



<b>Fall-Nr.:</b>	B 2014/90
<b>Stelle:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Rubrik:</b>	Verwaltungsgericht
<b>Publikationsdatum:</b>	22.01.2016
<b>Entscheiddatum:</b>	22.01.2016

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 22.01.2016**

**Baurecht. Teilzonenplan. Art. 15 und 21 Abs. 2 und 38a RPG (SR 700). Art. 52a RPV (SR 700.1). Art. 32 Abs. 1 BauG (sGS 731.1). Der streitige Teilzonenplan sah im nördlichen Teil die Einzonung eines Waldstücks zu Erschliessungszwecken vor. Diese Einzonung wurde im Beschwerdeverfahren nicht beanstandet. Die Einzonung des Waldstücks war daher nicht materiell auf ihre Vereinbarkeit mit den RPG-Bestimmungen in der geänderten Fassung (Einzonungsmoratorium) zu überprüfen. Im südlichen Teil umfasste der Teilzonenplan einen Landstreifen in der Grünzone Freihaltung. Dabei handelte es sich weder um eine Landwirtschaftszone im Sinn von Art. 16 RPG noch um eine Schutzzone im Sinn von Art. 17 RPG. RPG-rechtlich lag der Landstreifen somit nicht ausserhalb der Bauzone, weshalb auch keine (vom Einzonungsmoratorium umfasste) Einzonung, sondern eine Umzonung in Frage stand. Die X.-Strasse stellt für das Gebiet Y. eine strassenmässig ausreichende Erschliessung dar. Der Anschluss einer grösseren Bauzonenreserve an eine bereits zureichend ausgebaute Erschliessungsstrasse liegt im öffentlichen Interesse. Ausgehend vom Umstand, dass die Umzonung einer Grünzonenfläche einzig der Erschliessung des Gebiets Y. (im Sinn von Art. 50 Abs. 1 BauG) dient, bejahte die Vorinstanz zu Recht das Vorliegen eines öffentlichen Interesses. Aufgrund dessen, dass die Grundstücke im Gebiet Y. schon lange Zeit der Wohnzone W1a zugeteilt waren, war mit einem aus der Erschliessung der Parzellen resultierenden Mehrverkehr zu rechnen (Verwaltungsgericht, B 2014/90). Entscheid vom 22. Januar 2016**

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;  
Gerichtsschreiber Schmid



Verfahrensbeteiligte

**K. AG,**

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. HSG David Brassel, Mätzler & Partner  
Rechtsanwälte, Grossfeldstrasse 45, 7320 Sargans,

gegen

**Baudepartement des Kantons St. Gallen,** Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St.  
Gallen,

**Vorinstanz,**

**A.A.,**

**B.B.,**

**C.C.,**

**Beschwerdegegner 1-3,**

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Museumstrasse 35, Postfach  
41, 9004 St. Gallen,

**D. Immobilien AG,**

**E.E.,**

**Beschwerdegegner 4 und 5,**

beide vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. HSG Hermann Just, Masanserstrasse 35,  
Postfach 414, 7001 Chur,



## St.Galler Gerichte

**Politische Gemeinde Q.**, Gemeinderat,

**Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

**Teilzonenplan "Y."**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

#### **A.**

a. Die je mit einem Wohnhaus (Vers.-Nr. 0000 und 0001) überbauten Grundstücke Nr. 002 und 003, Grundbuch Q., stehen im Eigentum der D. Immobilien AG und von E.E. Die Grundstücke grenzen im Nordwesten an Wald und sind über den L.-weg (Gemeindestrasse 3. Klasse) erschlossen. A.A. und B.B. sind je zur Hälfte Eigentümer des an die X.-Strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) grenzenden Grundstücks Nr. 0005, Grundbuch Q. Die drei erwähnten Grundstücke grenzen aneinander und befinden sich gemäss Zonenplan der Gemeinde Q. vom 9. April 2001 in der Wohnzone W1a, überlagert mit dem Hinweis Grundwasserschutzzone. Der südöstliche Bereich des Grundstücks Nr. 0005 liegt in der Grünzone Freihaltung GRF.

b. Am 7. April 2012 beschloss der Gemeinderat Q. den Teilzonenplan Y., den Überbauungsplan Y. mit besonderen Vorschriften (besV), den Rodungsplan Y. sowie den Teilstrassenplan Y. (act. G 9/6/11). Der Teilzonenplan Y. sieht nordwestlich des Grundstücks Nr. 003 die Einzonung einer Waldfläche von 209 m<sup>2</sup> in die Wohnzone W1a zur Schaffung einer Zufahrtsstrasse vor. Diese Fläche soll gemäss Rodungsplan Y. gerodet und in gleichem Umfang wieder aufgeforstet werden. Im Weiteren soll gemäss Teilzonenplan ein Drittel der Grünzone Freihaltung GRF auf Grundstück Nr. 0005 in die Wohnzone W1a umgezont werden. Der Überbauungsplan Y. teilt die drei Grundstücke in drei Baugebiete auf, in welchen die Regelbauweise gilt. Baugebiet A befindet sich nördlich der Grünzone und umfasst das Grundstück Nr. 0005. Baugebiet C trennt die Wohnhäuser auf den Grundstücken Nr. 002 und 003 vom Baugebiet B ab, das sich im



Anschluss an das Grundstück Nr. 0005 bis zu den Wohnhäusern erstreckt. Die Baugebiete A und B sollen von der X.-Strasse über die Zu- und Wegfahrt der Tiefgarage erschlossen werden. Die Überbauung des Baugebiets B kann erst erfolgen, wenn die Zufahrt für das Baugebiet A sichergestellt ist. Für Rettungsfahrzeuge soll eine mit Schotterrasen befestigte Notzufahrt entlang der Erschliessungsfläche über die Grünzone führen. Das Baugebiet C soll über die L.-weg erschlossen werden. Der Teilstrassenplan Y. sieht die Klassierung der neuen Zufahrt zum Grundstück Nr. 003 als Gemeindestrasse 3. Klasse vor.

c. Innert der Auflagefrist vom 21. August bis 19. September 2012 erhob die K. AG, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. HSG David Brassel, Sargans, als Baurechtsnehmerin des Grundstücks Nr. 0006, X.-Strasse 04, Q., Einsprache gegen die vorerwähnten Pläne (act. G 9/6/7). In der Einsprachebegründung vom 3. Oktober 2012 beantragte sie die Aufhebung der vorgesehenen Umzonung der Grünzone Freihaltung GRF zur Wohnzone W1a auf dem Grundstück Nr. 0005 und die Aufhebung des Überbauungsplans mit besV. Die einzig zur Erschliessung von privatem Bauland geplante Umzonung liege nicht im öffentlichen Interesse. Die Erschliessung müsse über den L.-weg erfolgen, da die X.-Strasse für die Erschliessung eines neuen Quartiers nicht geeignet sei (act. G 9/6/6). Mit Beschluss vom 18. März 2013 wies der Gemeinderat die Einsprache ab. Eine Erschliessung sämtlicher Baugebiete des Überbauungsplans über den L.-weg sei nicht möglich. Ein entsprechendes Vorhaben würde den Ausbau sowie die Teilneuklassierung des L.-wegs erfordern. Dieser befinde sich teilweise im Wald und somit ausserhalb der Bauzone. Neuerschliessungen von Bauzonen über Grundstücke, die ausserhalb der Bauzone liegen würden, seien nicht zonenkonform und auch nicht standortgebunden, sofern eine Erschliessungsmöglichkeit über Grundstücke innerhalb der Bauzone bestehe. Zudem läge ein Ausbau des L.-wegs im Gewässerraum der V. Neue Strassenbauten im Gewässerraum würden durch die Gewässerschutzverordnung nicht zugelassen. Die Y.-strasse diene als Gemeindestrasse 2. Klasse der Groberschliessung von Baugebiet. Das Trottoir der Y.-strasse sei im Jahr 2005 auf zwei Meter erweitert worden. Zur Abgrenzung von Trottoir und Fahrbahn seien eine Wasserschale platziert und Strassenpoller erstellt worden. Dies ermögliche sowohl ein Kreuzen zweier Fahrzeuge als auch den Fussgängerschutz. Durch die Fahrbahnbreite von 4.6 m mit Gegenverkehr werde vermieden, dass die Strasse mit hohem Tempo befahren werden könne. Von



einer übermässigen Mehrbelastung der Strasse durch die Überbauung Y. könne nicht ausgegangen werden. Der im Überbauungsplan Y. ausgeschiedene Erschliessungsbereich von 23.5 m ermögliche eine Anordnung der Zu- und Wegfahrt, welche die erforderlichen Sichtbereiche einhalte. Die Notzufahrt über die Grünzone Freihaltung GRF werde in Art. 7 besV des Überbauungsplans geregelt und verletze den Zonenzweck nicht (act. G 9/6/4). Den gegen diesen Einspracheentscheid durch die K. AG erhobenen Rekurs wies das Baudepartement des Kantons St. Gallen - nach Einholung von Stellungnahmen des Strasseninspektorates (act. G 9/13 Beilage) und des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG; act. G 9/13) sowie Durchführung eines Augenscheins (act. G 9/16) - betreffend den Teilzonenplan Y. vom 7. April 2012 mit Entscheid vom 30. April 2014 ab (Dispositiv Ziff. 1). Den Rekurs gegen den Überbauungsplan Y. mit besV vom 7. April 2012 hiess es im gleichen Entscheid gut und hob ihn auf (Dispositiv Ziff. 2; act. G 2/2).

### **B.**

**a.** Gegen diesen Rekursentscheid erhob Rechtsanwalt Brassel für die K. AG mit Eingabe vom 21. Mai 2014 Beschwerde mit den Rechtsbegehren, der Entscheid sei in Ziffer 1, Ziffer 3b und Ziffer 4a aufzuheben (Ziff. 1). Es sei die mit dem Teilzonenplan Y. vorgesehene Umzonung der Grünzone Freihaltung GRF zur Wohnzone W1a auf der Parzelle Nr. 0005 aufzuheben (Ziff. 2). Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (Ziff. 3). Diese Rechtsbegehren bestätigte und begründete der Rechtsvertreter mit Beschwerdeergänzung vom 23. Juni 2014 (act. G 7).

**b.** Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 29. August 2014 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und machte ergänzende Ausführungen zu den Vorbringen in der Beschwerde (act. G 9). Am 30. April 2014 hatte sie den Teilzonenplan Y. genehmigt (act. G 10). A.A., B.B. und C.C. (Beschwerdegegner 1-3), liessen durch Rechtsanwalt Dr. Walter Locher, St. Gallen, mit Eingabe vom 6. Oktober 2014 Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführerin, beantragen (act. G 17). Rechtsanwalt lic. iur. HSG Hermann Just, Chur, nahm für die D. Immobilien AG und



E.E. (Beschwerdegegner 4 und 5), in der Vernehmlassung vom 17. Oktober 2014 Stellung mit Antrag auf Beschwerdeabweisung (act. G 18). Die Beschwerdebeteiligte verzichtete auf eine Stellungnahme (act. G 20).

c. Mit Repliken vom 19. November 2014 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seine Anträge und Ausführungen (act. G 23-25). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner 1-3 hielt mit Eingabe vom 8. Dezember 2014 an seinem Standpunkt fest (act. G 27).

d. Auf die Darlegungen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin, welche als Einsprecherin und Rekurrentin bereits an den vorangehenden Verfahren teilnahm, ist als Baurechtsnehmerin des Grundstücks Nr. 0006, Grundbuch Q. - dieses ist lediglich durch die X.-Strasse vom Grundstück Nr. 0005 getrennt - zur Anfechtung des Rekursentscheids legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Ihre Beschwerdeerklärung und -begründung entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Die Beschwerdegegner 1-3 lassen festhalten, dass der Einspracheentscheid vom 18. März 2013 betreffend den Teilzonenplan Y. im Rekursverfahren kein taugliches Anfechtungsobjekt dargestellt habe, sondern erst der entsprechende Entscheid der Bürgerschaft. Die Vorinstanz hätte deshalb auf den gegen den Einspracheentscheid gerichteten Rekurs nicht eintreten dürfen (act. G 17 S. 2 mit Hinweis auf Art. 30bis lit. b und c des Baugesetzes, sGS 731.1, BauG). - Die (stillschweigende) Zustimmung der Bürgerschaft zum Teilzonenplan wurde der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 3. Mai 2013 bestätigt. Gleichzeitig erfolgte eine Rechtsmittelbelehrung, in welcher als



Anfechtungsobjekt - ohne weitere Differenzierung - der Einspracheentscheid vom 18. März 2013 angegeben wurde (act. G 9/6/3). In der Folge erhob die Beschwerdeführerin Rekurs gegen den Einspracheentscheid. Die Vorinstanz hielt fest, dass es überspitzt formalistisch wäre, auf den Rekurs aufgrund der falschen Bezeichnung des Anfechtungsobjekts nicht einzutreten, zumal die falsche Bezeichnung des Rechtsmittels nicht schade (act. G 2/2 S. 10). Die (von den Beschwerdegegnern 1-3 bejahte) Frage, ob ein Nichteintreten der Vorinstanz auf den Rekurs betreffend Teilzonenplan Y. überspitzt formalistisch gewesen wäre, braucht vorliegend nicht abschliessend geklärt zu werden. Mit Blick auf die erwähnte - bezüglich Teilzonenplan unzutreffende - Rechtsmittelbelehrung im Schreiben vom 3. Mai 2013, von welcher sich der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin offenbar leiten liess, erscheint im Ergebnis der Eintretensentscheid der Vorinstanz gerechtfertigt.

### 3.

**3.1.** Am 1. Mai 2014 traten die Änderungen des Raumplanungsgesetzes (SR 700; RPG) und der Raumplanungsverordnung (SR 700.1; RPV) in Kraft, welche unter anderem in Bezug auf die Bauzonenkapazitätsberechnung revidierte Vorschriften enthalten (vgl. Art. 15 Abs. 5 RPG; Art. 30a RPV). Mangels anderslautender Regelung beurteilt sich die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens (statt vieler BGE 139 II 243 E. 11.1). Später eingetretene Rechtsänderungen sind nur ausnahmsweise zu berücksichtigen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen. Solche hat das Bundesgericht insbesondere im Bereich des Gewässer-, Natur-, Heimat- und Umweltschutzrechts als gegeben erachtet (BGE 139 II 243 E. 11.1, 470 E. 4.2, 135 II 384 E. 2.3). Der vorliegend zu beurteilende Teilzonenplan Y. wurde am 30. April 2014 (act. G 10) genehmigt. Die neuen Bestimmungen des RPG und der RPV traten erst kurz vor Anhängigmachung des Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgericht in Kraft. Sie dienen zumindest mittelbar der Schonung von Natur und Landschaft, indem Bauzonen stärker konzentriert und begrenzt werden sollen, weshalb ein gewisses öffentliches Interesse an der sofortigen Anwendung dieser Bestimmungen besteht (vgl. BGE 139 II 263 E. 11.2). Nach der Rechtsprechung besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass die rechtskräftigen Bauzonen der Kantone während der Übergangsfrist nicht noch vergrössert werden, um die Anpassung der Richtpläne und



allenfalls gebotene Rückzonungen nicht negativ zu präjudizieren. Die Übergangsbestimmung von Art. 52a RPV ist im Licht von Art. 38a Abs. 2 RPG (Einzonungsmoratorium bis zur Genehmigung der Anpassung des kantonalen Richtplans) restriktiv auszulegen. Grundsätzlich findet das Moratorium auf alle Einzonungen Anwendung, die am 1. Mai 2014 noch nicht rechtskräftig waren, jedenfalls wenn über sie noch nicht kantonal letztinstanzlich entschieden war. Ausgenommen sind nur Beschwerden, die nicht zu einer materiellen Überprüfung der Einzonungen führen, sei es aufgrund ihrer Anträge/Rügen oder weil darauf nicht einzutreten ist (BGer 1C\_365/2015 vom 9. Dezember 2015, E. 4.3 und 4.4 mit Hinweisen).

**3.2.** Der streitige Teilzonenplan sieht im nördlichen Teil die Einzonung eines Waldstücks von 209 m<sup>2</sup> zu Erschliessungszwecken vor. Diese Einzonung wird jedoch im vorliegenden Verfahren nicht beanstandet (vgl. Beschwerdeanträge in act. G 1 und G 7). Die Einzonung des Waldstücks ist daher in Anwendung der vorstehend angeführten Rechtsprechung nicht materiell auf ihre Vereinbarkeit mit den RPG-Bestimmungen in der geänderten Fassung zu überprüfen.

Im südlichen Teil umfasst der Teilzonenplan einen Landstreifen in der Grünzone Freihaltung GRF auf Grundstück Nr. 0005 (23 m x 20 m) entlang der X.-Strasse. Das Grundstück grenzt im Westen und Norden an die Wohnzone W1a und im Osten an den Bergbach, den M.-weg und die Freibadanlage O.-park (Zone für öffentliche Bauten und Anlagen; act. G 9/6/11). Beim erwähnten Landstreifen handelt es sich, wie im angefochtenen Entscheid zutreffend ausgeführt (act. G 2/2 E. 2.2.1.5), weder um eine Landwirtschaftszone im Sinn von Art. 16 RPG noch um eine Schutzzone im Sinn von Art. 17 RPG, d.h. nicht um ein Seeufer, ein bedeutendes Ortsbild oder einen Lebensraum für schutzwürdige Tiere oder Pflanzen. Grünflächen in Siedlungen oder im bereits weitgehend überbauten Gebiet gehören zur Bauzone, auch wenn sie unüberbaubar sind. Dies gilt insbesondere für eine vom Siedlungsgebiet umgebene Grünzone, welche die Erhaltung von Grünflächen und Bäumen zum Ziel hat (vgl. Brandt/Moor, in: Kommentar zum RPG, Zürich 2010, Rz. 24 zu Art. 18 RPG). Sie gehört funktionell zum Baugebiet (vgl. Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 28 zu Art. 18 RPG). RPG-rechtlich liegt der Landstreifen somit nicht ausserhalb der Bauzone, weshalb auch keine (vom



Einzonungsmoratorium umfasste) Einzonung, sondern eine Umzonung in Frage steht. Diesbezüglich kommen die geänderten RPG-Bestimmungen somit nicht zur Anwendung.

#### 4.

**4.1.** Der Zonenplan ist ein Nutzungsplan, der das Gemeindegebiet in Teilgebiete verschiedener Nutzungsart und -intensität sowie verschiedener Regelbauweise und Immissionstoleranz einteilt (Art. 9 Abs. 1 BauG). Nach Art. 11 BauG umfassen Wohnzonen Gebiete, die sich für Wohnzwecke und nicht störende Gewerbebetriebe eignen (Art. 11 BauG). Grünzonen umfassen Gebiete, die nicht überbaut werden dürfen (Art. 17 BauG). Gemäss Art. 17 des Baureglements der Gemeinde Q. vom 29. August 2000 (mit Revisionen 2007 und 2010) sind in Grünzonen Bauten und Anlagen zulässig, soweit der konkrete Zonenzweck solche erfordert (Abs. 1). Aufgrund des Zonenzweckes zulässige Bauten dürfen bis max. 100 m<sup>2</sup> Grundfläche, 3.0 m Gebäudehöhe und 4.5 m Firsthöhe aufweisen. Die Grenzabstände müssen allseitig mindestens 4.0 m aufweisen (Abs. 2). Mit Überbauungs- oder Gestaltungsplan können grössere Bauten zugelassen werden (Abs. 3). In den Nichtbauzonen GRF und GRS sind keine Bauten und Anlagen zulässig (Abs. 4). - Allgemein gilt der Grundsatz der Planbeständigkeit, jedenfalls für Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des RPG und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen worden sind. Nutzungspläne werden deshalb nur überprüft und gegebenenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse seit ihrem Erlass bzw. ihrer Genehmigung durch das Baudepartement erheblich geändert haben oder bedeutsame neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 21 Abs. 2 RPG; Art. 32 Abs. 1 BauG). Der Überprüfung und Anpassung von Nutzungsplänen wiederum können öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 12 zu Art. 21 RPG). Mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit soll in erster Linie dem von der Planänderung betroffenen Grundeigentümer Rechtssicherheit verschafft werden. Aber auch Nachbarn eines von der Planänderung betroffenen Grundstücks haben ein schutzwürdiges Interesse, von allfälligen neuen und möglicherweise übermässigen Nutzungseinwirkungen verschont zu bleiben. Allein die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV steht einer Anpassung nicht entgegen. Sie vermittelt dem Eigentümer bzw. dem Nachbarn keinen Anspruch darauf, dass sein Land bzw. jenes seiner Nachbarn dauernd in jener Zone verbleibe, in die es



einmal eingewiesen worden ist (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 11 ff. zu Art. 21 RPG). Je neuer ein Plan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden und desto schwieriger wird es sein, die Vermutung der Gültigkeit zu widerlegen (Pra 85 1996 Nr. 7, S. 18). Auf der anderen Seite sind Zonenpläne ungeachtet der Vorschrift von Art. 21 Abs. 2 RPG in der Regel nach fünfzehn Jahren zu überarbeiten, weil die Bedarfsprognose der Siedlungsentwicklung auf diesen Zeithorizont ausgerichtet ist (vgl. Art. 15 lit. b RPG; Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 31 zu Art. 15 RPG und Rz. 20 zu Art. 21 RPG).

Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt, und es ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein vorinstanzlicher Entscheid innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, liegt keine Rechtsverletzung vor, selbst wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt wurde. Anders verhält es sich nur bei einem qualifizierten Ermessensfehler, wenn die Verwaltungsbehörde das Ermessen missbraucht bzw. über- oder unterschritten hat. Dies ist der Fall, wenn Ermessen ausgeübt wird, wo der Rechtssatz keines einräumt bzw. wo die Behörde auf die Ermessensausübung verzichtet, obschon ihr eine solche Betätigung aufgetragen ist. Beim Ermessensmissbrauch hält sich die Behörde formell zwar an den Entscheidungsspielraum, den ihr der Rechtssatz einräumt. Der Entscheid ist aber nicht bloss unzweckmässig oder unangemessen, sondern schlicht unhaltbar; er steht im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zu Sinn und Zweck des Gesetzes. Solche Entscheide müssen vom Verwaltungsgericht aufgehoben werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich, 6. Aufl. 2010, Rz. 460 ff.; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. A. 2003, Rz. 740).

**4.2.** Der Zonenplan der Gemeinde Q. von 2001 war im Zeitpunkt der Genehmigung des Teilzonenplans Y. rund 13 Jahre alt. Der Teilzonenplan umfasst wie erwähnt im nördlichen Teil das Waldstück von 209 m<sup>2</sup>. Für die Einzonung dieser ausserhalb der Bauzone (im Sinn von Art. 15 RPG) liegenden Fläche bedarf es einer Rodungsbewilligung, welche am 28. April 2014 erteilt wurde (act. G 10). Im südlichen Teil umfasst der Teilzonenplan den Landstreifen in der Grünzone Freihaltung GRF auf Grundstück Nr. 0005 (23 m x 20 m). Im Bericht vom 5. September 2013 führte das



AREG unter anderem aus, dass sich die Grundstücke des Überbauungsplans mehrheitlich in der Wohnzone W1a befänden. Auf dem Grundstück Nr. 0005 sei ein 20 m breiter Streifen entlang der X.-Strasse der Grünzone Freihaltung GRF innerhalb der Bauzone zugewiesen. Dabei handle es sich um eine der grösseren Bauzonenreserven im Osten von Q. Die Gemeinde sei verpflichtet, die Erschliessung der Bauzonen zu planen und nach Bedarf zeitgerecht durchzuführen. Aus ortsplanerischer Sicht werde der Grundsatz, wonach Baugebiet über Baugebiet zu erschliessen sei, unterstützt. Gemäss dem kantonalen Tiefbauamt genüge die vorgeschlagene Erschliessung den gängigen Normen betreffend Verkehrssicherheit. Die von der Gemeinde gewählte Erschliessung stehe im öffentlichen Interesse. Die Interessen der Nachbarn würden nicht erheblich beeinträchtigt. Sowohl die Fläche von über 1.5 ha als auch der Perimeter seien aus planerischer Sicht zweckmässig. Den Planerlassen könne im Grundsatz eine Genehmigung in Aussicht gestellt werden. Weil das Gebiet mit einem Hinweis Gewässerschutzareal überlagert sei, könnten entsprechende Anpassungen der Pläne noch im Genehmigungsverfahren erfolgen (act. G 9/13).

### 5.

**5.1.** Zweck der mit dem Teilzonenplan vorgesehenen Einzonung eines Waldstücks von 209 m<sup>2</sup> und der Umzonung eines Landstreifens in der Grünzone Freihaltung GRF ist die Schaffung der Voraussetzungen für die Erschliessung der Grundstücke Nr. 0005, 002 und 003 (act. G 9/6/11 S. 4 und 7) sowohl von Süden (X.-Strasse) als auch von Norden (L.-weg). - Nach Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG dürfen Baubewilligungen nur erteilt werden, wenn das Land im Sinn von Art. 19 Abs. 1 RPG erschlossen ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es über eine hinreichende Zu- und Wegfahrt verfügt und wenn die ausreichende Versorgung mit Trinkwasser und Energie sowie die Abwasser- und die Abfallbeseitigung nach der Gesetzgebung über den Gewässer- und den Umweltschutz gewährleistet sind (Art. 49 Abs. 2 lit. a und b BauG). Eine Zufahrt ist als hinreichend zu betrachten, wenn sie tatsächlich so beschaffen ist, dass sie bau- und verkehrstechnisch der bestehenden und geplanten Überbauung und Nutzung genügt, den zu erwartenden Fahrzeugen und Fussgängern sicheren Weg bietet und von den öffentlichen Diensten wie Feuerwehr, Sanität, Kehr- und Abfallabfuhr und Schneeräumung ungehindert benützt werden kann und - wenn sie über fremdes Grundeigentum führt - rechtlich gesichert ist. Nicht unbedingt erforderlich ist, dass



Kreuzungsmanöver zwischen Motorfahrzeugen auf der ganzen Strecke möglich sind. Unter Umständen genügen zweckmässig angeordnete Kreuzungsstellen. Zur hinreichenden Zufahrt gehört auch das Verbindungsstück von der öffentlich zugänglichen Strasse zum Baugrundstück (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 508ff. und N 513f.; GVP 1988 Nr. 97 E. 2a mit Hinweisen).

Nach der VSS Norm SN 640 045 "Projektierung, Grundlagen; Strassentyp Erschliessungsstrassen" vom April 1992, Ziff. 5 Abs. 1, werden die Sicherheitsanforderungen an Erschliessungsstrassen allgemein durch geringe Verkehrsmengen und niedrige Geschwindigkeiten angestrebt, weshalb der Ausbaustandard generell niedrig anzusetzen ist. Der Erschliessungsstrassentyp "Zufahrtsstrasse" ist zur Erschliessung von Siedlungsgebieten bis 150 Wohneinheiten anzuwenden. Sie ist auf den Grundbegegnungsfall "PW-PW bei reduzierter Geschwindigkeit" und auf eine Belastbarkeit von 100 Fahrzeugen pro Stunde auszulegen (VSS Norm a.a.O., Ziff. 8 Abs. 2 Tabelle 1). Gemäss VSS Norm SN 640 201 "Geometrisches Normalprofil" vom Oktober 1992 beträgt das für einen Personenwagen erforderliche horizontale Lichtraumprofil 2 bis 2.1 m bei Geschwindigkeiten von 0 bis 40 km/h, für einen Lastwagen bzw. ein landwirtschaftliches Fahrzeug beträgt das horizontale Lichtraumprofil bei den erwähnten Geschwindigkeiten 2.7 bis 2.8 m und dasjenige eines Fahrradlenkers 0.9 bis 1.1 m.

**5.2.** Der Teilzonenplan Y. sieht zum einen eine Erschliessung von Süden her über die Y.-strasse, welche beim Kreisel Y.-/X.-Strasse in die X.-Strasse übergeht, vor. Die Y.- und X.-Strasse ist 4.6 m breit und verfügt über ein durchgehendes, durch eine Wasserrinne und Strassenpoller von der Fahrbahn abgetrenntes Trottoir von mindestens 1.5 m Breite (act. G 9/6/11, G 9/1/2 S. 6 f.). Im Bericht des Kantonalen Strasseninspektorats vom 31. Juli 2013 wurde unter anderem festgehalten, Strassen müssten nicht für einen Extremfall, welcher nur einige Tage im Jahr auftrate, ausgelegt werden. Für den „Normalfall“ sei die Y.- und X.-Strasse dem Typ Zufahrtsstrasse zuzuordnen. Der heutige Ausbau der Strasse genüge dem Anspruch einer genügenden Erschliessung vollauf. Mit einer Fahrbahnbreite von 4.6 m sei ein Begegnungsfall PW/PW bei stark reduzierter Geschwindigkeit möglich und auch für den Begegnungsfall PW/LW sei zwischen den Pollern in den wenig vorkommenden Fällen Platz vorhanden. Die zur Verfügung stehende Strassenfläche sei gerade auch für die Zusatznutzung zur



Erschliessung der Freizeitanlagen, welche nur während wenigen Tagen im Jahr wirklich Mehrverkehr generiere, genügend. Mit der vorhandenen Strasse werde die Attraktivität in Grenzen und das Geschwindigkeitsniveau tief gehalten. Die Gemeinde habe weitere Begleitmassnahmen zur Verkehrsverträglichkeit (Beschränkung der Befahrbarkeit der X.-Strasse mit einer Verkehrsanordnung; Hinweis auf beschränkte Parkmöglichkeiten bei der Zufahrt zur Freizeitanlage) unternommen (act. G 9/13 Beilage). Aus dem Protokoll zum Augenschein vom 28. November 2013 ergibt sich unter anderem, dass die Poller auf dem Trottoir der Y.- und X.-Strasse im Winter zwecks Schneeräumung entfernt wurden. Anlässlich des Augenscheins führte ein Mitarbeiter des Tiefbauamtes unter anderem ergänzend aus, wenn ein Lastwagen anhalte, könne ein Personenwagen vorbeifahren. Dass in der Praxis der Gehweg verwendet werde, sei bezüglich Verkehrssicherheit nicht dramatisch. Im Normalfall finde der Verkehr auf der Fahrbahn statt (act. G 9/16). Ein Neubau der (eingeschränkt tragfähigen) Y.-brücke wurde von der Bürgerschaft am 21. März 2014 beschlossen (act. G 9/28).

**5.3.** Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid gestützt auf die geschilderten Gegebenheiten zum Schluss, der Grundbegegnungsfall PW/PW sei auf der als Zufahrtsstrasse zur Quartiererschliessung dienenden Y.- und X.-Strasse unter Verlangsamung der Fahrt ohne Benützung des Gehwegs möglich. Die Strasse verlaufe auch in der langgezogenen Rechtskurve übersichtlich, was ein gefahrloses Kreuzen ermögliche. Die Verkehrssicherheit sei sowohl vom Tiefbauamt als auch von der Kantonspolizei als gegeben beurteilt worden. Ein Überholen eines Lastwagens (Müllabfuhr) sei nicht möglich, auf einer Erschliessungsstrasse jedoch auch nicht erwünscht. Das Kreuzen mit einem Lastwagen sei nur möglich, wenn eines der Fahrzeuge anhalte und ein Teil des Trottoirs verwendet werde; den Verkehrsteilnehmern sei es zumutbar, in diesen (relativ seltenen) Fällen den geeigneten Kreuzungsmoment (ohne Fussgänger auf dem Trottoir) abzuwarten. Die Y.- und X.-Strasse könne das zusätzliche Verkehrsaufkommen aufgrund der Neuerschliessung ohne Weiteres aufnehmen. Auch die öffentlichen Dienste könnten die Zufahrtsstrasse nutzen. Die südliche Erschliessung der Grundstücke Nr. 0005, 002 und 003 über die Y.- und X.-Strasse sei ausreichend. Mit der ursprünglich vorgesehenen Anordnung des Erschliessungstreifens bündig zum westlich angrenzenden Grundstück Nr. 007 hätten die Sichtweiten für die Einfahrt in den Kreis Y.- und X.-Strasse nicht eingehalten werden können. Der Erschliessungstreifen sei daher nach Osten verschoben worden.



Entsprechend könnten die Personenwagen aus dem Erschliessungsgebiet in genügendem Abstand zum Kreisel in die X.-Strasse einfahren. Die in diesem Abschnitt gerade verlaufende X.-Strasse erlaube eine ungehinderte Sicht auf den entgegengerichteten Verkehr. Damit sei unabhängig von der detaillierten Planung und Prüfung der Erschliessungsanlagen die Verkehrssicherheit in Bezug auf die Einmündung sichergestellt. Dass damit die Grünzone GRF in zwei Teile gespalten werde, sei im Hinblick auf die Verbesserung durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt. Die Umzonung einer Teilfläche des Grundstücks Nr. 0005 von der Grünzone GRF in die Wohnzone W1a ermögliche eine zweckmässige Erschliessung des gesamten Gebiets von Süden (act. G 2/2 S. 18-20).

Hinsichtlich der zusätzlichen Erschliessungsmöglichkeit von Norden über den L.-weg vermerkte die Vorinstanz, dass bereits heute die mit je einem Wohnhaus überbauten Grundstücke Nr. 002 und 003 über diesen Weg erschlossen würden. Unzutreffend sei der Standpunkt der Beschwerdebeteiligten, dass eine Erschliessung über den L.-weg eine Erschliessung über Nichtbaugelande bedeuten würde, zumal der betreffende Teil des Waldes angrenzend zum Siedlungsgebiet gerodet und der Wohnzone zugeteilt werden solle, um eine Erschliessungsstrasse zu ermöglichen. Beim L.-weg handle es sich um eine Gemeindestrasse 3. Klasse, die teilweise als Wanderweg diene und die Zufahrt für Nichtanwohner untersage. Die Zufahrt verfüge über kein Trottoir; auch sei kein Kreuzen zweier PW möglich. Eine Ausweichstelle bestehe nicht. Für die Verwendung des L.-wegs als Erschliessungsstrasse wäre ein Ausbau (Ausweitung des Einmündungsbereichs, Schaffung einer Ausweichstelle) und eine Umklassierung erforderlich. Der Gewässerraum der V. sei jedoch noch nicht ausgeschieden worden, womit auch die Frage einer allfälligen Ausnahmegewilligung nach Art. 41c Abs. 1 der Gewässerschutzverordnung (SR 814.201; GSchV) offen sei. Für eine ausschliessliche Erschliessung über den L.-weg fehle es somit am Ausbaustandard und der Gewährleistung der Verkehrssicherheit. Die (nicht umstrittene) Rodung und Einzonung einer Waldfläche von 209 m<sup>2</sup> ermögliche jedoch eine zusätzliche Erschliessung als Notzufahrt über eine naturbelassene Strasse. Unabhängig von einer allfälligen Teilerschliessung über den L.-weg könnten die Grundstücke Nr. 0005, 002 und 003 über die Y.- und X.-Strasse zureichend erschlossen werden (act. G 2/2 S. 20 f.).

### 5.4.



**5.4.1.** Die Beschwerdeführerin lässt einwenden, die Y.- und X.-Strasse diene bereits heute der Erschliessung des gesamten Quartiers zwischen V., O.-see und der P.-strasse von Westen und Norden, teilweise auch von Süden und Osten her. Sie stelle damit die praktisch einzige Zufahrt für ein Quartier mit weit über 100 Wohneinheiten dar. Im Weiteren diene die Y.- und X.-Strasse der Zufahrt zum beliebten Naherholungsgebiet entlang des Flussufers und des O.-parks, wo sich nebst dem Freibad auch ein ganzjährig geöffneter Campingplatz, ein Restaurant sowie ein Fussballplatz befänden. Die Gemeinde betreibe am Ende der X.-Strasse einen öffentlichen und ganzjährig bewirtschafteten Parkplatz mit 90 Plätzen. Hinzu kämen 10 Parkplätze im Bereich des Restaurants und des Campingplatzes. Die Kapazitätsgrenze von 150 Wohneinheiten sei bereits heute überschritten. Die bauliche Gestaltung der Y.- und X.-Strasse sei ungenügend, insbesondere im Hinblick auf die Sicherheit der Fussgänger. Es sei nur auf der einen Strassenseite eine Fläche für Fussgänger vorgesehen. Der Bereich für die Fussgänger sei lediglich mit einer befahrbaren Wasserrinne optisch von der Fahrbahn abgetrennt. Die Trennung zwischen Fussgängerbereich und Fahrbahn sei nicht konsequent vollzogen. Im Winter würden die Pfosten für die Schneeräumung entfernt, so dass der Fussgängerschutz auf einer Strecke von mehreren hundert Metern aufgehoben sei. Mit einer zwangsläufigen Zunahme des Verkehrs durch die Erschliessung des Plangebiets verschärfe sich die Verkehrssituation auf der Y.- und X.-Strasse noch weiter. Die Vorinstanz habe den Sachverhalt sowohl in Bezug auf die heutige als auch auf die künftige Situation unzureichend abgeklärt. Es sei ein Augenschein und/oder eine Expertise durchzuführen (act. G 7 S. 5 und S. 8-10 sowie S. 13-16).

**5.4.2.** Aus den Akten ist ersichtlich, dass von den Vorinstanzen im Rahmen der Klärung der Verkehrs- und Erschliessungssituation im Verlauf des Verfahrens verschiedene Berichte der Kantonspolizei (zuletzt vom 12. August 2013) und des Tiefbauamtes (vom 31. Juli 2013) eingeholt wurden, welche teilweise auch zu Projektanpassungen führten (vgl. act. G 9/6 Beilagen und G 9/13 Beilagen). Der von der Vorinstanz am 28. November 2013 durchgeführte Augenschein hatte ebenfalls im Wesentlichen die Klärung der Erschliessungssituation zum Gegenstand. Anhand der dem Augenscheinsprotokoll angefügten Plandarstellung und den Fotos lassen sich die konkreten Verhältnisse im Detail nachvollziehen (act. G 9/16). Aus dem Ortsplan Q. ist ersichtlich, dass ein grosser Teil der Wohnliegenschaften im in Frage stehenden Gebiet



(R.-weg, S.-weg, T.-weg, U.-weg, W.-weg, Z.-weg, N.-weg) von der X.-Strasse her erschlossen wird; der Durchgangsverkehr zur Y.-strasse ist untersagt (Durchfahrverbot). Von daher erscheint das von der Beschwerdeführerin angeführte Prinzip, wonach jedes Quartier seine eigenen Immissionen und seinen eigenen Verkehr selbst zu tragen hat (act. G 7 S. 17), eingehalten und gleichzeitig das Vorbringen, wonach bereits heute über die Erschliessungsstrasse über 100 Wohneinheiten erschlossen würden, nicht nachvollziehbar bzw. unzutreffend. Die Y.- und X.-Strasse führt als Gemeindestrasse 2. Klasse keinen Durchgangsverkehr; sie dient ausschliesslich der Erschliessung der Freizeitanlagen im O.-park sowie des Gebiets Y. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Freizeitanlagen sei nicht nur an wenigen Tagen, sondern ganzjährig Ursache für ein permanent hohes Verkehrsaufkommen, auch wenn witterungs- und saisonbedingt gewisse Schwankungen vorliegen dürften (act. G 7 S. 15), erscheint insofern nicht plausibel, als auch sie selbst anerkennt, dass die Benützung des Freibads in der warmen Jahreszeit (Mai bis September) stattfindet. Sodann dürften der Fussball- und der Campingplatz in der kälteren Jahreszeit (wenn überhaupt) eher sporadisch bzw. jedenfalls nicht gehäuft zum Einsatz kommen. Andererseits wird die Verkehrssituation an „Spitzentagen“ (im Sommer) durch zusätzliche Massnahmen der Gemeinde (Vorsignalisation, Ordnungsdienst; act. G 9/1/2 S. 7; G 9/6 S. 3) entschärft. Hinzu kommt die verkehrsreduzierende Ausgestaltung des O.-park-Parkplatzkonzepts in Verbindung mit der Anlage von attraktiven Fussgängerwegen (vgl. act. G 9/1/2 S. 6 unten). Mit Blick auf die Zonierung des zu erschliessenden Gebiets (eingeschossige Wohnzone) ist im Sinn der Feststellung des Rechtsvertreters der Beschwerdegegner 1-3 (act. G 17 S. 4) schliesslich festzuhalten, dass der aus einer Überbauung des Gebiets Y. nach Regelbauweise sich ergebende zusätzliche Verkehr im (zu erwartenden) Rahmen bleiben dürfte.

Ob der von der Beschwerdeführerin beantragte Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 966). Die tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich im vorliegenden Fall hinreichend aus den Berichten des Tiefbauamtes und der Kantonspolizei (act. G 9/13 Beilagen), dem Protokoll des von der Vorinstanz durchgeführten Augenscheins (act. G 9/16), den Plänen, den Fotografien, dem Geoportal ([www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)) und aus den übrigen



Verfahrensakten, weshalb ein diesbezüglicher Klärungsbedarf nicht vorliegt. Die Beschwerdeführerin vermag nicht darzutun, inwiefern aus ihrer Sicht die erwähnten, fundiert und nachvollziehbar begründeten Berichte des Tiefbauamtes und der Kantonspolizei vom 31. Juli und 12. August 2013 inhaltlich in Frage zu stellen wären. Auf einen (weiteren) Augenschein ist unter diesen Umständen zu verzichten. Ebenfalls besteht kein Anlass für die Einholung einer Expertise. Der Umstand allein, dass die Y.- und X.-Strasse vielfältige Nutzungen aufweist, rechtfertigt keine Abweichung von den Regelungen der VSS-Norm 645 045. Diese Norm geht davon aus, dass Erschliessungsstrassen allen Verkehrsteilnehmern offenstehen und daneben auch als Begegnungs- und Freizeitraum dienen (VSS-Norm 645 045 Ziff. 5). Die Y.- und X.-Strasse entspricht dieser Typisierung. Die Vorinstanz bezog insbesondere auch die Fussgängersicherheit sowie eine (seltene) Nutzung durch grössere Fahrzeuge (Lastwagen), welche von der VSS-Norm 645 045 ebenfalls erfasst wird, in ihre Würdigung mit ein. Die Y.- und X.-Strasse stellt unter den geschilderten Umständen für das Gebiet Y. und damit für die Grundstücke Nr. 0005, 002 und 003 eine strassenmässig ausreichende Erschliessung dar.

### 5.5.

**5.5.1.** Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, dass es an einem öffentlichen Interesse an der Umzonung einer 23 m breiten Fläche von der Grünzone Freihaltung GRF in die Wohnzone W1a fehle. Im Endeffekt bezwecke die angestrebte Zonenplanänderung lediglich, die bestehende Grünzone aufzuheben und damit ein Bauhindernis für eine neue Erschliessung aus dem Weg zu räumen. Die geplante Erschliessung bringe lediglich längere Erschliessungswege und Zusatzverkehr. Die Zuteilung des Streifens auf Parzelle Nr. 0005 zur Grünzone Freihaltung GRF sei 1980 mit dem Zweck erfolgt, jegliche Bauten dauerhaft zu verhindern und den Uferbereich des O.-sees zu schützen. Die unveränderte Beibehaltung der Grünzone Freihaltung GRF und die damit verbundenen Schutzfunktionen zu Gunsten des O.-sees und der Gewässerschutzzone lägen ebenfalls im öffentlichen Interesse, welches die privaten Interessen überwiege. Obwohl diese Fragen bereits im Rekursverfahren aufgeworfen worden seien, habe die Vorinstanz weder konkret zum Bestehen eines öffentlichen Interesses Stellung genommen noch habe sie eine Interessenabwägung vorgenommen. Der O.-see sei von einer Schutzzone umgeben, welche ausnahmslos



respektiert werde. Die Grünzone Freihaltung GRF sei als unmittelbare Fortsetzung und Bestandteil der Schutzzone um den O.-see anzusehen. Sie solle sicherstellen, dass der Bereich der Wiese entlang der X.-Strasse vor der Brücke unbebaut und die Baumreihe bestehen bleibe. Diese raumplanerische Gestaltung diene dem Übergang zwischen Siedlungsgebiet und Naherholungsgebiet und sei uneingeschränkt zu erhalten. Der gesamte Erschliessungsverkehr werde in Form einer engen Schlaufe bzw. „Spitzkehre“ durch das und um das bestehende Quartier geführt, womit dieses massiv an Wohnqualität verliere und die Bewohner unnötigem Lärm und anderen Immissionen durch den Verkehr ausgesetzt würden. Die geplante Erschliessung erweise sich in ihrer Form als zu lang und als unzweckmässig. Der im Einsprache- und Rekursverfahren vorgebrachte Einwand, eine Erschliessung des Gebietes könne über die nördliche V.-strasse erfolgen, sei nicht konkret geprüft worden. Eine solche Erschliessung sei möglich und würde einen grossen Teil des Quartiers vom Verkehr entlasten. Der Hinweis auf die privaten Eigentumsverhältnisse an der nördlichen V.-strasse sei unbeachtlich, zumal der Staat auch eine im Privateigentum stehende Strasse als öffentlich erklären könne. Die Vorinstanz habe in Bezug auf die Erschliessungsvariante über die nördliche V.-strasse das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt. Ebenso wenig sei von der Vorinstanz die Möglichkeit geprüft worden, den L.-weg anstelle der geplanten und abgewiesenen Zufahrtsstrasse als Zufahrtsweg im Sinn der VSS-Norm auszugestalten (act. G 7 S. 10-13 und S. 17-19).

**5.5.2.** Im angefochtenen Entscheid wurde nachvollziehbar dargelegt, dass der Anschluss einer grösseren Bauzonenreserve im Osten von Q. an eine bereits zureichend ausgebaute Erschliessungsstrasse im öffentlichen Interesse liege (act. G 2/2 E. 2.3). Ein Begründungsmangel (Gehörsverletzung) ist insofern nicht ersichtlich, als die Vorinstanz die Sichtweise der Beschwerdeführerin mit einbezog (act. G 2/2 E. 2.2), ihren Standpunkt zureichend begründete und die Argumente aufzeigte, auf welche sie sich bei ihrem Entscheid stützte. Insbesondere begründete sie nachvollziehbar, dass es sich bei dem Landstreifen in der Grünzone Freihaltung GRF nicht um eine Schutzzone im Sinn von Art. 18 RPG handelt (act. G 2/2 E. 2.2.1.5 und vorstehende E. 3.2). Eine Fortsetzung der Schutzzone durch die Grünzone Freihaltung GRF (als Bestandteil der Schutzzone) um den O.-see kann dementsprechend nicht angenommen werden. Eine seit 1980 geänderte tatsächliche Situation hat insofern als dargetan zu gelten, als die bestehende Bauzone erschlossen werden soll und die Umzonung diese Erschliessung



ermöglicht. Zur Rüge der Gehörsverletzung wegen fehlender Prüfung der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen Erschliessungsvariante über die nördliche V.-strasse (act. G 7 S. 18 f.) ist festzuhalten, dass im vorinstanzlichen Entscheid der Grund für den Verzicht auf die nähere Prüfung dieser Variante - d.h. das Vorliegen einer Privatstrasse mit Klassierungs- und Ausbaubedarf und entsprechend ungesicherter Erschliessung - offengelegt wurde (act. G 2/2 S. 21). Von einer Gehörsverletzung im Sinn eines Begründungsmangels kann dementsprechend auch hier nicht ausgegangen werden. An einem Anlass für die Durchführung eines Augenscheins (act. G 7 S. 11 und S. 19) fehlt es auch in diesem Zusammenhang. Ausgehend vom Umstand, dass die Umzonung einer Grünzonenfläche einzig der Erschliessung des Gebiets Y. (im Sinn von Art. 50 Abs. 1 BauG) dient, bejahte die Vorinstanz zu Recht das Vorliegen eines öffentlichen Interesses. Aufgrund dessen, dass sich die Grundstücke Nr. 002, 003 und 0005 schon lange Zeit der Wohnzone W1a zugeteilt sind, war mit einem aus der Erschliessung der Parzellen resultierenden Mehrverkehr zu rechnen. Eine unsorgfältige Interessenabwägung, die eine Rechtsverletzung darstellen würde und durch das Verwaltungsgericht korrigiert werden könnte bzw. müsste, liegt daher nicht vor. Insbesondere erscheint nicht zureichend begründet, inwiefern die Erschliessung über die Y.- und X.-Strasse bei diesen Gegebenheiten den Planungszielen von Art. 1 Abs. 2 lit. b und Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG widersprechen sollte. Es besteht mit anderen Worten kein zwingender Anlass für das Gericht, bei mehreren grundsätzlich in Betracht kommenden bzw. realisierbaren Erschliessungsvarianten einer Variante den Vorzug gegenüber der von der Vorinstanz im Rahmen ihres Auswahlermessens bestätigten Variante zu geben. Aus dem Gesagten folgt, dass der Teilzonenplan den raumplanerischen Zielen und Planungsgrundsätzen entspricht und sachlich begründet ist. Wenn die Vorinstanz das öffentliche Interesse an der Umzonung eines Teils der Grünzone Freihaltung GRF höher wertete als das private Interesse der Beschwerdeführerin an einem Verzicht auf eine solche, so lässt sich dies nicht beanstanden.

**5.6.** Die Beschwerdeführerin lässt im Weiteren vorbringen, der Hinweis im angefochtenen Entscheid (E. 3.5), wonach ungeklärte Fragen betreffend Wahrung der Gewässerschutzzone bestünden, sei insofern unzutreffend, als die Grünzone Freihaltung GRF der Gewässerschutzzone im betreffenden Gebiet diene (act. G 7 S. 13). - Gemäss Zonenplan vom 9. April 2001 befindet sich das Erschliessungsgebiet Y.



## St.Galler Gerichte

in der Wohnzone W1a und in einem Grundwasserschutzareal (Grundwasserfassung L.; act. G 9/6/12). Im Bericht vom 24. Februar 2012 wies das AREG auf eine zwingende Ergänzungsbedürftigkeit des Planungsberichts des Überbauungsplans hin. Wenn in Grundwasserschutzzonen Anlagen erstellt würden, seien die zum Schutz der Gewässer unter Umständen gebotenen Massnahmen zu treffen (act. G 9/13 Beilage). Die Vorinstanz bestätigte im vorliegenden Verfahren, dass der öffentlich aufgelegte Überbauungsplan entgegen dem zwingenden Hinweis des AREG nicht ergänzt worden sei. Dementsprechend sei im angefochtenen Entscheid darauf hingewiesen worden, dass bei einer allfälligen Neuauflage des Überbauungsplans die Vorgaben in Bezug auf die Gewässerschutzzone zu beachten seien (act. G 9 S. 3). Unter diesen Umständen erscheint der erwähnte Hinweis im angefochtenen Entscheid zureichend erklärt. Die (von der Beschwerdeführerin verneinte; act. G 24 S. 2 unten) Frage, ob die nicht in den Überbauungsplan aufgenommenen Anordnungen des AREG auch noch im Baubewilligungsverfahren berücksichtigt werden können, würde sich nur im Fall stellen, in welchem der (mit den Vorgaben betreffend Grundwasserschutzzone ergänzte) Überbauungsplan nicht neu aufzulegen wäre.

### 6.

6.1. (...)

6.2. (...).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Beschwerdeführerin bezahlt amtliche Kosten von Fr. 4'000.--, unter Anrechnung des von ihr geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 3'500.--.



**3.** Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner 1-3 ausseramtlich mit Fr. 2'500.-- zuzüglich Barauslagen von Fr. 100.-- und Mehrwertsteuer.

**4.** Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegner 4 und 5 ausseramtlich mit Fr. 2'500.-- zuzüglich Barauslagen von Fr. 100.-- und Mehrwertsteuer.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid