sich dem Gericht nicht, inwiefern der Genehmigungsvorbehalt hinsichtlich der Regelungen zu den Streusiedlungsgebieten (Art. 39 RPV) und zu den landschaftsprägenden Bauten und Anlagen ausserhalb des Baugebiets (Art. 24d RPG) im vorliegenden Kontext von Belang sein könnte.

5.5.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin als ideelle Organisation nach Art. 12 NHG nicht befugt ist, sich gegen den Erlass des strittigen Sondernutzungsplans zu wehren, weil der strittige Erlass des Sondernutzungsplans "Q.__" keine Bundesaufgabe im Sinn Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG betrifft. Der angefochtene Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin und der diesen Einspracheentscheid schützende Rekursentscheid der Vorinstanz sind rechtens. Die Beschwerde ist insofern unbegründet.

6.

Die Beschwerdeführerin vertritt indessen (zusammengefasst) die Ansicht, sie sei deshalb zur Beschwerde befugt, weil der geltende Zonenplan, deren vorfrageweise Überprüfung sie beantrage, "obsolet" sei und er ohnehin wegen geänderter



Verhältnisse – mit Auswirkungen auf die Bauzonendimensionierung – angepasst werden müsse, weshalb der Erlass eines Sondernutzungsplans in einer solchen Konstellation unzulässig sei (vgl. Beschwerde Ziffer III/2 S. 4; act. 1). Die Beschwerdeführerin spricht in diesem Zusammenhang verschiedentlich auch von der "Ungültigkeit" bzw. der "ursprünglichen Ungültigkeit" des Zonenplans vom 4. September 1991, womit sie sich implizit auf die Nichtigkeit des aktuell geltenden Zonenplans zu berufen scheint.

Es ist jedoch zunächst schon fragwürdig, ob eine in der Sache gar nicht zur Beschwerde gegen einen Sondernutzungsplan legitimierte Organisation (s. oben E. 5) überhaupt vorfrageweise eine Überprüfung des diesem zu Grunde liegenden Zonenplans beantragen bzw. dessen Nichtigkeit geltend machen kann (s. oben E. 4.6; hinsichtlich Nichtigkeit vgl. VerwGE B 2017/160, B 2018/152 vom 26. September 2019 E. 6.2, wo eine Prüfungspflicht der von einer nichtlegitimierten privaten Beschwerdeführerin gerügten Nichtigkeit eines Zonenplans verneint wurde; anders hingegen BGE 115 Ia 4 E. 3, demgegenüber allerdings wieder BGer 1C_78/2015 vom 29. Mai 2015 E. 3.4, wo die Frage offengelassen wurde). Die Frage braucht jedoch nicht beantwortet zu werden, wenn die Nichtigkeit des Zonenplans und die Notwendigkeit einer Anpassung des geltenden Zonenplans im betroffenen Gebiet ohnehin zu verneinen wären.

6.1.

Nach der Rechtsprechung ist eine Verfügung (bzw. ein Planerlass) nur dann nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgrund fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeiten einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht. Inhaltliche Mängel haben nur in seltenen Ausnahmefällen die Nichtigkeit einer Verfügung zur Folge; erforderlich ist hierzu ein ausserordentlich schwerwiegender Mangel (vgl. BGer 1C_555/2020 vom 16. August 2021 E. 7.1 und BGer 1C_25/2019 vom 5. März 2020 E. 6.3 je mit Hinweis auf BGE 139 II 260 E 11.2 und BGE 137 I 275 E. 3.1; s. auch VerwGE B 2019/74 vom 19. Dezember 2019 E. 3.1 u.a. mit Hinweis auf BGer 1.P 365/2001 vom 19. September 2001 E. 1 b; VerwGE B 2010/283 vom 3. Mai 2011 E. 2.2).



Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung werden Nutzungspläne prozessual wie Verfügungen behandelt (statt vieler BGer 1C_608/2020 vom 14. Januar 2022 E. 2.2 mit Hinweisen). Sie müssen bei Erlass angefochten werden, ansonsten sie grundsätzlich bestandeskünftig werden. Die akzessorische Überprüfung von Nutzungsplänen ist aus Gründen der Rechtssicherheit nur ausnahmsweise zulässig. Dies kann der Fall sein, wenn die Betroffenen sich bei Planerlass noch nicht über die ihnen auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnten und sie im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatten, ihre Interessen zu verteidigen (vgl. BGer 1C_608/2020 vom 14. Januar 2022 E. 2.2 mit Hinweis auf BGE 123 II 337 E. 3a sowie auf BGer 1C_290/2019 vom 13. Mai 2020 E. 3.1 und auf BGer 1C_25/2019 vom 5. März 2020 E. 6.2 je mit weiteren Hinweisen), oder wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG) überwiegt (BGer 1C_608/2020 vom 14. Januar 2022 E. 2.2 mit Hinweis BGE 145 II 83 E. 5.1 und BGE 144 II 41 E. 5.1). Die vorfrageweise Planüberprüfung kann bei gegebener Beschwerdebefugnis auch von Verbänden geltend gemacht werden (vgl. BGE 145 II 88 f. E. 5.1 mit Hinweis auf 1C_176/2016 vom 10. Mai 2017 E. 3.2).

Nutzungspläne sind auf einen bestimmten Zeithorizont ausgerichtet (15 Jahre für Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG) und nach Ablauf dieser Frist grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen – auch bei unveränderten Verhältnissen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto weniger gewichtig ist das Vertrauen in die Beständigkeit des Plans (BGer 1C_153/2021 vom 12. April 2022 E. 2.2 und BGer 1C_608/2020 vom 14. Januar 2022 E. 2.2 je mit Hinweis auf BGE 145 II 83 E. 5.4). Art. 21 Abs. 2 RPG unterscheidet mit Blick auf die Änderung von Nutzungsplänen zwei Stufen: In einem ersten Schritt wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss; in einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Plananpassung (BGer 1C_153/2021 vom 12. April 2022 E. 2.2 mit Hinweis auf BGE 144 II 41 E. 5.1 mit weiteren Hinweisen). Ob eine Plananpassung (zweite Stufe) aufgrund veränderter Verhältnisse gerechtfertigt ist,



beurteilt sich nach ständiger Rechtsprechung aufgrund einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind 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 (BGer 1C_153/2021 vom 12. April 2022 E. 2.2 mit Hinweis auf BGE 140 II 25 E. 3.1 und BGer 1C_47/2020 vom 17. Juni 2021 E. 5.1.3).

6.2.

Wie schon vor der Vorinstanz bringt die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde beinahe wortgleich vor, der Zonenplan aus dem Jahr 1991 leide deshalb an ursprünglicher Ungültigkeit in Bezug auf die Zuweisung des Plangebiets zur Bauzone, weil der aktuell geltende Zonenplan Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Landschaft) verletze. Der Biotop- und Landschaftsschutz knüpfe seit Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 an die raumplanerischen Instrumente an. Dabei handle es sich um eine planerische und flächendeckende Bestimmung von Schutzobjekten. Die Zuweisung des streitbetroffenen Gebiets zur Bauzone im Jahr 1991 verstosse zudem auch gegen Art. 15 RPG in der Fassung vom 22. Juni 1979 (in Kraft seit 1. Januar 1980; nachfolgend aArt. 15) in dem Sinn, als zwischen aArt. 15 lit. a und aArt. 15 lit. b RPG eine Prioritätenordnung bestehe. In die Bauzone werde zuerst das weitgehend überbaute Gebiet eingewiesen, bevor zur Deckung des Bedarfs der nächsten 15 Jahren unüberbautes Gebiet einbezogen werden dürfe. Es gebe keine Anhaltspunkte, dass bei der Erarbeitung des Zonenplans im Jahr 1991 ein Bedarf für solches Bauland bis 2016 nachgewiesen worden sei. Auch hätten genügend geeignete Baulandreserven in der Gemeinde und grosse Verdichtungspotenziale gegen innen bestanden. Im Bestreitungsfall werde beantragt, dass die Gemeinde die Unterlagen betreffend den Zonenplan und den Genehmigungsbeschluss des Regierungsrats ins Recht lege. Dem hielt die Vorinstanz u.a. entgegen, dass erstens der geltende Zonenplan nach dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes, nämlich im Jahr 1991, genehmigt worden sei und zweitens die behauptete ursprüngliche "Ungültigkeit" nicht eine wesentlich geänderte Sach-



oder Rechtslage im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG betreffe (vgl. angefochtener Entscheid E. 5.2 S. 13; act. 2).

6.2.1.

Ungeachtet der Richtigkeit der vorstehend wiedergegebenen vorinstanzlichen Ausführungen ist die Vorinstanz mit ihren Ausführungen ihrer Begründungspflicht als Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV, siehe auch Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP) hinreichend nachgekommen. Denn nach der Rechtsprechung genügt es, wenn wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (vgl. VerwGE B 2018/52 vom 27. Februar 2019 E. 2.2.3 und VerwGE B 2015/36, B 2016/117 vom 28. März 2017 E. 4.2 je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin war aufgrund der Ausführungen der Vorinstanz ohne Weiteres in die Lage versetzt, sich über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft zu geben und ihn in voller Kenntnis der Sachlage weiterzuziehen. Der Vorwurf der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe sich nicht mit genügender Begründung zur Rüge der Ungültigkeit des Zonenplans geäußert (vgl. Beschwerde Ziffer III/6 S. 8; act. 1), trifft somit nicht zu.

6.2.2.

Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des RPG (in der Fassung vom 1. Januar 1980) und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen worden sind, gelten vermutungsweise als rechtmässig (BGE 127 I 106 E. 6b/aa; BGE 120 Ia 233 E. 2). Der am 4. September 1991 genehmigte Zonenplan von Y.___ fällt grundsätzlich unter diese rechtliche Vermutung. Was die Beschwerdeführerin unter Berufung auf aArt. 15 RPG vorbringt, vermag diese Vermutung nicht umzustossen. Es bestehen keinerlei Anzeichen dafür, dass der Erlass des Zonenplans in völliger Missachtung der damals geltenden Vorschriften, namentlich der Vorgaben zum Bauzonenbedarf (Dimensionierung), erfolgte. Die Genehmigungsbehörde thematisierte in ihrem Genehmigungsentscheid die Frage der Bauzonendimensionierung mit keinem Wort, vielmehr genehmigte sie den Zonenplan – von einem hier nicht relevanten Punkt abgesehen – vorbehaltlos. Die Beschwerdeführerin lässt des Weiteren völlig ausser Acht, dass die Grundstücke im Gebiet Q.___ im Zeitpunkt der Zonierung im Jahr 1991 bereits – wenn auch locker – mehrheitlich (d.h. konkret mit Ausnahme der heutigen Grundstücke Nrn. 0004__ und 0001__) mit Wohngebäuden bebaut, strassenmässig



erschlossen und insofern baureif waren (vgl. Luftbild aus dem Jahr 1984 [Aufnahme Nr. yyyyyyy], abrufbar unter: www.swisstopo.admin.ch/de/karten-daten-online/karten-geodaten-online/lubis.html). Im Vergleich zu heute waren damals einzig die Gebäude auf den Grundstücken Nrn. 0004__ und 0001__, einzelne Gebäude entlang des heutigen Q.__-wegs sowie die nördlich gelegene Überbauung R.__ noch nicht erstellt. Ungeachtet dessen, ob es sich bei den streitbetroffenen Grundstücken deswegen um weitgehend überbautes Gebiet im Rechtssinn, und damit von Gesetzes wegen um Bauzone, handelte (aArt. 15 Abs. 1 lit. a RPG bzw. Art. 36 Abs. 3 RPG; vgl. dazu etwa Waldmann/Hänni, a.a.O., N 24 f. zu Art. 15 RPG mit Hinweisen), sprechen diese Gegebenheiten jedenfalls für die Rechtmässigkeit der damaligen Baugebietsabgrenzung, zumal die Beschwerdeführerin sich an dieser Stelle darauf beschränkt, die Bundesrechtskonformität der Umschreibung des Baugebiets in genereller Weise (nicht nachgewiesener Bedarf, vorhandene Baulandreserven andernorts, bestandene Innenreserven) zu bestreiten. Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführerin bestehen aufgrund der geschilderten Sachlage keine Hinweise dafür, dass die Zuweisung des Gebiets Q.__ nicht RPG-konform erfolgte. Die geltend gemachten Rügen vermögen jedenfalls keine Nichtigkeit des gültigen Zonenplans zu begründen.

6.2.3.

Nach den weiteren Ausführungen in der Beschwerdeeingabe scheint die Beschwerdeführerin einen schweren Verfahrensfehler bzw. einen schweren inhaltlichen Mangel des geltenden Zonenplans ferner darin zu erblicken, dass dessen Erlass in Verletzung von Art. 1 RPG und Art. 17 RPG erfolgt sein soll. – Bei Art. 1 RPG, auf den sich die Beschwerdeführerin beruft, handelt es sich – gleich wie bei Art. 3 RPG – jedoch um eine Ziel- und Grundsatzbestimmung, die keine vollstreckbaren Verhaltensvorschriften beinhaltet und keine Konditionalbestimmung ist, die an das Vorliegen der Tatbestandsvorschriften bestimmte Rechtsfolgen knüpft. Die in Art. 1 und 3 RPG geregelten Planungsziele und -grundsätze enthalten zwar zu berücksichtigende Aspekte, sie gelten aber weder absolut noch sind sie unmittelbar anwendbar. Sie können insbesondere rechtskräftige Nutzungspläne nicht ausser Kraft setzen (vgl. BGer 1A.192/2000, 1P.344/200 vom 20. Februar 2001 E. 3e betreffend Seeuferfreihaltung [Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG] mit Hinweis auf BGE 123 II 337 E. 5b; Tschannen, in: Aemisegger/Kuttler/Moor [Hrsg.], a.a.O., N 5 und N 10 zu Art. 3 RPG; Waldmann/



Hänni, a.a.O., N 1 zu Art. 1 RPG und N 3 zu Art. 3 RPG). Weil unbestrittenermassen der Zonenplan vom 4. September 1991 rechtskräftig ist, vermag die behauptete Missachtung von Art. 1 RPG die geltende Zonenplanung schon deshalb nicht auszuhebeln. Es erscheint sodann bundesrechtlich nicht von vornherein ausgeschlossen, dass das formelle Ausscheiden von (gegebenenfalls überlagernden) Schutzzonen bzw. der Erlass von (kantonalrechtlich vorgesehenen) Schutzverordnungen – als Teil des Nutzungsplans nach Art. 14 RPG bzw. im Sinn eines nach Art. 17 RPG vorgesehenen kantonalrechtlichen Planungsinstruments zur Erfüllung der Schutzanliegen – *vor* oder *nach* Erlass eines Zonenplans ergehen, der die Bau- und Landwirtschaftszonen (Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet) festlegt und konkretisiert (vgl. etwa BGer 1C_134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 3.2 allerdings betreffend Naturschutz*inventar* als nicht-zwingender Bestandteil des Zonenplans nach bernischem Recht), solange den Anforderungen der massgeblichen Schutzinteressen in der Ortsplanung insofern materiell Rechnung getragen wird, als die entsprechenden Erhebungen als Grundlagen der Ortsplanung berücksichtigt werden. Fehlen solche Erhebungen oder sind sie unvollständig oder ungenügend, so kann dies zwar gegebenenfalls zur Folge haben, dass die raumplanerische Interessenabwägung und die darauf beruhende Nutzungsplanung fehlerhaft ist und (ganz oder teilweise) aufgehoben bzw. überarbeitet werden muss (vgl. den bereits erwähnten BGer 1C_134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 3.3). Indes wäre solches nicht zwingend ein derartig krasser inhaltlicher Fehler oder schwerwiegender Verfahrensfehler, der zur Nichtigkeit eines rechtskräftig erlassenen Zonenplans führen müsste (vgl. etwa BGer 1C_555/2020 vom 16. August 2021 E. 7.2 ff.). Diesbezüglich ist im hier konkreten Fall hervorzuheben, dass die Schutzverordnung der Gemeinde Y.__ am 15. März 1984 (Natur- und Landschaftsgebiet T.__ mit Änderung vom 28. April 1986) bzw. am 11. Juni 1987 (Abschnitt III der Schutzverordnung betreffend Kulturobjekte und Ortsbilder) genehmigt wurde (einsehbar im GIS, a.a.O., unter Karten "Raumplanung, Grundstückskataster/Raumplanung, Raumentwicklung/ÖREB Schutzverordnung Naturobjekte Kt SG", Information, mit "Link zu ÖREBLex" bzw. unter Karten "Raumplanung, Grundstückskataster/Raumplanung, Raumentwicklung/ÖREB Schutzverordnung Kulturobjekte Kt SG", Information, mit "Link zu ÖREBLex"). Die Schutzverordnung lag also zum Zeitpunkt der Genehmigung des Zonenplans am 4. September 1991 bereits rechtskräftig vor. Bei dieser Sachlage ist anzunehmen, dass bei der Ausarbeitung des



Zonenplans, spätestens jedoch im Zeitpunkt von dessen Genehmigung, die erforderlichen Grundlagen hinsichtlich der (damals massgeblichen) Anforderungen an den Natur- und Landschaftsschutz erhoben bzw. gar schon umgesetzt und bekannt waren und so gesamthaft bereits in die Ortsplanung, insbesondere in den Zonenplan, eingeflossen sind. Die Nichtigkeit des Zonenplans wegen eines krassen inhaltlichen Mangels ist unter diesen Umständen zu verneinen.

6.2.4.

Eine Absage ist der (sinngemäss geäusserten) Ansicht der Beschwerdeführerin zu erteilen, der geltende Zonenplan sei allein schon deshalb "obsolet" (verstanden als "ungültig" bzw. "nichtig"), weil der übliche 15-jährige Planungshorizont abgelaufen sei und die Gemeinde Y. bereits die Revision des Zonenplans in Angriff genommen habe. Selbstredend führt beides nicht dazu, dass der rechtskräftig erlassene und nach wie vor Geltung beanspruchende Zonenplan deswegen ausser Kraft gesetzt oder gar nichtig wäre. Eine laufende Revision hat ohne besondere gesetzliche Vorschrift regelmässig keine (Vor)Wirkung auf den formellen Bestand eines rechtskräftigen Zonenplans, ansonsten beispielsweise das gesetzlich vorgesehene Instrument der Planungszone unnötig wäre (vgl. Art. 27 RPG und Art. 42 ff. PBG; allgemein dazu P. Tanquerel, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, a.a.O. N 27 zu Art. 21 RPG S. 668 f; A. Ruch, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O. N 53 ff. zu Art. 27 RPG S. 755 ff.). Auch besteht keine bundesrechtliche oder kantonale Bestimmung, wonach nach Ablauf des Planungshorizonts Zonenpläne von Gesetzes wegen ihre Rechtskraft verlieren.

6.2.5.

Nach dem Gesagten bestehen keine Anhaltspunkte, die für die Ungültigkeit bzw. Nichtigkeit des geltenden Zonenplans sprechen. Von dessen RPG-Konformität ist auszugehen.

6.3.

Die Vorinstanz verneinte eine wesentliche Änderung der Verhältnisse unter Verweis auf BGer 1C_161/2019 vom 23. Januar 2020 (teilweise publiziert in BGE 146 II 80) mit dem Argument, das Inkrafttreten der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 stelle für sich allein



keine solche wesentliche Änderung dar. Auch habe das im Jahr 2014 revidierte RPG im konkreten Fall keine Auswirkung auf den Bauzonenbedarf. Das revidierte RPG schreibe eine Siedlungsentwicklung nach innen durch Verdichtung der bestehenden Siedlungsfläche (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis}, Art. 8a lit. c RPG) und die Reduzierung überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG) vor. Dies werde durch den revidierten kantonalen Richtplan konkretisiert. Am 1. November 2017 habe der Bundesrat den kantonalen Richtplan "Teil 1 Siedlung" genehmigt. Gemäss Richtplankarte S 12 müssten Gemeinden, die eine überdimensionierte Bauzone aufweisen, einen Auszonungsprozess initiieren. Grundlage für die Berechnung von überdimensionierten Bauzonen im Bereich Wohnen sei das Berechnungsmodell mit einem Horizont von 25 Jahren. Bei einem Kapazitätsindex von 0 % entspreche die vorhandene Bauzone einer Gemeinde dem voraussichtlichen Bauzonenbedarf. Sei der Wert im Minusbereich, bestünden zu grosse Flächenkapazitäten. Im positiven Bereich bedeute dies dagegen, dass das Siedlungsgebiet um zusätzliche Flächen vergrössert werden sollte, um den Bedarf zu decken. Für die Berechnung des Siedlungsgebiets werde zusätzlich ein "Spielraum" berücksichtigt. Dieser federe Unsicherheiten der künftigen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung, der Möglichkeit zur Innenentwicklung, zur Reduktion der überdimensionierten Bauzonen und zur Marktentwicklung ab. Sei der Kapazitätsindex demnach höher als minus 2 %, könne die Gemeinde zusätzlich zur bestehenden Bauzone Siedlungsgebiet bezeichnen. Liege der Kapazitätsindex zwischen minus 2 % und minus 6 %, entspreche die bestehende Bauzone dem Siedlungsgebiet. Sei der Kapazitätsindex hingegen kleiner als minus 6 %, müsse die Gemeinde ihre Bauzone und ihr Siedlungsgebiet verkleinern. Bei der Gemeinde Y.__ sei letzteres nicht der Fall. Gemäss ihrem Gemeindeporträt über die Siedlungsgebietsdimensionierung der Wohn- und Mischzonen betrage der zu erwartende Bevölkerungszuwachs bis ins Jahr 2040 1097 Personen. Die Kapazität in den unbebauten Wohn- und Mischzonen betrage heute lediglich 683 Personen; damit weise die Gemeinde Y.__ einen Kapazitätsindex von plus 2,6 % auf (Gemeindeporträts Siedlungsgebietsdimensionierung August 2017, S. 66; abrufbar unter <https://www.sg.ch/bauen/raumentwicklung/kantonaleplanung/grundlagenzumrichtplan>). Dementsprechend seien die Wohn- und Mischzonen der Gemeinde Y.__ nicht überdimensioniert. Selbst wenn überdimensionierte Bauzonen vorlägen, würde sich eine Auszonung des strittigen Plangebiets nicht aufdrängen. Das Plangebiet sei voll



St.Galler Gerichte

erschlossen und baureif. Zudem seien sämtliche umliegenden Grundstücke bereits überbaut. Entsprechend sehe auch der Entwurf des überarbeiteten Zonenplans im strittigen Gebiet keine Auszonungen vor. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, dass die Ausführungen der Vorinstanz zur Bauzonendimensionierung auf überholten Berechnungen gründeten, weil in den letzten Jahren ein wahrer Bauboom Y.___ völlig verändert habe mit der Folge, dass der Leerwohnungsbestand immens sei. Ende Juni 2021 habe Y.___ 172 Leerwohnungen, d.h. 5.83 %, oder weit mehr Leerwohnungen als in allen St. Galler Gemeinden, fast dreimal höher als der Durchschnitt im Kanton St. Gallen. Die von der Vorinstanz erwähnte Siedlungsgebietsdimensionierung 2017 spreche von einem zu erwartenden Bevölkerungszuwachs bis 2040 von 1097. Für alle diese Personen stünden bereits gebaute neue Wohnungen bereit.

Den Ausführungen der Vorinstanz kann beigeplichtet werden. Die Gemeinde Y.___ ist gemäss Richtplan des Kantons St. Gallen – bezogen auf den Zeithorizont für das Siedlungsgebiet (Bereich Wohnen) von 25 Jahren (Richtplanhorizont) – gerade keine Gemeinde mit überdimensionierten Bauzonen, die einen Auszonungsprozess starten muss (vgl. Richtplan, Koordinationsblatt S 12, Stand September 2019, S. 4 e contrario, einsehbar unter: www.sg.ch/bauen/raumentwicklung/kantonaleplanung/richtplanung.html). Das Gebiet Q.___ befindet sich folgerichtig innerhalb des gemäss Richtplan (definitiv) festgelegten Siedlungsgebiets Wohnnutzung (vgl. Richtplankarte, einsehbar im Geoportal [nachfolgend GIS], www.geoportal.ch, unter Karten, "Raumplanung, Grundstückskataster, Raumplanung, Raumentwicklung, Richtplankarte, kantonal Kt. SG" oder unter www.sg.ch/bauen/raumentwicklung/kantonaleplanung/richtplanung.html, Richtplankarte [Blatt Nord], Stand April 2021). Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, gilt das Siedlungsgebiet der Gemeinde Y.___ nicht als überdimensioniert. Daran ändert nichts, dass die Richtplanvorgaben und die Grundlagen aus dem Jahr 2017 stammen. Zumindest die Grösse des Siedlungsgebiets, das der heutigen Bauzone entspricht, blieb in der Gemeinde Y.___ seither unverändert und die Entwicklung der Wohnbevölkerung im Kanton St. Gallen beruht gemäss Richtplan auf einer Prognose (Szenarien des Bundes), weshalb die innerkantonale Verteilung der Bevölkerungsentwicklung auf die Gemeinden und die davon abhängigen weiteren Indikatoren nicht variieren. Der behauptete hohe Leerwohnungsbestand beeinflusst die methodische Berechnung des Siedlungsgebiets



St.Galler Gerichte

gemäss Richtplan insoweit nicht, weshalb weiterhin auf das Gemeindeportrait abgestellt werden kann. Im Übrigen trifft nicht zu, dass die bestehenden Leerwohnungen, deren Anzahl erfahrungsgemäss zudem saisonalen Schwankungen unterliegt, den erwarteten Bevölkerungszuwachs (gemäss kantonalem Modell) aufnehmen kann, müsste doch dafür, ausgehend von den von der Beschwerdeführerin selbst in den Raum gestellten Zahlen, jede Wohnung mit mehr als sechs Personen (Zuwachs [1097 Personen] dividiert durch Anzahl Leerwohnungen [172]) belegt sein. Eine solche Belegung ist angesichts einer durchschnittlichen Belegungsdichte pro Wohnung von 2,2 Personen unrealistisch (s. Excel-Tabelle "Belegungsdichte der bewohnten Wohnungen nach der Zimmerzahl und nach Kanton" per 31. Dezember 2020, abrufbar unter: www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bauwohnungswesen/wohnungen/wohnverhaeltnisse/belegungsdichte.assetdetail.17944013.html).

Wie die Vorinstanz zutreffend und unbestritten weiter konstatierte, ist das Sondernutzungsplangebiet aktuell voll erschlossen und baureif. Ergänzend ist anzumerken, dass es auch schon mehrheitlich bebaut ist. Das gesamte, fast vollständig bebaute Gebiet Q.___ (d.h. das Plangebiet selbst als auch die nördlich der Q.___-strasse gelegenen Grundstücke sowie die östlich gelegenen Grundstücke am Q.___-weg) grenzt im Norden (R.___) und Osten (P.___) zudem an bebaute Bauzonen. Im Süden und Westen bildet mehrheitlich Wald einen landschaftlich überzeugenden natürlichen Abschluss des bebauten Siedlungsgebiets, was für die Zuweisung in eine Bauzone bzw. für das Belassen des Gebiets in einer Bauzone spricht. Auch sind keine offensichtlichen Gründe erkennbar und belegt, die als Folge der Abwägung aller für die Raumplanung massgebenden Zielsetzungen eine Zuweisung zur Nichtbauzone geradezu aufdrängen würden. Vorliegend darf zudem die laufende Ortsplanungsrevision, auch wenn ihr (unmittelbar) keine Vorwirkung zukommt, berücksichtigt werden. Gemäss Planungsbericht beträgt der Kapazitätsindex in den bestehenden Bauzonen -0.1 % und es sind in der Gemeinde Y.___ flächenmässig keine erheblichen Neueinzonungen, aber auch keine wesentlichen Auszonungen von (auslastungsrelevanten) Wohn- und Mischzonen (WMZ) vorgesehen (vgl. Planungsbericht [Stand Auflage], a.a.O., Anhang 2: Report Bauzonendimensionierung Raum+, S. 69 sowie Anhang 3: Bauzonendimensionierung: Tabelle Ein-, Um- und



Auszonungen, S. 70). Der Raumbedarf der Einwohner (für einen Bevölkerungszuwachs in den nächsten 15 Jahren von 710 Personen) soll vielmehr in den bestehenden unbebauten Flächen mittels Umzonungen sowie durch Innenentwicklungen aufgefangen werden. Bezogen auf das hier strittige Gebiet sieht der Planentwurf sodann keine einschränkenderen Änderungen in der Zonierung vor, weder Ab- noch Rückzonungen (Aus- oder Nichteinzonungen). Gesamthaft betrachtet ist deshalb die Schlussfolgerung der Vorinstanz nicht zu beanstanden, wonach trotz des Alters des Zonenplans konkret keine Notwendigkeit für eine zonenplanerische Anpassung der betroffenen Grundstücke besteht. Weder verfügt die Gemeinde Y.__ über eine offensichtlich überdimensionierte Bauzone, noch erscheint eine Ab- oder gar Rückzonung des Sondernutzungsplangebiets als realistisch. Die Beschwerde ist auch in diesem Punkt unbegründet.

7.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 3'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Sie ist mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Der Verlegung der amtlichen Kosten entsprechend steht der Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren keine ausseramtliche Entschädigung zu (Art. 98 Abs. 1 und 2 sowie Art. 98^{bis} VRP). Weder die Beschwerdegegnerin noch die beteiligten Grundeigentümer liessen sich im Beschwerdeverfahren vernehmen; mangels Antrags und entstandener Aufwendungen sind ihnen keine ausseramtlichen Kosten zu entschädigen (Art. 98^{bis} in Verbindung mit Art. 98^{ter} und Art.95 Abs. 3 der der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO; vgl. auch A. Linder in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 5 und N 12 zu Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.



2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500 unter Verrechnung mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.