



Fall-Nr.:	B 2015/71
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	26.10.2016
Entscheiddatum:	26.10.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 26.10.2016

Planungsrecht, Zuweisung zur Grünzone Freihaltung, Art. 29 Abs. 2 und Art. 36 BV, Art. 1, Art. 3, Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG, Art. 21 Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 32 Abs. 1 BauG, Art. 33 RPG, Art. 38a Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 52a RPV, Art. 2, Art. 3, Art. 52 RPV, Art. 2 Abs. 2 BauG in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 EG-ZGB, Art. 17 Abs. 1 BauG. Die strittige Zonenplanänderung ist nach den revidierten Bestimmungen des RPG in der Fassung vom 1. Mai 2014 zu beurteilen (E. 3). Analog zum Mitwirkungsanspruch im Richtplanverfahren (Art. 10 Abs. 2 RPG und Art. 43 Abs. 2 BauG) verlangt Art. 2 Abs. 2 BauG, dass die betroffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften bevorzugt behandelt werden. Die Stellungnahmen sind in einem Zeitpunkt einzuholen, in welchem sie noch in die Entscheidungen einfließen können (E. 4.2). Die fraglichen Grundstücke bilden von der Lage und Topographie her Bestandteil des Uferraums der X als orts- resp. landschaftsprägendes Element. Sie liegen am Siedlungsrand in der Bauzone und wurden seit 1980 als Bauland gehortet. Demzufolge ist das öffentliche Interesse an der Zuweisung zur Grünzone Freihaltung ausgewiesen. Die strittige Zonenplanung erweist sich als verhältnismässig (E. 5), (Verwaltungsgericht, B 2015/71). Entscheid vom 26. Oktober 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder,

Zindel; Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte



St.Galler Gerichte

Ortsgemeinde X.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Rudolf Schwager, Schwager Mätzler Schneider,
Poststrasse 23, Postfach 1936, 9001 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X., 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 Ortsgemeinde X. ist Eigentümerin der unüberbauten Parzellen Nrn. 0 und 01, Grundbuch X. Nach dem bisher gültigen Zonenplan der Politischen Gemeinde X. vom 19. Juni 1992 liegt der nordwestliche Teil der Parzelle Nr. 0 im Halte von 2722 m² in der Gewerbe-Industrie-Zone GIA. Im Übrigen ist die Parzelle Nr. 0 der Wohn-Gewerbe-Zone WG4, der Kernzone K4 und der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen



St.Galler Gerichte

zugeteilt. Das Grundstück Nr. 01 im Halte von 2120 m² ist der Wohnzone W3 zugewiesen. Im Übrigen befand sich die Parzelle Nr. 0 bis am 14. September 2015 im Perimeter des überbauungsplans Y. vom 7. August 1995. Die Parzelle Nr. 01 ist unter der Register-Nummer 0016A017 im Kataster der belasteten Standorte eingetragen (act. 11/7/25a und 26, act. 11/11 und 15, act. 16/5, www.geoportal.ch, www.ch).

B. Im Rahmen der Ortsplanungsrevision 2011-2014 erliess der Gemeinderat der Politischen Gemeinde X. am 24. Januar 2012 den revidierten kommunalen Richtplan. Am 20. August 2013 erliess er die Teilzonenpläne I-V, Ortskern, A., B., C. bzw. Skiübungsgelände, mit welchen der Zonenplan an die neuen Vorgaben des kommunalen Richtplans angepasst werden soll. Gemäss den Teilzonenplänen II sollen unter anderem der nordwestliche Teil des Grundstücks Nr. 0 (Gebiet D.) von der Gewerbe-Industrie-Zone GIA sowie die Parzelle Nr. 01 (Gebiet E.-strasse) von der Wohnzone W3 in die Grünzone Freihaltung GF ausgezont werden. Während der öffentlichen Auflage der Teilzonenpläne I-V, Ortskern, A., B., C. 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 Ortsgemeinde X. gegen die Teilzonenpläne II Einsprache. Nach der Durchführung einer Einspracheverhandlung am 8. Januar 2014 nahm die Ortsgemeinde X. am 26. Februar 2014 Stellung. Mit Entscheiden vom 13. Mai 2014 wies der Gemeinderat der Politischen Gemeinde X. die Einsprache ab. Am 30. Juni 2014 teilte er der Ortsgemeinde X. mit, dass die Bürgerschaft der Politischen Gemeinde X. den Teilzonenplänen II zugestimmt habe, indem innert Frist vom 20. Mai bis 30. Juni 2014 kein fakultatives Referendum ergriffen worden sei. Vom 10. Juni bis 10. Juli 2014 legte er den Teilzonenplan Q. 1. Etappe öffentlich auf (act. 6/1, act. 11/1/3, act. 11/3/6, act. 11/7/25a, 26-28 und 32, act. 20, www.ch, B 2015/70 act. 10/7/2-5).

C. Gegen die Einspracheentscheide vom 13. Mai 2014 rekurrierte die Ortsgemeinde X. durch ihren Rechtsvertreter am 15. Juli 2014 beim Baudepartement (act. 11/1). Am



St.Galler Gerichte

28. November 2014 liess sich das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation AREG vernehmen (act. 11/11). Am 8. Januar 2015 führte das Baudepartement einen Augenschein durch (act. 11/15). Offenbar im März 2015 stellte der Gemeinderat der Politischen Gemeinde X. der Ortsgemeinde X. den Entwurf des überbauungsplans Zentrum/F. vom 15. März 2015 zu, dessen Baufeld A1 auf der Parzelle Nr. 0 gemäss dem Planungsbericht weiterhin in der Wohn-Gewerbe-Zone WG4 belassen werden soll (act. 6/7-9, S. Nr. 110 vom Februar 2015, [www.ch](#), [www.ch](#)). Mit Entscheid vom 21. April 2015 wies das Baudepartement den Rekurs vom 15. Juli 2014 ab (act. 2).

D. Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 21. April 2015 liess die Ortsgemeinde X. (Beschwerdeführerin) durch ihren Rechtsvertreter am 6. Mai 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren erheben, der angefochtene Entscheid sowie die Einspracheentscheide des Gemeinderates der Politischen Gemeinde X. (Beschwerdegegnerin) vom 13. Mai 2014 seien unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben und die bisher der Gewerbe-Industrie-Zone zugewiesene Fläche des Grundstücks Nr. 0 der Wohn-Gewerbe-Zone WG4, eventuell der gleichen Zone wie das Baufeld A1 im Rahmen der im Gang befindlichen Zentrumsplanung, zuzuweisen und das Grundstück Nr. 01 in der Wohnzone W3 zu belassen (act. 1). Am 29. Mai 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. 10 und 15). Am 14. September 2015 genehmigte das Baudepartement, soweit hier von Interesse, die Teilzonenpläne II und die Aufhebung des überbauungsplans Y. (act. 19). Am 6. Oktober 2015 liess sich die Beschwerdeführerin abschliessend vernehmen (act. 25).

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 Beschwerdeingabe vom 6. Mai 2015 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 29. Mai 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 Entscheids und Eigentümerin der Parzellen Nrn. 0 und 01 ist der Beschwerdeführerin als Ortsgemeinde (vgl. Art. 88 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 sowie Art. 93 der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV, Art. 1 Abs. 2 lit. c und Art. 2 Abs. 1 lit. b sowie Art. 12 f. des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, GG, und Art. 43 Abs. 1 Ziff. 2 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, sGS 911.1, EG-ZGB) die Beschwerdebefugnis nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP zuzugestehen (vgl. zum Grundsatz der Einheit des Verfahrens Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG, und Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG, sowie zur allgemeinen Legitimationsklausel gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG BGer 2C_20/2016 vom 8. April 2016 E. 2.2 mit Hinweisen auf BGE 141 II 161 E. 2.1-2.3, BGer 8C_918/2014 vom 27. Januar 2015 E. 3.2.2.1, BGE 140 V 328 E. 4.1 und BGE 138 II 506 E. 2.1.1, sowie M. Pflüger, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Zürich/ St. Gallen 2013, N 219 ff.). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit damit die Aufhebung der Einspracheentscheide vom 13. Mai 2014 beantragt wird. Diese sind durch den angefochtenen Rekursentscheid ersetzt worden bzw. gelten 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 darin pauschal auf die Eingabe vom 29. Januar 2015 (act. 11/21) verwiesen wird (act. 5, S. 13). Aus der Beschwerdeschrift muss ersichtlich sein, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird (vgl. BGer 1C_150/2015 vom 12. Mai 2015 E. 2.5 mit Hinweisen). Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, in vorinstanzlichen Eingaben der Beteiligten nach Gründen zu suchen, aus denen der angefochtene Entscheid unrichtig sein könnte (vgl. VerwGE B 2014/107 vom 25. Mai 2016 E. 2 und VerwGE B 2013/237 vom 23. Januar 2015 E. 1 je mit Hinweisen,



www.gerichte.sg.ch). Dasselbe gilt sachgemäss, soweit die Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung vom 8. September 2015 (act. 15) pauschal auf ihre Rekursvernehmlassung vom 19. September 2014 (act. 11/7) verweist.

2. Soweit die Beschwerdeführerin einen Augenschein verlangt (act. 5, S. 2 Ziff. II/3), ist festzuhalten, dass sich die vorliegend entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse aus den Verfahrensakten, insbesondere dem Augenscheinprotokoll vom 9. Januar 2015 (act. 11/15) 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).

3. Die Beschwerdeführerin stellt sich vorweg auf den Standpunkt, vorliegend sei das RPG in der bis zum 30. April 2014 geltenden Fassung anwendbar, da der Gemeinderat der Politischen Gemeinde X. die Teilzonenpläne II bereits am 20. August 2013 erlassen habe (act. 5, S. 5-9 Ziff. IV/A/1 und S. 10 Ziff. IV/A/2b).

3.1. Im Rahmen der RPG-Revision 2014 wurden, soweit hier von Interesse, die Ziele und Grundsätze der Raumplanung ergänzt und ausdifferenziert (vgl. Art. 1 Abs. 1 erster Satz, Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis}, b und b^{bis} sowie Art. 3 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 lit. a und a^{bis} RPG), die Redimensionierungspflicht gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG eingefügt und die Vorgaben zur Bestimmung des Baulandbedarfs in Art. 15 Abs. 1, 2 und 5 RPG in Verbindung mit Art. 30a der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, RPV) präzisiert. Auch wurde in Art. 15 Abs. 3 RPG die Pflicht zur Abstimmung von Lage und Grösse über die Gemeindegrenzen hinaus statuiert (vgl. D. Thurnheer, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in: Zufferey/Waldmann [Hrsg.], Revision Raumplanungsgesetz 2014, Zürich 2015, S. 219 ff., S. 223 f., sowie Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010 [fortan: Botschaft], BBl 2010 1049, 1064 f. und 1071-1075). Eine allgemeine übergangsrechtliche Regelung ist darin nicht enthalten (vgl. zur speziellen übergangsrechtlichen Regelung zum Bauzonenmoratorium E. 3.2 hiernach). Eine solche findet sich jedoch auf Verordnungsstufe in Art. 52 RPV. Danach werden – erstinstanzliche (vgl. BGer 1C_776/2013 vom 3. Mai 2016 E. 4.2 und BGer 1C_247/2015 vom 14. Januar 2016 E. 4.1 je mit Hinweisen sowie BGer 1A.186/2004 E. 4.1) – Verfahren, die am 1. September 2000 hängig waren, nach dem neuen Recht beurteilt (Abs. 1). In diesem



Zeitpunkt hängige Beschwerdeverfahren werden dagegen nach dem bisherigen Recht zu Ende geführt, sofern das neue Recht für den Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin nicht günstiger ist (Abs. 2). Die in Art. 52 RPV vorgesehene Ordnung orientiert sich an den von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten intertemporalrechtlichen Grundsätzen, die beim Fehlen einer Übergangsordnung gelten. Danach ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten in der Regel nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen und nachher eingetretene Rechtsänderungen sind nicht zu berücksichtigen. Anders verhält es sich nur dort, wo zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (vgl. BGE 127 II 209 E. 2b mit Hinweisen).

3.2. Der Gemeinderat der Politischen Gemeinde X. hat die Teilzonenpläne II am 20. August 2013 erlassen und vom 24. September bis 24. Oktober 2013 öffentlich aufgelegt. Über die Einsprache der Beschwerdeführerin entschied er aber erst mit Entscheiden vom 13. Mai 2014. Von der Zustimmung der Bürgerschaft der Politischen Gemeinde X. konnte erst ab dem 30. Juni 2014 ausgegangen werden. Der Beschluss des Gemeinderates über den Erlass der Teilzonenpläne II vom 20. August 2013 wurde durch die Einspracheentscheide vom 13. Mai 2014 und die Zustimmung der Bürgerschaft vom 30. Juni 2014 ersetzt resp. ist in diesen Entscheiden mitenthalten, weshalb im Rekursverfahren – entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin – ausdrücklich lediglich die Einspracheentscheide vom 13. Mai 2014 Anfechtungsgegenstand bildeten (vgl. act. 11/1 und 11/3 je Ziff. I). Die strittige Zonenplanänderung war demnach zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten RPG mitsamt zugehöriger Verordnung am 1. Mai 2014 erstinstanzlich noch hängig. Demzufolge kam die Vorinstanz in Erwägung 2.4 des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 9) zu Recht zum Schluss, dass die revidierten Bestimmungen des RPG in der Fassung vom 1. Mai 2014 vorliegend anwendbar sind. Wie die Beschwerdegegnerin in der Vernehmlassung vom 8. September 2015 (act. 15, S. 2 Ziff. 1.1) zutreffend ausführt und die Beschwerdeführerin im Grundsatz anerkennt (act. 5, S. 8 Ziff. IV/A/1d), wäre die strittige Auszonung dessen ungeachtet auch nach der bis am 30. April 2014 geltenden Fassung des RPG, insbesondere gestützt auf das Konzentrationsprinzip und den Grundsatz der häuslicher 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) sowie auf das Gebot, Flussufer freizuhalten (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG und 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.), materiell gleich zu entscheiden (vgl. E. 5 hiernach). Aus dem Konzentrationsprinzip und dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens liess sich auch nach altem Recht ableiten, dass Massnahmen gegen die Baulandhortung planerisch begründet sind. Durch die Baulandhortung verstärkt sich der Druck auf die umliegenden Gebiete und auf das Landwirtschaftsland. Dies trägt zur Zersiedlung bei, was den Zielsetzungen einer konzentrierten Siedlungsentwicklung und Verdichtung zuwiderläuft. Offen bleiben kann bei diesem Ergebnis, ob die rechtskräftig ausgeschiedene Bauzone in X. durch die vom 24. September bis 24. Oktober 2013 öffentlich aufgelegten Teilzonenpläne, allenfalls unter Einbezug der sogenannten Entwicklungsgebiete, wie etwa demjenigen im Gebiet Q. 1. Etappe (vgl. den vom 10. Juni bis 10. Juli 2014 öffentlich aufgelegten gleichnamigen Teilzonenplan, act. 11/3/6), insgesamt vergrössert wird (vgl. Planungsbericht vom 30. Juli 2013, S. 24 Ziff. 4.6 und übersichtsplan Zonenplanänderung, Flächen- und Einwohnerbilanz, im Anhang, B 2015/70 act. 10/7/3) und die übergangsrechtliche Regelung zum Bauzonenmoratorium gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 52a RPV in der Fassung vom 1. Mai 2014 auf die strittige Auszonung anwendbar ist (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). Im Übrigen bleiben die durch keinerlei Fakten erhärteten Vorwürfe der Beschwerdeführerin, wonach der Gemeinderat nach Erhalt der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. Februar 2014 (act. 11/7/27) bewusst mit dem Entscheid über die Einsprache bis nach dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen am 1. Mai 2014 zugewartet und diese Bestimmungen nur selektiv angewendet habe (act. 5, S. 7 f. Ziff. IV/A/1c und e), ohne Einfluss auf das Ergebnis der vorliegenden übergangsrechtlichen Beurteilung. Eine Verletzung der allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV), insbesondere des Beschleunigungsgebots resp. des Verbots der Rechtsverzögerung gemäss Art. 29 Abs. 1 BV (vgl. hierzu auch Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101, EMRK, BGer 2C_647/2014 vom 19. März 2015 E. 2.2 mit Hinweisen und Art. 88 Abs. 2 lit. a VRP), durch die Beschwerdegegnerin wird von der Beschwerdeführerin nicht weiter dargetan und ist



auch nicht erkennbar, zumal die Beschwerdeführerin im erstinstanzlichen Verfahren nicht verlangte, ihre Einsprache vor Inkrafttreten des revidierten RPG am 1. Mai 2014 zu beurteilen. Daran ändert nichts, falls die Beschwerdegegnerin die strittige Auszonung (vgl. zur Abgrenzung des Begriffs Auszonung von demjenigen der Nichteinzonung BGer 1C_581/2011; 1C_573/2011 vom 30. August 2013 E. 2.2 mit Hinweisen, in: ZBI 116/2015 S. 201 ff.) aufgrund der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG nicht zwingend mit den übrigen, gleichzeitig öffentlich aufgelegten Teilzonenplänen hätte koordinieren müssen.

4. Die Beschwerdeführerin hält sodann dafür (act. 5, S. 11 f. Ziff. IV/A/2c, act. 25 Ziff. 1), die Beschwerdegegnerin habe die in Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, BauG) vorgeschriebene Pflicht, sie zur Vernehmlassung einzuladen, klar verletzt. Der angefochtene Entscheid sei diesbezüglich ungenügend begründet.

4.1. Vorweg ist festzuhalten, dass sich aus dem verfassungsmässigen Gehörsanspruch (Art. 29 Abs. 2 BV) für die Rekursinstanz die Pflicht ergibt, ihren Entscheid zu begründen (siehe auch Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP). Dies bedeutet indes nicht, dass sie sich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (vgl. BGer 1C_218/2015 vom 2. Juni 2016 E. 4.3 mit Hinweis auf BGE 136 I 229 E. 5.2).

Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 7. Juli 2015 (act. 10) zutreffend ausgeführt hat, hat die Beschwerdeführerin im Rekursverfahren die Verletzung von Art. 2 Abs. 2 BauG nicht gerügt, sondern diese Bestimmung in ihrer Stellungnahme vom 29. Januar 2015 (act. 11/21, S. 3 Ziff. 3) im Zusammenhang mit der Behauptung, dass sie bezüglich ihrer Bodenpolitik gleich zu behandeln sei wie die Beschwerdegegnerin, lediglich beiläufig erwähnt. Folglich musste sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nicht ausdrücklich mit der Verletzung von Art. 2 Abs. 2 BauG auseinandersetzen. Ihr kann nicht vorgeworfen werden, sie sei ihrer Begründungspflicht nicht nachgekommen.



4.2. Weiter unterscheidet das RPG verfahrensrechtlich zwischen der Information und Mitwirkung der Bevölkerung bei der Planung einerseits (Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG) und den Mindestanforderungen an das rechtliche Gehör und den individuellen Rechtsschutz im Nutzungsplanungsverfahren andererseits (Art. 29 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 33 RPG, vgl. BGer 1C_441/2015 vom 18. November 2015 E. 4 mit Hinweis auf BGE 135 II 286 E. 4 f.). Daneben schreibt Art. 2 Abs. 2 BauG vor, dass die übrigen betroffenen Körperschaften des öffentlichen Rechts gemäss Art. 43 Abs. 1 EG-ZGB, welche keine raumwirksamen Aufgaben erfüllen (vgl. zum Koordinationsgebot zwischen den Trägern der Planungshoheit und der Planungspflicht Art. 2 Abs. 1 RPG und Art. 2 Abs. 1 lit. e und Abs. 2 f. RPV), bei der Ortsplanung zur Vernehmlassung einzuladen sind. Diese Bestimmung geht zurück auf den Antrag von Kantonsrat Rothenberger anlässlich der ersten Lesung des BauG am 15. November 1971 (vgl. Protokoll des Grossen Rates, Amtsdauer 1968/72, Nr. 11, S. 1488). Begründet wurde dieser Antrag damit, dass bei grossen Überbauungen oftmals der nötige Schulraum nicht gesichert sei und deshalb insbesondere die Schulbehörden rechtzeitig zu den Beratungen über Planungsfragen beigezogen werden sollten. Vergleichbar mit dem Mitwirkungsanspruch im Richtplanverfahren gemäss Art. 10 Abs. 2 RPG und Art. 43 Abs. 2 BauG verlangt Art. 2 Abs. 2 BauG demnach, dass die betroffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften bevorzugt behandelt werden. Die Stellungnahmen sind in einem Zeitpunkt einzuholen, in welchem sie noch in die Entscheidungen einfließen können. Zwar besteht kein Anspruch der betroffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaft, dass ihre Vorschläge tatsächlich berücksichtigt werden. Die mit der Planung betraute kommunale Behörde hat sich jedoch mit ihren Vorschlägen auseinanderzusetzen und zu begründen, weshalb sie nicht berücksichtigt werden (vgl. hierzu BGE 136 I 265 E. 3.2, allerdings in Bezug auf Art. 10 Abs. 2 RPG).

4.3. Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinne von Art. 43 Abs. 1 Ziff. 2 EG-ZGB (vgl. E. 1 hiavor). Durch die Zuweisung des nordwestlichen Teils ihres Grundstücks Nr. 0 und ihrer Parzelle Nr. 01 zur Grünzone Freihaltung wird sie fraglos im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BauG betroffen. Entgegen der Darstellung der Beschwerdegegnerin in der Vernehmlassung vom 8. September 2015 (act. 15, S. 2 Ziff. 2.2) ergeben sich aus den Akten indessen keine Anhaltspunkte dafür, dass sie von der Beschwerdegegnerin vorgängig zum Erlass der strittigen Teilzonenpläne II zur Vernehmlassung eingeladen worden wäre. Auch



verzichtete die Beschwerdegegnerin entgegen ihrer Ankündigung in der Vernehmlassung vom 8. September 2015 (act. 15, S. 3 Ziff. 2.3) darauf, nach Erhalt der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 6. Oktober 2015 (act. 25) weitere Beweismittel nachzureichen. Überdies vermochten weder die öffentlichen Informationsveranstaltungen vor Erlass des kommunalen Richtplans im Jahr 2010 (act. 26/11-13) noch die Veröffentlichungen im Internet und im kommunalen Publikationsorgan „S.“ die Einladung zur Vernehmlassung zu den Teilzonenplänen II zu ersetzen. Bei dieser Sachlage ist davon auszugehen, dass die Beschwerdegegnerin es unterliess, die Beschwerdeführerin im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BauG zur Vernehmlassung einzuladen. Insofern ist der Einwand der Beschwerdeführerin berechtigt.

Soweit die Beschwerdeführerin in der Verletzung von Art. 2 Abs. 2 BauG eine Missachtung des rechtlichen Gehörs im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 33 RPG erblickt (act. 5, S. 11 f.), ist festzuhalten, dass eine solche Gehörsverletzung bereits im erstinstanzlichen Einspracheverfahren, in welchem sich die Beschwerdeführerin zu sämtlichen Tat- und Rechtsfragen äussern konnte, geheilt wurde (vgl. hierzu BGer 1C_495/2015 vom 1. Februar 2016 E. 4.1 sowie VerwGE B 2013/251 vom 24. März 2015 E. 3.3 und VerwGE B 2013/37 vom 11. März 2014 E. 2.1 ff. je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Soweit damit eine Verletzung der Mitwirkungsrechte der Beschwerdeführerin einhergeht, kann überdies die Konstruktion der Heilung der Verletzung des rechtlichen Gehörs im konkreten Fall ausnahmsweise analog auf eine Verletzung von Art. 4 RPG übertragen werden, da die Beschwerdeführerin, wie bereits unter E. 1 hiervor ausgeführt, rechtsmittelbefugt ist (vgl. R. Muggli, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2010, Art. 4 N 29, kritisch zur nachträglichen Heilung der Verletzung von Art. 4 RPG T. Nüssle, Demokratie in der Nutzungsplanung und Grenzen für informale Absprachen, Zürich 2005, S. 146 ff.). Von einer Aufhebung des angefochtenen Entscheides und der Rückweisung an die Beschwerdegegnerin wegen der Verletzung von Art. 2 Abs. 2 BauG ist daher abzusehen. Offen gelassen werden kann bei diesem Ergebnis, ob die Beschwerdeführerin verpflichtet gewesen wäre, die Verletzung von Art. 2 Abs. 2 BauG bereits im Rekursverfahren zu rügen (vgl. VerwGE B 2015/20 vom 23. August 2016 E. 1.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).



5. Im Rahmen der in der Beschwerdeergänzung vorgetragenen Kritik ist weiter zu untersuchen, ob die Vorinstanz öffentliche Interessen, die für die Interessenabwägung keine oder zumindest keine eigenständige Bedeutung hatten, berücksichtigt sowie die einzelnen Interessen im Rahmen der Interessenabwägung willkürlich gewichtet hat. Auch fragt sich, ob sie die Verhältnismässigkeit der strittigen Zonenplanänderung nicht geprüft und den Sachverhalt unvollständig oder unrichtig festgestellt hat (act. 5, S. 3 f. Ziff. II/5 und S. 12 ff. Ziff. IV/A/3 ff.).

Die Beschwerdeführerin bestreitet zu Recht nicht (act. 5, S. 13 Ziff. IV/A/3b), dass eine Überprüfung und allfällige Anpassung des Zonenplans der Beschwerdegegnerin aus dem Jahr 1992 im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 32 Abs. 1 BauG grundsätzlich angezeigt war (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, a.a.O., sowie act. 5, S. 13 Ziff. IV/A/3b, und E. 6.1 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 14). Hinsichtlich des nordwestlichen Teils der Parzelle Nr. 0 anerkennt sie ausdrücklich, dass für die bisherige Gewerbe-Industrie-Zone auf absehbare Zeit kein Bedarf mehr besteht und die Anpassung des Zonenplans damit auch notwendig war (act. 5, S. 20 Ziff. IV/B/1a und b). Bezüglich der Parzelle Nr. 01 ist der Planungshorizont für Bauzonen von 15 Jahren gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG überdies 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. 01 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 zur Eigentumsgarantie auf.

Durch die strittigen Planungsmassnahmen 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, a.a.O., S. 94 ff.).

5.1. Vorab vertritt die Beschwerdeführerin die Auffassung (act. 5, S. 13 Ziff. IV/A/3b, S. 23 Ziff. IV/B/1d), dem kommunalen Richtplan komme gegenüber den Planungszielen und –grundsätzen gemäss Art. 1 und 3 RPG keine eigenständige Bedeutung zu, weshalb sich die Vorinstanz bei der Überprüfung der Interessenabwägung der Beschwerdegegnerin nicht auf den kommunalen Richtplan hätte abstützen dürfen. Dabei verkennt sie, dass eine den Zielen und Grundsätzen von Art. 1 und 3 RPG verpflichtete, für die Privaten verbindliche Nutzungsplanung nach Massgabe des kantonalen Richtplans (Art. 6 ff. und Art. 26 Abs. 2 RPG sowie Art. 4 ff. RPV) sowie regionaler (Art. 38 ff. BauG) oder kommunaler (Art. 5 Abs. 1 bis 3 BauG) Richtpläne zu erfolgen hat (vgl. BGer 1A.154/2002 vom 22. Januar 2003 E. 4.1, in: ZBI 105/2004 S. 107). Aus den Richtplänen ergeben sich verbindliche (Art. 9 Abs. 1 RPG und Art. 5 Abs. 4 BauG) oder zumindest wegleitende (Art. 5 Abs. 3 und Art. 40 Abs. 1 BauG) Leitlinien für die Wahrnehmung der gesetzlich verfassten Ermessens- und Beurteilungsspielräume (vgl. P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 135). Die Vorinstanz hat die strittigen



Planungsmassnahmen der Beschwerdegegnerin demnach zu Recht auch nach Massgabe des kommunalen Richtplans beurteilt.

5.2. Hinsichtlich der Frage, ob den Planungsmassnahmen der Beschwerdegegnerin hinreichende öffentliche Interessen zugrunde liegen, bestreitet die Beschwerdeführerin zunächst die Ausführungen der Vorinstanz in den Erwägungen 6.2.2, 6.7 und 7.3-7.6 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 15, 17 f. und 20-22), wonach an der Freihaltung des Nordwestteils des Grundstücks Nr. 0 sowie der Parzelle Nr. 01, welche der naturnahen Landschaft entlang der X. zuzuordnen seien, ein gewichtiges öffentliches Interesse bestehe, da diese den Planungsgrundsätzen, dass Siedlungen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen seien (Art. 3 Abs. 3 RPG) und die Landschaft zu schonen sei (Art. 3 Abs. 2 RPG), entspreche (act. 5, S. 13 Ziff. IV/A/3b, S. 22 f. Ziff. IV/B/1c und d, S. 25 f. Ziff. IV/B/2a-c, act. 25, S. 3 Ziff. 2).

Laut Art. 17 Abs. 1 BauG umfassen Grünzonen Gebiete, die nicht überbaut werden dürfen. Sie dienen der Freihaltung von Flächen vor überbauung, insbesondere zwecks Gliederung des Siedlungsgebietes (lit. a), der Erhaltung und Schaffung von Sport-, Park- und Erholungsanlagen (lit. b), der Erhaltung von Schutzgegenständen nach Art. 98 BauG (lit. c) und der Sicherung von Grundwasserschutzzonen oder Grundwasserschutzarealen (lit. d). Im Zonenplan wird der Zweck der jeweiligen Grünzone bezeichnet. 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 Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. c und d und Abs. 3 lit. e RPG sprechen dafür, am Siedlungsrand entlang der X. gestützt auf Art. 17 Abs. 1 lit. a BauG naturnahe Landschaften freizuhalten. Dadurch werden sowohl im Gebiet D. (Parzellen Nrn. 0, 013 und 015) als auch im Gebiet E.-strasse (Parzellen Nrn. 02, 01, 03, 04, 05, 0006 und 0007) gemäss den Vorgaben des kommunalen Richtplans (Koordinationsblatt L 1.1, [www.ch](http://www...ch)) vernetzte Grünflächen geschaffen. Damit ist ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Freihaltung der Landschaft entlang der X. auf den Parzellen Nrn. 0 und 01 ausgewiesen, zumal der Nordwestteil der Parzelle Nr. 0 steil zur X. hin abfällt und diese Parzelle an der Nordwestecke im Uferbereich der X. liegt (vgl. Augenscheinprotokoll vom 9. Januar 2015, act. 11/15, S. 7-10, sowie Vernehmlassung des AREG vom 28. November 2014, act. 11/11, S. 4 Ziff. 2.2.3a, www.geoportal.ch). Daran vermag der Umstand, dass die



geplante Grünzone gemäss der Darstellung der Beschwerdeführerin auf Parzelle Nr. 01 ins Siedlungsgebiet hineinragt, nichts zu ändern. Selbst wenn es sich dabei um völlig ebenes Wiesland ohne für einen gewässernahen Bereich spezifische Vegetation handelt, kann nicht gesagt werden, das Grundstück Nr. 01 sei ohne jede Bedeutung für die Sicherung und Vernetzung des Grün- und Freiraumes entlang der X. Richtung Norden. Das offene Wiesland auf Parzelle Nr. 01 erstreckt sich als Landschaftskammer auch auf das bereits der Grünzone Freihaltung zugewiesene Grundstück Nr. 02, welches an die X. (Parzelle Nr. 08) angrenzt. Das Ufergehölz entlang der X. ist von Parzelle Nr. 01 aus frei einsehbar (vgl. Augenscheinprotokoll vom 9. Januar 2015, act. 11/15, S. 2-6, Vernehmlassung des AREG vom 28. November 2014, act. 11/11, S. 4 Ziff. 2.2.3b, www.geoportal.ch). Vor diesem Hintergrund durfte die Vorinstanz davon ausgehen, dass die Parzelle Nr. 01 zusammen mit dem Grundstück Nr. 02, wie der Nordwestteil der Parzelle Nr. 0, durch die naturnahe Landschaft, welche den Flusslauf der X. säumt, geprägt ist. Der Vorinstanz kann in diesem Zusammenhang weder Willkür (Art. 9 BV, vgl. VerwGE B 2009/221 vom 24. August 2010 E. 5.2 mit Hinweis, www.gerichte.sg.ch) noch eine unvollständige oder unrichtige Sachverhaltsfeststellung vorgeworfen werden (vgl. hierzu VerwGE B 2014/107 vom 25. Mai 2016 E. 9.2 mit Hinweis, a.a.O.). Schliesslich behauptete sie nicht, dass die Beschwerdegegnerin die strittige Zuweisung zur Grünzone Freihaltung damit begründete, dass sich der nordwestliche Teil der Parzelle Nr. 0 und das Grundstück Nr. 01 gemäss dem kantonalen Richtplan im Lebensraum Gewässer/Auen oder in einem Gefahrengebiet entlang von Flussläufen befänden (vgl. Koordinationsblätter Vorranggebiete Natur und Landschaft V 31 und Naturgefahren V 41, www.geoportal.ch, www.sg.ch), wenngleich im Koordinationsblatt S 3.5.4 des kommunalen Richtplans (www.ch) missverständlicherweise von potentiellen Naturgefahren die Rede ist. Dementsprechend sollen die fraglichen Flächen weder der Grünzone Schutzgegenstände GS zugewiesen werden (vgl. Art. 17 Abs. 1 lit. c, Art. 98 Abs. 1 lit. a, b und d sowie Art. 99 Abs. 2 BauG und Art. 17 lit. a, b und d RPG) noch wird damit die Festlegung des Gewässerraums bezweckt (vgl. Art. 90 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 27. April 2016, ABI 2016, 1481 ff., welches auf den 1. Oktober 2017 in Kraft gesetzt werden soll, ABI 2016, 2824, sowie Art. 36a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer, Gewässerschutzgesetz; SR 814.20, GSchG, und Art. 41a der Gewässerschutzverordnung, SR 814.201, GSchV). Vielmehr stellte sie sich auf den



Standpunkt, dass die fraglichen Flächen gemäss der Begründung der Beschwerdegegnerin als Planungsbehörde von der Lage und Topographie her Bestandteil des Uferraums der X. als orts- resp. landschaftsbildprägendes Element bildeten. Soweit die Beschwerdeführerin dagegen unter Berufung auf den Leitentscheid BGE 140 II 428 E. 2.1 ins Feld führt, die Freihaltung eines breiteren Raums als des vorgeschriebenen Gewässerraums, welche der Vernetzung von Lebensräumen diene, bedürfe entlang eines Gewässers besonderer Gründe wie etwa überwiegender Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes, stösst ihre Argumentation ins Leere. In dem von der Beschwerdeführerin angerufenen Urteil werden zum besseren Verständnis des Begriffs „dicht überbautes Gebiet“ gemäss Art. 41c Abs. 1 Satz 1 lit. a GSchV die gewässerschutzrechtlichen Funktionen des Gewässerraums umschrieben. Auf die Ausscheidung von Grün- oder Freihaltezonen als Spezialzonen im Sinne von Art. 18 Abs. 1 RPG und das Verhältnis dieser Nutzungspläne zum Gewässerraum wird darin jedoch nicht eingegangen. Des Weiteren dient die Grünzone Freihaltung im Gegensatz zur Grünzone Sport-, Park- und Erholungsanlagen GE (Art. 17 Abs. 1 lit. b BauG) nicht direkt Erholungszwecken. Insofern ist – entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin – nicht weiter beachtlich, ob die fraglichen Flächen heute als Erholungsraum genutzt und nach der Auszonung dafür zur Verfügung stehen werden. Ferner hat der Grundsatz rechtsgleicher Behandlung im Planungsrecht nur eine abgeschwächte Bedeutung und Parzellen ähnlicher Lage und Art können unter Vorbehalt des Willkürverbots verschieden behandelt werden (vgl. BGer 1C_398/2015 vom 9. August 2016 E. 2.2 mit Hinweisen). Insoweit kommt dem von der Beschwerdeführerin angestellten Vergleich der Situation auf Grundstück Nr. 01 mit derjenigen auf den Parzellen Nrn. 03 und 0009 und dem Umstand, dass die Wohnhäuser auf den Parzellen Nrn. 010, 011 und 0012 einen geringeren Abstand gegenüber der X. aufweisen als das Grundstück Nr. 0, keine massgebliche Bedeutung zu. Dies umso mehr, als nördlich des Grundstücks Nr. 0 entlang der X. trotz anderslautender Darstellung der Beschwerdeführerin keine Grünzone ausgeschieden ist. Die fraglichen Flächen sind Wald (www.geoportal.ch). Sodann wurde der überbauungsplan Y. auf Parzelle Nr. 01 ersatzlos aufgehoben. Damit lassen sich daraus keine Rückschlüsse auf die Umgrenzung des Siedlungsgebietes mehr ziehen. Zudem liegt die Parzelle Nr. 01 nicht im östlichen Teil des Y.s, welcher nach dem kommunalen Richtplan in naher Zukunft verdichtet



überbaut werden soll (vgl. Koordinationsblatt S 3.3.1, www.ch). Insgesamt erscheint es unter diesen Umständen nicht als rechtsfehlerhaft, dass die Vorinstanz in der Freihaltung der naturnahen Landschaft entlang der X. auf dem Nordwestteil des Grundstücks Nr. 0 sowie der Parzelle Nr. 01 ein gewichtiges öffentliches Interesse erblickte.

5.3. Weiter wehrt sich die Beschwerdeführerin gegen die Ausführungen der Vorinstanz in den Erwägungen 6.2.2-6.5 und 7.2 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 15-17 und 19), wonach die Bestrebungen der Beschwerdegegnerin, seit fünfzig Jahren gehortetes Bauland auf den am Siedlungsrand gelegenen Parzellen Nr. 0 und 01 einer Nichtbauzone zuzuführen, im Einklang mit den Planungszielen der haushälterischen Bodennutzung (Art. 75 Abs. 1 BV und Art. 1 Abs. 1 RPG), der Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG) und der Schaffung kompakter Siedlungen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG) stünden und auch deswegen ein wesentliches öffentliches Interesse an der strittigen Zonenplanänderung gegeben sei (act. 5, S. 15-18 Ziff. IV/A/4, S. 19-21, Ziff. IV/B/1a f., S. 25 Ziff. IV/B/2a).

Wie sich aus den von der Vorinstanz in Erwägung 6.2 des angefochtenen Entscheides aufgeführten Planungszielen sowie aus dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG, wonach unter anderem Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen getroffen werden sollen, ergibt, ist es von hohem raumplanerischen Interesse, dass Grundstücke nicht über lange Zeit der Nachfrage und damit einem vorgesehenen Nutzungszweck entzogen bleiben. Bauland soll nicht über Jahre gehortet, sondern sinnvoll genutzt werden. An Massnahmen, um der unerwünschten Baulandhortung entgegenzuwirken, besteht somit ein gewichtiges öffentliches Interesse. Dies äussert sich auch darin, dass die Kantone in Art. 15 Abs. 4 lit. d in Verbindung mit Art. 15a RPG angehalten werden, die nötigen Vorkehren zur Verflüssigung des Baulands zu treffen, wollen sie dereinst in der Lage sein, Bauland neu einzuzonen (vgl. Botschaft, S. 1075 und J. Dubey, La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir, in: Zufferey/Waldmann [Hrsg.], Revision Raumplanungsgesetz 2014, Zürich 2015, S. 175 ff., S. 192 ff., und C. Häuptli, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 15 N 18 f.). Diesem Gesetzgebungsauftrag wird der Kanton St. Gallen in Art. 8 bis 10 und Art. 65 des Planungs- und Baugesetzes vom 27. April 2016 (ABI 2016, 1481 ff.) nachkommen (vgl.



zur Inkraftsetzung E. 5.2 hiervor). Dessen ungeachtet besteht nach den zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz in Erwägung 3.3 des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 10) weiterhin die Möglichkeit, der Baulandhortung letztlich mittels Auszonung nicht genutzter Liegenschaften Einhalt zu gebieten.

Wie die Beschwerdeführerin selbst anerkennt, sind der nordwestliche Teil des Grundstücks Nr. 0 sowie die Parzelle Nr. 01, welche beide am Siedlungsrand liegen, unüberbaut geblieben, obwohl sie seit 1965 resp. RPG-konform seit 1980 (vgl. Planungsbericht vom 30. Juli 2013, S. 5 Ziff. 1.2, B 2015/70 act. 10/7/3) als Bauland eingezont waren. Konkrete Schritte der Beschwerdeführerin, welche auf eine baldige Überbauung dieser Grundstücke schliessen lassen würden, sind weder erkennbar noch von ihr dargetan. Überdies ist nicht ersichtlich und wird von ihr auch nicht geltend gemacht, dass die Überbauung der Parzellen Nrn. 0 und 01 den Erlass eines Sondernutzungsplans (vgl. Art. 22 ff. BauG) oder die Durchführung von Parzellarordnungsmassnahmen wie einer Landumlegung oder von Grenzbereinigungen (vgl. Art. 20 RPG in Verbindung mit Art. 7 ff. des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, SR 843, WEG, sowie Art. 109 ff. BauG) voraussetzen würde. Damit ist die Vorinstanz in Erwägung 4.4 des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 11 f.) zu Recht davon ausgegangen, dass es hinsichtlich dieser Grundstücke seit über 30 Jahren und damit weit über den Planungshorizont von 15 Jahren hinaus (vgl. Art. 15 Abs. 1 RPG) an einer überbauungsabsicht der Beschwerdeführerin mangelt. Demzufolge ist das öffentliche Interesse an der Zuweisung des Nordwestteils der Parzelle Nr. 0 sowie des Grundstücks Nr. 01 zur Grünzone Freihaltung als Massnahme gegen die Baulandhortung ausgewiesen. Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, vermag nicht zu überzeugen: Zunächst 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 in den Einspracheentscheiden vom 13. Mai 2014 (act. 11/7/25a und 26) in Ergänzung zum Planungsbericht vom 30. Juli 2013 (B 2015/70 act. 10/7/3) nicht zusätzlich auf Massnahmen gegen die Baulandhortung berufen durfte, zumal der Genehmigungsbehörde dieses zusätzliche Argument – im Sinne einer Ergänzung des Planungsberichts – zur Kenntnis gebracht wurde (vgl. Ziff. 2.2.2 der Vernehmlassung des AREG vom 28. November 2014, act. 11/11, S. 3). Sodann vermag die



Beschwerdeführerin aus dem Umstand, dass eine Ortsgemeinde auf Dauer angelegt ist, nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Soweit sie den Nordwestteil der Parzelle Nr. 0 und die Parzelle Nr. 01 für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben hätte nutzen wollen, wäre es ihr freigestanden, sich um eine Zuweisung dieser Flächen zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zu bemühen, wie dies auch im Südwestteil der Parzelle Nr. 0 erfolgt ist (www.geoportal.ch). Eine Zuweisung zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen setzt nicht voraus, dass das betroffene Grundstück im Eigentum der jeweiligen politischen Gemeinde steht (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 387). Insofern ist die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin durchaus gleichgestellt. Daneben räumt die Beschwerdeführerin selbst ein (act. 5, S. 17 f. Ziff. IV/A/4d), sie müsse – wie ein Privater – in der Lage sein, durch einen Grundstücksverkauf kurzfristig die verfügbaren Mittel für die bauliche Nutzung eines eigenen Grundstücks zu beschaffen. Im Weiteren anerkennt sie, dass auf absehbare Zeit kein Bedarf mehr für die bisherige Gewerbe-Industrie-Zone auf dem nordwestlichen Teil der Parzelle Nr. 0 besteht (act. 5, S. 20 Ziff. IV/B/1a und b). Damit tut nichts zur Sache, ob die Reserven in der Industrie- und Gewerbe-Industriezone, über welche die Beschwerdegegnerin trotz der strittigen Auszonung weiterhin verfügen wird, nicht überdimensioniert sind. Soweit die Beschwerdeführerin ferner die Baulandhortung auf Parzelle Nr. 01 mit der Altlastenproblematik zu rechtfertigen versucht, sind ihre Vorbringen unbegründet. Hätte ein Überbauungswillen vorgelegen, hätte sie das Grundstück Nr. 01, etwa anlässlich der Überbauung des nördlich der E.-strasse und westlich der J.-strasse gelegenen Gebiets ab dem Jahr 1998, trotz Eintrag im Verdachtsflächenkataster resp. ab August 2007 im Kataster der belasteten Standorte in der Massnahmenklasse A unter Beachtung der erforderlichen altlastenrechtlichen Vorkehrungen überbauen können. Insgesamt ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz darin ein wesentliches öffentliches Interesse erkannte, mittels der strittigen Zonenplanänderung der Baulandhortung auf den am Siedlungsrand gelegenen Parzellen Nrn. 0 und 01 entgegenzuwirken.

5.4. Unter dem Gesichtswinkel der Verhältnismässigkeit ist weiter umstritten, ob die Planungsmassnahmen der Beschwerdegegnerin geeignet und erforderlich sind, um die in Frage stehenden Interessen zu verwirklichen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. 5, S. 14 f. Ziff. IV/A/d) steht ausser Frage, dass die Vorinstanz die Verhältnismässigkeit der strittigen Zonenplanänderung untersuchte. Dabei kam sie



unter anderem in Erwägung 6.7 des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 17 f.) mit Recht zum Schluss, dass die Zuweisung des Nordwestteils der Parzelle Nr. 0 zur Wohn-Gewerbe-Zone WG4 anstelle der Grünzone Freihaltung nicht geeignet ist, die naturnahe Landschaft entlang der X. freizuhalten. Hinzu kommt, dass eine Zuweisung dieser Fläche in die WG4 oder eine andere Bauzone auch in Widerspruch zum gewichtigen öffentlichen Interesse stehen würde, der Baulandhortung entgegenzuwirken (vgl. E. 5.3 hiervor). Diesbezüglich verkennt die Beschwerdeführerin (act. 5, S. 16 f. Ziff. IV/A/4c), dass die Zuweisung zur Grünzone Freihaltung nicht direkt zur Erhöhung der Verfügbarkeit von Bauland führen muss, selbst wenn dadurch die Einzonung von Bauland im Gebiet Q. 1. Etappe ermöglicht werden soll (vgl. Genehmigungsverfügung vom 14. September 2015, act. 19), sondern dadurch, unabhängig von einer allfälligen nachfolgenden Einzonung, in erster Linie die Baulandhortung bekämpft werden soll. Sodann wäre die Verfügbarkeit des Baulandes in der WG4 im Nordwestteil der Parzelle Nr. 0 – im Gegensatz zu den Gebieten Q. 1. Etappe und M. (vgl. Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin vom 8. September 2015, act. 15 Ziff. 5.3 f.) – selbst bei einem Einbezug in den überbauungsplan Zentrum/F. rechtlich nicht sichergestellt. Anhaltspunkte dafür, dass sich die Beschwerdeführerin verpflichtet hätte, diesen Grundstücksteil innert einer bestimmten Frist zu überbauen, sind keine ersichtlich. Daran ändert nichts, dass gemäss der Darstellung der Beschwerdeführerin darauf eine in der Höhe abgestufte Wohnbaute, intern via das Baufeld A1 erschlossen, erstellt werden und ein Bedarf an der Ausscheidung von zusätzlichen Bauland in der WG4 ausgewiesen sein könnte (act. 5, S. 21 f. Ziff. IV/B/1b). Die Zuweisung des Nordwestteils der Parzelle Nr. 0 zur WG4 oder einer anderen Bauzone fällt daher als mildere Massnahme im Vergleich zur geplanten Auszonung ausser Betracht. Im Weiteren kann der strittigen Zonenplanänderung die Erforderlichkeit nicht mit der Begründung abgesprochen werden, dass auf Flächen, die innerhalb des gesetzlichen Waldabstandes oder des Gewässerraumes lägen, ohnehin keine Bauten und Anlagen erstellt werden dürften (act. 5, S. 15 Ziff. IV/A/3d). Es versteht sich von selbst, dass die Festsetzung von Zonengrenzen, vorbehältlich der Festlegung des Gewässerraums in der kommunalen Nutzungsplanung nach Art. 90 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 27. April 2016, nicht zwingend nach Massgabe der bundes- oder kantonrechtlich vorgeschriebenen Abstandsbereiche zu erfolgen hat. Vielmehr folgen die Abstandsflächen in der Regel der Zonenzuweisung



des jeweiligen Grundstücks resp. Grundstücksteils. Wäre die Festsetzung von Nichtbauzonen im Abstandsbereich nicht erforderlich, müssten neben der Zuweisung eines Grundstücks zu einer Nichtbauzone im abschliessenden Katalog von Art. 10 BauG nicht enthaltene spezielle „Abstandszonen“ geschaffen werden, da solche Abstandsbereiche mangels überbaubarkeit (Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG) selbstredend auch nicht einer Bauzone zugeordnet werden könnten. Umgekehrt würde dadurch die Baudichte im Baugebiet eingeschränkt, da die jeweiligen Abstandsflächen ausgezont und bei der Berechnung der anrechenbaren Parzellenfläche nicht berücksichtigt werden dürften. Darüber hinaus hat sich die Festlegung von Abständen auf kommunaler Ebene nach dem Zonenplan zu richten und nicht umgekehrt (vgl. Art. 56 Abs. 2, Art. 58 Abs. 3 und Art. 59 Abs. 5 BauG). Demzufolge ist es erforderlich, die Abstandsflächen auf dem Nordwestteil der Parzelle Nr. 0 und dem Grundstück Nr. 01 in die vorliegend strittige Zonenplanänderung miteinzubeziehen.

5.5. Als weiteren Aspekt der Verhältnismässigkeitsprüfung ist die Zweck-Mittel-Relation umstritten, d.h. ob die Planungsmassnahmen der Beschwerdegegnerin in einem vernünftigen Verhältnis zu den angestrebten Zielen und den Eingriffen für die Beschwerdeführerin stehen. Die geplante Auszonung in die Grünzone Freihaltung führt zu einem weitgehenden Bauverbot auf den davon betroffenen Grundstücksflächen der Beschwerdeführerin (vgl. hierzu BGE 119 Ia 411 E. 2b). Diese erleidet dadurch nach eigenen Angaben eine finanzielle Einbusse von rund CHF 500'000 (Nordwestteil der Parzelle Nr. 0 im Halte von 2722 m²) resp. von ca. CHF 700'000 (Parzelle Nr. 01 im Halte von 2120 m²). Die Vorinstanz bezifferte diese finanziellen Nachteile in den Erwägungen 6.8 und 7.1 des angefochtenen Entscheides (act. 2, S. 18 f. und 22) mit Verweis auf das Enteignungsverfahren (vgl. Art. 26 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 RPG) nicht genau. Es kann aber – entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin (act. 5, S. 13 f. Ziff. IV/A/3c, S. 23 f. Ziff. IV/B/1e, S. 26 f. Ziff. IV/B/2d) – nicht gesagt werden, sie hätte die der Beschwerdeführerin entstehenden finanziellen Nachteile bei der Interessenabwägung ausser Acht gelassen. Die Beeinträchtigung, welche die Beschwerdeführerin als Grundeigentümerin durch die strittige Auszonung erfährt, kann zwar keinesfalls mehr als gering qualifiziert werden. Mit den Hinweisen auf ihre finanziellen Einbussen allein vermag sie jedoch die gewichtigen Anliegen der Raumplanung, die naturnahe Landschaft entlang der X. freizuhalten und die Baulandhortung zu bekämpfen (vgl. E. 5.2 f. hiervor), nicht



aufzuwiegen. Daran ändert der Umstand nichts, dass ihr Grundstück Nr. 013 bereits mit einer Grünzone Freihaltung belastet ist (act. 5, S. 24 Ziff. IV/B/1e). Vielmehr ist dies Ausfluss davon, dass es sich beim Gebiet D. trotz des Industriegeleises mit Verladestation und Transportband auf Parzelle Nr. 014 um eine naturnahe Landschaft entlang der X. handelt. Im Übrigen verbleibt die Restfläche der Parzelle Nr. 0 in der Bauzone. 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 Rahmen ihrer Interessenabwägung hat sie die massgeblichen Interessen vollständig erfasst. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen liegt innerhalb ihres weitgehenden Ermessensspielraums. Der angefochtene Entscheid verletzt 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.

Publikationsplattform



St.Galler Gerichte

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Bischofberger