



Fall-Nr.: B 2015/70
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 24.11.2016
Entscheiddatum: 24.11.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 24.11.2016

Planungsrecht, Zuweisung zur Grünzone Freihaltung, Art. 36 BV, Art. 1 und Art. 3 RPG, Art. 21 Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 32 Abs. 1 BauG, Art. 25a Abs. 4 RPG, Art. 2 und Art. 3 RPV, Art. 17 Abs. 1 BauG. Die strittige Zonenplanänderung fügt sich ins planerische Gesamtgefüge ein. Eine Verletzung der Koordinationspflicht liegt nicht vor (E. 3). Die von der strittigen Zuweisung zur Grünzone Freihaltung betroffenen, unbedeutenden Flächen befinden sich in einem Vorranggebiet Natur und Landschaft sowie in einem Wildtierkorridor. Im kommunalen Schutzplan sollen darauf ein Schutzobjekt festgesetzt und direkt angrenzend ein Landschaftsschutzgebiet ausgeschieden werden. Das öffentliche Interesse an der Zuweisung zur Grünzone Freihaltung ist ausgewiesen. Die strittige Zonenplanung erweist sich als verhältnismässig (E. 5), (Verwaltungsgericht, B 2015/70). Entscheid vom 24. November 2016

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

X. AG,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Markus Joos, Marktplatz 4, Postfach 646,
9004 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Q., Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Fürsprecher Christoph Bernet, factum advocatur, Davidstrasse 1,
Postfach 635, 9001 St. Gallen,

Gegenstand

Zonenplanrevision / Zuweisung zur Grünzone Freihaltung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die X. AG ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 000, Grundbuch Q. Nach dem bisher gültigen Zonenplan der Politischen Gemeinde Q. vom 19. Juni 1992 liegt der nordöstliche, teilweise überbaute Teil dieses Grundstücks im Halte von 77'237 m² in der Industriezone IA. Im übrigen ist die Parzelle Nr. 000, soweit es sich dabei nicht um Wald handelt, der Landwirtschaftszone zugewiesen. Südwestlich der Gebäude Assek-Nrn. 001, 0002 und 0003 unter dem Gebäude Assek.-Nr. 004 fliesst der S.-bach über den der Industriezone zugewiesenen Teil des Grundstücks Nr. 000 und mündet an der nordwestlichen Grundstücksgrenze in die Q. (Parzelle Nr. 05). östlich der B.-strasse, Gemeindestrasse dritter Klasse, entlang der südlichen Grundstücksgrenze der Parzelle



St.Galler Gerichte

Nr. 000 verläuft ein teilweise im Boden verlegtes Gerinne, welches in den S.-bach mündet (act. 10/7/5a f., act. 10/11, 14 und 17, www.geoportal.ch, www.ch).

B. Im Rahmen der Ortsplanungsrevision 2011-2014 erliess der Gemeinderat der Politischen Gemeinde Q. am 24. Januar 2012 den revidierten kommunalen Richtplan. Am 20. August 2013 erliess er die Teilzonenpläne I-V, Ortskern, C., D., E. bzw. Skiübungsgelände, mit welchen der Zonenplan an die neuen Vorgaben des kommunalen Richtplans angepasst werden soll. Gemäss den am 20. August 2013 erlassenen Teilzonenplänen I sollte unter anderem der westlich des S.-bachs gelegene unüberbaute Teil der Industriezone auf Parzelle Nr. 000 (Gebiet Y. I) im Halte von rund 4500 m² in die Grünzone Freihaltung GF ausgezont werden. Während der öffentlichen Auflage der Teilzonenpläne I-V, Ortskern, C., D., E. und Skiübungsgelände, des 2. Nachtrags zum Zonenplan (Zweckbezeichnung der rechtskräftigen Grünzonen), der Änderung der Legende des Zonenplans sowie des teilrevidierten Baureglements vom 24. September bis 24. Oktober 2013 erhob die X. AG durch ihren Rechtsvertreter am 24. Oktober 2013 Einsprache gegen die Teilzonenpläne I. Mit Beschluss vom 21. Januar 2014 passte der Gemeinderat Q. die Teilzonenpläne I an. Insbesondere reduzierte er die Auszonung im Gebiet Y. I auf die Wald- und Gewässerabstandsflächen im Halte von rund 2500 m². Hierzu liess sich die X. AG am 19. Februar 2014 vernehmen. Mit Entscheid vom 13. Mai 2014 (expediert am 16. Mai 2014) wies der Gemeinderat Q. die Einsprache vom 24. Oktober 2013 ab. Vom 10. Juni bis 10. Juli 2014 legte er den Teilzonenplan Z. 1. Etappe öffentlich auf. Am 30. Juni 2014 teilte er der X. AG mit, dass die Bürgerschaft der Politischen Gemeinde Q. den Teilzonenplänen I zugestimmt habe, indem innert Frist vom 20. Mai bis 30. Juni 2014 kein fakultatives Referendum ergriffen worden sei (Beilage zu act. 10/1, act. 10/7/2-5a, 6, 10 f., 13, 16 f. und 22, act. 10/14, act. 15/1, www.ch).

C. Gegen den Einspracheentscheid vom 13. Mai 2014 rekurrierte die X. AG durch ihren Rechtsvertreter am 15. Juli 2014 beim Baudepartement (act. 10/1). Vom 23. September bis 23. Oktober 2014 legte der Gemeinderat Q. unter anderem die allgemeine Schutzverordnung öffentlich auf (www.ch). Am 1. Dezember 2014 liess sich das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation AREG vernehmen (act. 10/11). Am 20. Januar 2015 führte das Baudepartement einen Augenschein durch (act. 10/14). Mit Entscheid vom 21. April 2015 wies das Baudepartement den Rekurs ab (act. 2).



St.Galler Gerichte

D. Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 21. April 2015 liess die X. AG (Beschwerdeführerin) durch ihren Rechtsvertreter am 6. Mai 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren erheben, der angefochtene Entscheid, Ziff. 1 des Einspracheentscheides des Gemeinderates der Politischen Gemeinde Q. (Beschwerdegegnerin) vom 13. Mai 2014 sowie die Teilzonenpläne I, soweit im Gebiet Y. I die Flächen innerhalb des Wald- und Gewässerabstandes von der Industrie- in die Grünzone Freihaltung ausgezont werden sollen, seien unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben (act. 1). Am 1. Juni 2015 ergänzte sie ihre Beschwerde mit einer Begründung (act. 5). Mit Vernehmlassungen vom 7. Juli 2015 bzw. vom 8. September 2015 beantragten die Vorinstanz resp. die Beschwerdegegnerin durch ihren Rechtsvertreter die Abweisung der Beschwerde (act. 9 und 14). Am 14. September 2015 genehmigte das Baudepartement, soweit hier von Interesse, die Teilzonenpläne I, II und V (act. 20). Am 12. Oktober 2015 liess sich die Beschwerdeführerin abschliessend vernehmen (act. 22). Vom 20. September bis 19. Oktober 2016 legte der Gemeinderat Q. Änderungen und Ergänzungen der allgemeinen Schutzverordnung öffentlich auf (www.ch).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 6. Mai 2015 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 1. Juni 2015 (act. 5) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Als Adressatin des angefochtenen Entscheides und Eigentümerin der Parzelle Nr. 000 ist die Beschwerdeführerin zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.



Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit damit die Aufhebung des Einspracheentscheides vom 13. Mai 2014 beantragt wird. Dieser ist durch den angefochtenen Rekursentscheid ersetzt worden bzw. gilt inhaltlich als mitangefochten (Devolutiveffekt, vgl. BGer 2C_204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 134 II 142 E. 1.4). Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit die Beschwerdeführerin erstmals vor Verwaltungsgericht geltend macht (act. 5, S. 8 Ziff. 4.4, act. 22, S. 4 f.), der Kanton plane inmitten des Schutzperimeters der künftigen Schutzverordnung Q. und im Wald in der Q. einen Holzrechen zu bauen und zu unterhalten. Dafür müsse die B.-strasse so ausgebaut werden, dass sie mit Lastwagen von 40 t Nutzgewicht befahren werden könne. Warum die ins Feld geführten Schutzziele diesem Bauvorhaben nicht entgegenstehen würden, wohl aber die Auszonung von unbedeutenden Flächen verlangen würden, sei nicht nachvollziehbar. Damit trägt die Beschwerdeführerin nicht nur neue rechtliche Argumente im Rahmen des Streitgegenstandes vor, sondern ändert das tatsächliche Fundament des Verfahrens insofern, als sie neue Einwände geltend macht, welche sich nicht auf den im Rekursverfahren ermittelten Sachverhalt bzw. das dort abgehandelte Tatsachenfundament beziehen (vgl. VerwGE B 2015/20 vom 23. August 2016 E. 1.2, www.gerichte.sg.ch). Daran ändert nichts, dass der Holzrechen und das Strassenprojekt bereits Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bildeten (vgl. VerwG B 2008/33 vom 14. Oktober 2008, www.gerichte.sg.ch). Aber selbst wenn darauf einzutreten wäre, würde sich am Ergebnis - wie sich aus der nachstehenden Erwägung 5 ergibt - nichts ändern.

2. Soweit die Beschwerdeführerin einen Augenschein verlangt (act. 5, S. 3 Ziff. II/6, act. 22, S. 5 f. Ziff. III/3), ist festzuhalten, dass sich die vorliegend entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse aus den Verfahrensakten, insbesondere aus dem Augenscheinprotokoll vom 20. Januar 2015 (act. 10/14), und dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch) ergeben. Auf die Durchführung eines Augenscheins durch das Gericht kann daher verzichtet werden (vgl. BGer 1C_281/2015 vom 28. Juni 2016 E. 2 mit Hinweisen). Aus demselben Grund kann – entgegen den entsprechenden Anträgen der Beschwerdeführerin (act. 5, S. 3 Ziff. 5, S. 8 Ziff. 4.3 f., act. 22, S. 3 Ziff. III/1, S. 4 Ziff. III/2 zweiter Absatz) – davon abgesehen werden, sämtliche Akten des Genehmigungsverfahrens sowie diejenigen zum Projekt „Holzrechen“ und Ausbau B.-strasse beizuziehen und Gutachten zur Schutzwürdigkeit



und zum Schutzbedürfnis der von der Auszonung betroffenen Teilflächen sowie zur materiellen Richtigkeit der von der Beschwerdegegnerin eingereichten Pläne (act. 15/1 und 2) einzuholen.

3. Nicht umstritten ist im konkreten Fall, dass das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700, RPG) in der Fassung vom 1. Mai 2014 zur Anwendung kommt. Mit Blick auf die Übergangsbestimmung von Art. 38a Abs. 2 RPG rügt die Beschwerdeführerin vorab (act. 5, S. 3 ff. Ziff. III/2, act. 22, S. 2 f. Ziff. III/1, S. 6 f. Ziff. IV/1 f.), die angefochtene Auszonung bilde Teil einer materiell und formell bundesrechtswidrigen Planung. Obwohl materiell eine Gesamtrevision der Zonenplanung vorliege, habe die Beschwerdegegnerin eine kaum mehr überblickbare Anzahl von Teilzonenplänen und Nachträgen öffentlich aufgelegt. Damit sei die vom Bundesgericht verlangte Beurteilung der Zonenplanung als Ganzes letztlich nicht mehr möglich. Die Auszonung der in ihrem Eigentum stehenden Flächen erfolge gemäss Planungsbericht ausdrücklich zur Kompensation von andernorts neu einzuzonendem bisherigem Nichtbauland. Erweise sich die kompensatorische Einzonung als rechtswidrig oder werde auf diese verzichtet, werde auch die Auszonung rechtswidrig.

3.1. Eine isolierte Betrachtung eines einzelnen Gemeindegebietes oder einzelner Parzellen ohne Beachtung des planerischen Gesamtkonzepts ist unzulässig. Die Nutzungsplanung einer Gemeinde muss als Ganzes den Anforderungen des RPG genügen (vgl. vgl. Art. 1 und 2 RPG, BGE 133 II 321 E. 4.3.4, BGE 122 II 326 E. 5b, BGer 1P.14/2001 E. 3a und d, BGE 139 II 470 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 118 Ia 165 E. 3c sowie BGE 122 II 326 E. 5b mit Hinweisen und VerwGE B 2009/219 vom 24. August 2010 E. 4.4 mit Hinweis auf BGer 1P.343/2002 vom 16. Januar 2013 E. 8.3 und den hinsichtlich des Grundsatzes der gesamthaften Betrachtung der Ortsplanung ebenfalls einschlägigen VerwGE B 2010/63 vom 9. November 2010 E. 3.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, siehe auch Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 2 N 25, S. 40, und P. Tschannen, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 2 N 43). Zudem fliesst aus Art. 25a Abs. 4 RPG die Pflicht der Planungsbehörden, die Grundsätze der Koordination auf Nutzungspläne sinngemäss anzuwenden (vgl. hierzu VerwGE B 2013/232; B 2013/267 vom 16. April 2014 E. 2.1 ff. mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).



3.2. Unbestritten ist zunächst (vgl. E. 3.2 des angefochtenen Entscheides, act. 2, S. 9, und Ziff. 1.2 der Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 8. September 2015, act. 14, S. 2), dass der kommunale Zonenplan im Rahmen der Ortsplanungsrevision 2011-2014 entgegen dem Titel des Planungsberichts vom 30. Juli 2013 nicht einer Teilrevision, sondern gemäss den zutreffenden Ausführungen der Beschwerdeführerin einer Gesamt- bzw. Totalrevision resp. zumindest der ersten Etappe einer solchen Revision unterzogen wurde. Entsprechend dem Koordinationsgrundsatz wäre die Beschwerdegegnerin demzufolge grundsätzlich gehalten gewesen, alle Zonenplanänderungen gemäss den Empfehlungen des AREG im Vorprüfungsbericht vom 18. Juni 2013 (act. 10/11/3, S. 2) in einem Plan öffentlich aufzulegen. Verfahrensgegenstand bildet vorliegend jedoch einzig die Auszonung auf Parzelle Nr. 000, was die Beschwerdeführerin ausdrücklich anerkennt (vgl. act. 5, S. 2 Ziff. II/4). Für die Frage, ob sich die strittige Auszonung ins planerische Gesamtgefüge der Ortsplanungsrevision 2011-2014 der Beschwerdegegnerin einfügt, ist massgeblich, wie sie sich im Verhältnis zu den übrigen geplanten Auszonungen entlang der Q. in den Gebieten Y. II (Teilzonenpläne I), F., G. und H.-strasse (Teilzonenpläne II) sowie dem Gebiet A.-strasse (Teilzonenpläne V, vgl. Planungsbericht vom 30. Juli 2013, act. 10/7/3, S. 5 Ziff. 1.2, S. 9 Ziff. 2.1.1, S. 11 Ziff. 2.3) verhält, wobei dem Grundsatz rechtsgleicher Behandlung im Planungsrecht nur eine abgeschwächte Bedeutung zukommt und Parzellen ähnlicher Lage und Art unter Vorbehalt des Willkürverbots verschieden behandelt werden können (vgl. BGer 1C_398/2015 vom 9. August 2016 E. 2.2 mit Hinweisen). Diese Frage lässt sich anhand des Planungsberichts vom 30. Juli 2013 sowie der gleichzeitig vom 24. September bis 24. Oktober 2013 öffentlich aufgelegten und vom 20. Mai bis 30. Juni 2014 dem fakultativen Referendum unterstellten Teilzonenpläne I, II und V ohne Weiteres beurteilen, weshalb diese Teilzonenpläne am 14. September 2015 auch zusammen – allerdings offenbar mit Hilfe eines „Zusammenzugs“ der fraglichen Teilzonenpläne (vgl. act. 15/1) – genehmigt wurden (act. 20). Insofern kam die Beschwerdegegnerin auch ihrer aus Art. 25a RPG fliessenden Pflicht nach, die für die strittige Auszonung massgebenden Teilzonenpläne inhaltlich und zeitlich zu koordinieren (vgl. hierzu VerwGE B 2013/232; B 2013/267 vom 16. April 2014 E. 2.2 f. mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Inwiefern sich die strittige Auszonung nicht in das planerische Gesamtkonzept des Zonenplans einfügen sollte, wird von der Beschwerdeführerin sodann nicht dargelegt und ist selbst dann nicht



ersichtlich, wenn sich die übrigen Zonenplananpassungen als rechtswidrig erweisen würden oder darauf verzichtet würde. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 7. Juli 2015 (act. 9) mit Recht festhält, setzt die strittige Auszonung insbesondere nicht voraus, dass an Stelle des ausgezonten Landes an einem anderen Ort durch Einzonung neues Bauland entsteht. Die Frage, ob die im Rahmen der Ortsplanungsrevision 2011-2014 geplanten Einzonungen, insbesondere diejenige im Gebiet Z. 1. Etappe, mit Art. 38a Abs. 2 RPG nicht vereinbar wären, falls die rechtskräftig ausgeschiedene Bauzone in Q. dadurch insgesamt vergrössert würde, bleibt deshalb ohne Einfluss auf die strittige Auszonung, zumal die rechtskräftig ausgeschiedene Bauzone in Q. selbst unter Einbezug des Gebiets Z. 1. Etappe durch die in elf einzelne Teilzonenpläne aufgeteilte Gesamt- bzw. Totalrevision insgesamt nicht vergrössert wird. In den in Ziff. 4.6 des Planungsberichts (act. 10/7/3, S. 24) aufgeführten Einzonungen im Umfang von rund 4.8 ha ist auch das Gebiet Z. 2. Etappe im Halte von 1.94 ha (mit sogenannten Entwicklungsgebieten) enthalten, welches vorerst nicht eingezont werden soll. Aus dem Anhang zum Planungsbericht ergibt sich, dass damit – abzüglich des Gebiets Z. 2. Etappe mit Entwicklungsgebieten – maximal 2.86 ha (inklusive Gebiet Z. 1. Etappe im Halte von 1.02 ha) eingezont werden sollen. Dieser Fläche stehen Auszonungen im Umfang von insgesamt 3.80 ha (gemäss Planungsbericht) bzw. von 2.96 ha (gemäss übersichtsplan vom 28. Januar 2015, act. 15/2, ohne Umzonungen zu Grünflächen innerhalb Siedlungsgebiet, vgl. Genehmigungsverfügung vom 14. September 2015) gegenüber. Inwiefern die Angaben im übersichtsplan vom 28. Januar 2015 unzutreffend sein sollten, ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht substantiiert. Daran vermag auch der Einwand der Beschwerdeführerin (act. 5, S. 3 f. Ziff. III/2.1), wonach die Kapazitätsberechnung im Planungsbericht nicht nach den Erfahrungswerten gemäss der SN 513 422 des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins aus dem Jahr 2009 (SIA 422:2009), sondern nach der tatsächlichen Einwohnerdichte in Q. erfolgte, nichts zu ändern. Die Gesamtrevision des Zonenplans der Beschwerdegegnerin steht demnach in Einklang mit der übergangsrechtlichen Regelung zum Bauzonenmoratorium gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 52a der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, RPV, vgl. hierzu BGer 1C_197/2015 vom 2. Februar 2016 E. 2.4 mit Hinweisen auf BGE 141 II 393 E. 3 und BGer 1C_365/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4.4).



4. Die Beschwerdeführerin vertritt weiter die Ansicht (act. 5, S. 6 f. Ziff. 4.1), die Verhältnisse hätten sich mit Bezug auf das Grundstück Nr. 000 seit Erlass der bestehenden Zonenplanung der Beschwerdegegnerin überhaupt nicht geändert.

Nach Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, BauG) werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben (vgl. BGE 140 II 25 E. 3.1 f. und VerwGE B 2014/107 vom 25. Mai 2016 E. 8.1 je mit Hinweisen, insbesondere auf VerwGE B 2009/111 vom 24. August 2010 E. 7, in: GVP 2010 Nr. 40, www.gerichte.sg.ch). Wie die Vorinstanz in Erwägung 5.1 des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 12 f.) zu Recht festhält, ist der Planungshorizont für Bauzonen von 15 Jahren gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG bezüglich der Parzelle Nr. 000 klar erreicht. Nach Ablauf dieses Planungshorizontes sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (vgl. BGer 1C_305/2015 vom 14. Dezember 2015 E. 3.1 mit Hinweisen). In Bezug auf die Parzelle Nr. 000 bleibt daher mit Blick auf die Planbeständigkeit nurmehr zu prüfen, ob das durch die wesentliche Änderung der Verhältnisse begründete öffentliche Interesse an einer Änderung des Plans die gegenläufigen Erhaltungsinteressen überwiegt. Die dafür notwendige Interessenabwägung geht gleichsam in der nachfolgenden Abwägung zur Eigentumsgarantie auf.

5. Durch die strittige Planungsmassnahme der Beschwerdegegnerin wird in die Eigentumsfreiheit der Beschwerdeführerin (Art. 26 Abs. 1 BV) eingegriffen. Die strittige Zonenplanänderung, welche auf Art. 2 Abs. 1, Art. 14 und Art. 18 RPG sowie Art. 2 Abs. 1, Art. 7, Art. 9, Art. 10 lit. g und Art. 17 BauG beruht (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV), ist nur zulässig, wenn sie durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist und sich als verhältnismässig erweist (Art. 36 Abs. 2 und 3 BV). Dabei sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 und 3 RPV). Ob die Interessen vollständig erfasst worden sind, ist eine Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen ist dagegen weitgehend Ermessensfrage (vgl. BGer 1C_398/2015 vom 9. August 2016 E. 4.2 mit Hinweisen).



Im Gegensatz zur Rekursinstanz, welche die Nutzungspläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit überprüft (vgl. Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG in Verbindung mit Art. 46 Abs. 1 VRP), ist die Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt. Dieses ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Es hat sich darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen, und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat (vgl. VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012 E. 4.1 mit Hinweisen, VerwGE B 2012/3 vom 8. November 2013 E. 3 mit Hinweis auf GVP 2010 Nr. 36 E. 4.2.3 sowie VerwGE B 2014/90 vom 22. Januar 2016 E. 4.1, www.gerichte.sg.ch, kritisch zur eingeschränkten Überprüfbarkeit von Planungsentscheiden T. Nüssle, Demokratie in der Nutzungsplanung und Grenzen für informale Absprachen, Zürich 2005, S. 94 ff.).

5.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend (act. 5, S. 6 ff. Ziff. 3, Ziff. 4.2 ff., act. 22, S. 3-6, Ziff. III/2 f.), es werde ausschliesslich Land ausgezont, welches bereits heute aufgrund der gesetzlichen Wald- und Gewässerabstände vor einer Überbauung grundsätzlich geschützt sei. Mit der Auszonung werde daher nichts Zusätzliches gewonnen. Irgendein öffentliches Interesse an der angefochtenen Planungsmassnahme sei nicht ersichtlich. Auch erweise sie sich offensichtlich als unverhältnismässig, da sie zum Schutz vor einer allfälligen Überbauung nicht notwendig sei. Das Argument der nicht gegebenen überbaubarkeit gemäss kommunalem Richtplan sei bereits im Einspracheverfahren widerlegt worden. Die erstmals im Einspracheentscheid vom 13. Mai 2014 vorgebrachten Schutzüberlegungen seien lediglich vorgeschoben. Auch hätten die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin nicht aufgezeigt, inwiefern die strittige Auszonung überhaupt einen Beitrag zum Erreichen der Schutzziele leiste. Die von der angefochtenen Auszonung betroffenen Flächen gehörten weder zum Perimeter der geplanten überkommunalen Schutzverordnung Q.-tobel noch zu demjenigen der kommunalen Schutzverordnungen. Dies zeige, dass die von der Auszonung betroffenen Teilflächen, welche seit jeher Bestandteil des Industriegebietes Y. bildeten, nicht schutzwürdig seien. Darüber hinaus plane der Kanton, inmitten des Schutzperimeters der künftigen Schutzverordnung Q. und im Wald in der Q. einen Holzrechen zu bauen und zu unterhalten. Dafür müsse die B.-strasse so ausgebaut werden, dass sie mit Lastwagen von 40 t Nutzgewicht befahren werden könne. Warum die ins Feld geführten



Schutzziele diesem Bauvorhaben nicht entgegenstehen, wohl aber die Auszonung von unbedeutenden Flächen verlangen würden, sei nicht nachvollziehbar. Ausserdem sei der innerhalb des Waldabstandes verlaufende, auf einer Länge von 55 m eingedolte Kanal auf Parzelle Nr. 000 ein technisches Bauwerk, welches Bestandteil der Industrieüberbauung Y. bilde. Der Kanal stehe im Zusammenhang mit ihrem ehehaften Recht zur Nutzung der Q. In der Industriezone sei der bestehende Kanal zonenkonform. Die angefochtene Auszonung habe zur Folge, dass das Bauwerk zonenwidrig würde und allenfalls aus diesem Grund nicht mehr benützt werden könnte. Auch wenn kein Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 77 BauG bestehe, würde die Beschwerdeführerin durch die angefochtene Auszonung dennoch die heute gegebene gesetzliche Möglichkeit verlieren, welche ihr bei Bedarf zur Verfügung stünde. Überdies sähen Art. 58 Abs. 3 und Art. 59 Abs. 5 BauG vor, dass unter gewissen Voraussetzungen in Sondernutzungsplänen die gesetzlichen Wald- und Gewässerabstände unterschritten werden könnten. Es sei möglich, dass sie bei der künftigen Erstellung von Bauten oder Anlagen von diesen rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch machen werde.

5.2. Laut Art. 17 Abs. 1 BauG umfassen Grünzonen Gebiete, die nicht überbaut werden dürfen. Sie dienen unter anderem der Freihaltung von Flächen vor überbauung, insbesondere zwecks Gliederung des Siedlungsgebietes (lit. a). Grünzonen sind keine Bauzonen gemäss Art. 15 RPG, sondern Spezialzonen im Sinne von Art. 18 Abs. 1 RPG (vgl. VerwGE B 2013/213 vom 19. Februar 2015 E. 4.2, www.gerichte.sg.ch).

Die Vorinstanz erachtete die strittige Zuweisung zur Grünzone Freihaltung übereinstimmend mit der Argumentation der Beschwerdegegnerin im Einsprachenentscheid vom 13. Mai 2014 (act. 10/7/5a, E. B2) insbesondere mit Blick auf die Planungsziele und –grundsätze, die natürlichen Lebensgrundlagen sowie die Landschaft zu schützen (Art. 1 Abs. 2 lit. a und Art. 3 Abs. 2 RPG) und den Boden haushälterisch zu nutzen (Art. 1 Abs. 1 RPG), unter Beachtung des Interesses, die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten (Art. 1 Abs. 2 lit. b^{bis} RPG), als gerechtfertigt (vgl. E. 5.2.1 bis 5.2.4.2 des angefochtenen Entscheides, act. 2, S. 13 ff.). Diesbezüglich ist nicht erkennbar, inwiefern die Schutz- resp. Freihalteinteressen gemäss der Darstellung der Beschwerdeführerin lediglich vorgeschoben sein sollten. Gemäss den zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz



befinden sich die von der strittigen Auszonung betroffenen Flächen nach kantonalem Richtplan in einem Vorranggebiet Natur und Landschaft und in einem Wildtierkorridor (vgl. Koordinationsblätter V 31 und 33, www.sg.ch, www.geoportal.ch). Auch soll gemäss der vom 23. September bis 23. Oktober 2014 öffentlich aufgelegten allgemeinen kommunalen Schutzverordnung auf Parzelle Nr. 000 westlich des S.-baches – innerhalb der im konkreten Fall strittigen Grünzone Freihaltung – entlang der Q. das Schutzobjekt N27 (Ufergehölz entlang Q., J.-Y.) festgesetzt werden. Überdies soll nach der vom 20. September bis 19. Oktober 2016 öffentlich aufgelegten Ergänzung zur allgemeinen Schutzverordnung direkt angrenzend zu den von der Auszonung betroffenen Flächen das Landschaftsschutzgebiet LS1 Bereich B.-wald ausgeschieden werden. Bei dieser Sachlage kann nicht davon gesprochen werden, die strittige Auszonung leiste keinen Beitrag zum Erreichen der Schutzziele. Daran vermag weder das Hochwasserschutzprojekt im B.-wald noch die von der Beschwerdeführerin offenbar gegen die vom 6. Juni bis 6. Juli 2011 öffentlich aufgelegte überkommunale Schutzverordnung „Q.-tobel“ erhobene Einsprache etwas zu ändern. Weiter lässt sich aus der Berichterstattungspflicht nach Art. 47 Abs. 1 RPV (vgl. hierzu VerwGE B 2014/107 vom 25. Mai 2016 E. 9.1 und VerwGE B 2015/31 vom 25. Mai 2016 E. 5.1 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch) nicht ableiten, dass sich die Beschwerdegegnerin im Rahmen der Interessenabwägung im Einspracheentscheid vom 13. Mai 2014 (act. 10/7/5a) in Ergänzung zum Planungsbericht vom 30. Juli 2013 (act. 10/7/3, S. 5 und 9) nicht zusätzlich auf den Natur- resp. Landschaftsschutz berufen durfte, zumal der Genehmigungsbehörde diese zusätzlichen Argumente – im Sinne einer Ergänzung des Planungsberichts – zur Kenntnis gebracht wurde (vgl. Ziff. 2.2.2 der Vernehmlassung des AREG vom 1. Dezember 2014, act. 11/11, S. 2 f.). Ferner besteht nach Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG ein gewichtiges raumplanerisches Interesse daran, das Ufer der Q. freizuhalten (vgl. BGer 1C_157/2014 vom 4. November 2015 E. 3.4 und 3.6 mit Hinweisen, in: ZBI 117/2016 S. 444, S. 448 f., sowie die Auszonungen in den Gebieten Y. II [Teilzonenpläne I], F., G. und H.-strasse [Teilzonenpläne II] sowie im Gebiet A.-strasse [Teilzonenpläne V]). Sodann entspricht die Auszonung in den Abstandsbereichen dem Zwischenergebnis gemäss Koordinationsblatt S 3.5.9 des kommunalen Richtplans (www.ch), gemäss welchem eine Auszonung zu prüfen ist, da die fraglichen Flächen nicht zweckmässig überbaubar sind. Inwiefern das Argument der fehlenden überbaubarkeit in den Abstandsbereichen gemäss der



Beschwerdeführerin nicht stichhaltig sein soll, ist nicht nachvollziehbar. Des Weiteren steht es in Einklang mit dem Konzentrationsprinzip und dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens (vgl. hierzu Art. 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 RPG sowie BGer 1C_374/2011 vom 14. März 2012 E. 3 und VerwGE B 2009/219 vom 24. August 2010 E. 4.3.1 je mit Hinweis auf BGE 136 II 204 E. 6.2.2, www.gerichte.sg.ch), nicht genutztes Bauland am Siedlungsrand einer Nichtbauzone zuzuführen. Nichts zur Sache tut, ob die Beschwerdegegnerin mit der Auszonung auch bezweckt, allfällige Einzonungen zu ermöglichen.

Im Weiteren ist die von der Vorinstanz in Erwägung 5.2.5 des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 15 f.) vorgenommene Verhältnismässigkeitsprüfung nicht zu beanstanden. Zunächst dürfen die auszonenden Flächen im Wald- und Gewässerabstand zwar schon nach der geltenden Zonenordnung nicht ordentlich überbaut werden. Abweichungen im Baubewilligungs- oder Sondernutzungsplanverfahren sind jedoch, wie die Beschwerdeführerin selbst eingesteht, nicht völlig ausgeschlossen. Insofern ist die Auszonung zweckmässig, um die fraglichen Bereiche freizuhalten. Sodann sind das öffentliche Interesse, die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten (Art. 1 Abs. 2 lit. b^{bis} RPG), sowie die privaten Interessen der Beschwerdeführerin, welche gegen die Auszonung sprechen, nicht besonders gewichtig. Wie die Beschwerdeführerin selbst einräumt (act. 5, S. 8 und 10, Ziff. 4.4 und 4.8), sind nur unbedeutende Flächen von der Auszonung betroffen und besteht kein Rechtsanspruch auf Abweichungen von den Abstandsvorschriften in einem nachfolgenden oder laufenden Baubewilligungsverfahren (vgl. Votum B/1 am Augenschein vom 20. Januar 2015, act. 10/14, S. 7) oder in einem allfälligen Sondernutzungsplanverfahren. Weiter gilt in der Industriezone keine Ausnützungsziffer (vgl. Tabelle unter Art. 6 Abs. 2 des Baureglements der Politischen Gemeinde Q., [www.ch](http://www...ch)), weshalb die Beschwerdeführerin durch die Auszonung nicht weiter eingeschränkt wird, als es durch die Abstandsbestimmungen schon heute der Fall ist (vgl. auch Vernehmlassung des AREG vom 1. Dezember 2014, act. 10/11, S. 3). Ferner ist nicht ersichtlich, inwiefern die strittige Auszonung für die allfällige Nutzung des entlang der südlichen Grundstücksgrenze der Parzelle Nr. 000 verlaufenden Gerinnes durch die Beschwerdeführerin von Belang wäre (vgl. hierzu Art. 38 des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, Wasserrechtsgesetz; SR 721.80, WRG, Art. 29 lit. a



des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer, Gewässerschutzgesetz; SR 814.20, GSchG und Art. 2 sowie Art. 13 und Art. 16 ff. des Gesetzes über die Gewässernutzung, sGS 751.1, GNG). Soweit es sich dabei um ein übriges Gewässer im Sinne von Art. 4 Abs. 1 lit. c WBG handelt (vgl. Gewässernetzkarte GN10 des Kantons St. Gallens, www.geoportal.ch, sowie Auszüge aus dem kantonalen Wasserrechts-Kataster, act. 23/3, undatiertes Katasterplan und Fotos vom 3. Februar 2015, act. 10/19/2 f.), werden der Gewässerunterhalt oder allfällige wasserbauliche Massnahmen von der Zonenzuteilung – entgegenstehende überwiegende Interessen vorbehalten – nicht betroffen, da allenfalls dafür erforderliche, gemäss Art. 22 RPG bewilligungspflichtige Bauten und Anlagen im Sinne von Art. 24 lit. a RPG standortgebunden sind (vgl. Art. 2, Art. 4 lit. a und b sowie Art. 37 f. GSchG, und Art. 1 Abs. 2, Art. 9 ff. sowie Art. 13 ff. des Wasserbaugesetzes, sGS 734.1, WBG). Soweit es sich dabei lediglich um eine industriell genutzte Anlage und um kein öffentliches Gewässer handelte, stünde der Kanal darüber hinaus unter der Bestandesgarantie (vgl. Art. 24c RPG). Gesamthaft betrachtet ist unter diesen Umständen keine unzumutbare Einschränkung des Eigentums der Beschwerdeführerin zu erkennen. Die strittige Zonenplanänderung erweist sich als verhältnismässig. Überdies liegt keine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung durch die Vorinstanz vor. Im Ergebnis verletzt der angefochtene Entscheid weder den Grundsatz der Planbeständigkeit nach Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 32 Abs. 1 BauG noch die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

6. (...).

(...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2. Die amtlichen Kosten von CHF 3500 bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.



3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Bischofberger