



Fall-Nr.:	22-7073
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	04.07.2023
Entscheiddatum:	04.05.2023

BUDE 2023 Nr. 049

Planungsrecht, Art. 42 PBG, Art. 15 RPG, Art. 27 RPG, Art. 9 BV: Der Erlass einer Planungszone im Sinn von Art. 42 PBG muss verhältnismässig sein. Die Rügen der durch den Erlass der Planungszone betroffenen Rekurrentin, welche den Vergleich mit diversen anderen für die Planungszone nicht berücksichtigten bzw. gemäss der Behauptung der Rekurrentin flächenmässig in zu geringem Ausmass berücksichtigten Grundstücken aus dem in Frage kommenden Gemeindegebiet betreffen, sind für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Planungszone massgeblich. Wurde die räumliche Ausdehnung der Planungszone sowohl bezüglich der Anzahl der betroffenen Grundstücke als auch hinsichtlich der Fläche bzw. Teilfläche auf den betreffenden Grundstücken beim Erlass der Planungszone bereits genau definiert und auf ein Minimum beschränkt, so ist ein mit der Planungszone bezwecktes absolutes Bauverbot notwendig und verhältnismässig, um die angestrebte Planungssicherheit der Auszonungsgemeinde zu sichern. Eine Aufweichung des absoluten Bauverbots innerhalb der parzellengenauen Planungszone würde dazu führen, dass Bauvorhaben behandelt würden, welche geeignet wären, die Nutzungsplanung zu erschweren. Die parzellengenau Planungszone wäre folglich wirkungslos. Abweisung des Rekurses.

BUDE 2023 Nr. 49 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-7073

Entscheid Nr. 49/2023 vom 4. Mai 2023

Rekurrentin

A.____,
vertreten durch lic.iur. HSG Christoph Kägi, Rechtsanwalt,
St.Jakob-Strasse 37, 9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Einspracheentscheid vom 7. September 2022)

Betreff

Erlass einer Planungszone



Sachverhalt

A.

A.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____. Das Grundstück ist über eine Privatstrasse erschlossen, die von der Gemeindestrasse 3. Klasse «M.____» (Strassennummer Nr. 002; nachfolgend: Gemeindestrasse Nr. 002) abzweigt. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 23. Juni 1993 in der Kernzone (K2B). Es ist mit einem Wohnhaus (Vers.-Nr. 003) überbaut.

B.

a) Am 9. Februar 2022 erliess der Gemeinderat Mosnang eine Planungszone mit folgendem Wortlaut:

Planungszone nach 42 ff. PBG für die Dauer von drei Jahren über folgende Grundstücke oder Teile von folgenden Grundstücken: Nrn. 004, 005, 006, 007, 008, 009, 010, 011, 012, 013, 014, 015, 016, 017, 018, 019, 020, 021, 022, 023, 024, 025, 026, 027, 028, 029, 030, 031, 032, 033, 034, 035, 036, 037, 038, 039, 040, 041, 042, 043, 044, 001, 045, 046, 047, 048, 049, 050, 051, 052 und 053.

In der zugehörigen planlichen Darstellung werden 51 Grundstücke oder Teile davon, die gemäss geltendem Zonenplan der Bauzone zugeteilt sind, mit einer Planungszone überlagert dargestellt. Die Planungszone betrifft auch einen Teil des Grundstücks Nr. 001 in Y.____. Zur Begründung der Planungszone wurde ausgeführt, Z.____ gehöre zu jenen Gemeinden im Kanton St.Gallen, welche ihre Bauzonenfläche im Sinn des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) bei der kommenden Gesamtrevision des Zonenplans reduzieren müssten. Die Planungszone gelte für die Dauer von drei Jahren und könne um zwei Jahre verlängert werden, wenn Rechtsmittel hängig seien oder andere triftige Gründe vorlägen (Art. 42 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes [sGS 731.1; abgekürzt PBG]). Sie gelte aber längstens bis zur Rechtskraft des neuen Zonenplans. Die Planungszone trete sofort in Kraft, werde am Tag der öffentlichen Bekanntmachung wirksam und habe folgenden Zweck:

Die Planungszone bezeichnet jene Grundstücke, bei welchen im Rahmen der Ortsplanungsrevision eine (teilweise) Zuweisung zum Nichtbaugelände geprüft wird. Die Planungszone bezweckt als sichernde Massnahme die Wahrung der Planungs- und Beurteilungsfreiheit der Planungsbehörde im Hinblick auf die dargelegte Planungsabsicht. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Planung erschweren könnte (Art. 42 Abs. 4 PBG). Baubewilligungen für neue Bauten, Anlagen oder Nutzungen gemäss der bisherigen Zonenordnung können auf den betroffenen Grundstücken nicht mehr erteilt werden.

b) Die öffentliche Auflage der Planungszone erfolgte vom 7. März bis 5. April 2022. Während der Auflagefrist erhob A.____, vertreten durch lic.iur. HSG Christoph Kägi, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache gegen die Planungszone. Sie rügte insbesondere, dass anstatt einer Auszonung auf ihrem Grundstück eine solche bei verschiedenen anderen Grundstücken vorzunehmen sei, da diese bessere Auszonungsmöglichkeiten bieten würden als das eigene Grundstück. Auf dem Gebiet der Gemeinde Z.____ seien mehrere Grundstücke in der Bauzone vorzufinden, welche vollständig unüberbaut seien, wobei diese teilweise sogar landwirtschaftlich genutzt würden. Es sei angezeigt, unbebaute Grundstücke bereits bebauten Grundstücken bei der Frage der Auszonung vorzuziehen. Da mit der geplanten Auszonung mehr als ein Drittel der eigenen Bauzonenfläche entfallen würde, stelle diese einen immensen Eigentumseingriff bzw. einen unverhältnismässigen Eingriff in ihr Eigentum dar.

c) Mit Beschluss vom 7. September 2022 wies der Gemeinderat Z.____ die Einsprache ab. Zur Begründung wurde in allgemeiner Hinsicht ausgeführt, nachdem Z.____ aufgrund der geltenden



Vorgaben des revidierten RPG einen Kapazitätsindex von minus 8,9 % aufweise, seien die einwohnerrelevanten Zonen (Wohn-, Wohn-Gewerbe- und Kernzonen) derzeit um 1,1 ha zu gross. Damit sei das öffentliche Interesse an der Reduktion der einwohnerrelevanten Zonen belegt. Zur Umsetzung der Vorgaben gemäss dem kantonalen Richtplan zwecks Reduktion der Bauzone habe der Gemeinderat ein Auszonungskonzept erarbeitet. Er sei dabei diversen Kriterien gefolgt. So sollten u.a. aus Gründen der Rechtssicherheit und im Sinn des Vertrauensprinzips nur Flächen ausbezont werden, auf denen keine rechtskräftigen Baubewilligungen oder bereits koordinierte fortgeschrittene Planungen vorliegen würden. Auszonungsflächen sollten sich in einer Randlage der Bauzone befinden. Innerhalb der Siedlungen könnten aus rechtlichen und ortsplannerischen Gründen keine Auszonungen stattfinden. Die verschiedenen Kriterien hätten Grundlage für den Gemeinderat Z. ___ gebildet um einen Konzeptplan zu erarbeiten, der die möglichen Auszonungsflächen bezeichne. Die Auszonung der vorgeschriebenen Bauzonenfläche von 1,1 ha werde in der bevorstehenden Ortsplanrevision erfolgen. Die im Konzeptplan enthaltenen potentiellen Auszonungsflächen würden in die Erarbeitung der Ortsplanrevision miteinfließen. Bis zur Rechtskraft der Ortsplanrevision bzw. der künftigen Auszonungen sei die Freihaltung der potentiellen Auszonungsflächen zu sichern. Für die Sicherung dieser Planungsabsicht stehe die Planungszone nach Art. 42 PBG zur Verfügung. Auf dem Grundstück Nr. 001, das eine Gesamtfläche von 714 m² umfasse, werde eine Teilfläche von rund 260 m² von der Planungszone belegt. Es handle sich dabei um eine Randlage auf dem Grundstück Nr. 001. Diese Grundstücksfläche sei noch unüberbaut, womit diese Wahl mit dem Auszonungskonzept vereinbar sei. Der Gemeinderat Z. ___ ging im Weiteren auf die Rüge ein, weshalb nicht die von der Einsprecherin geforderte Auszonung anderer Grundstücke vorgenommen worden sei. Dem Grundsatz der Gleichbehandlung komme bei Planungsmaßnahmen der Natur der Sache entsprechend nur eine beschränkte Bedeutung zu. Es liege im Wesen der Raumplanung, dass eine gewisse Auswahl getroffen und Abgrenzungen vorgenommen werden müssten. Verfassungsrechtlich genüge es, dass die Auswahl oder Abgrenzung sachlich vertretbar, d.h. nicht willkürlich, sei. Das Gebot der Rechtsgleichheit falle diesbezüglich insoweit mit dem Willkürverbot zusammen (VerwGE B 2007/57 vom 27. November 2007). Inwiefern die Behandlung anderer Grundstücke im Vergleich zu demjenigen der Einsprecherin willkürlich erfolgt sein soll, sei nicht dargelegt worden. Schliesslich nahm der Gemeinderat Z. ___ Bezug auf diverse einzelne Grundstücke.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob A. ___ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 28. September 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 14. Oktober 2022 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 7. September 2022 sei aufzuheben und zur Neubeurteilung an diese zurückzuweisen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. Barauslagen und MWSt.).

Zur Begründung wird geltend gemacht, der Entscheid der Vorinstanz sei in mehreren Punkten ungenügend bzw. unvollständig. Der Erlass der Planungszone müsse verhältnismässig sein, wobei dies dann der Fall sei, wenn sie im Hinblick auf das konkrete Sicherungsziel geeignet, erforderlich und angemessen sei. An der Eignung könne es beispielsweise dann fehlen, wenn nicht alle relevanten, sondern nur einzelne Grundstücke eines von der Nutzungsplanänderung betroffenen Gebiets einbezogen würden. Planungszonen hätten sich zudem soweit auszudehnen, als dies zur Sicherung der künftigen Planung notwendig sei. Vorliegend sei die Überprüfung der Eignung der Planungszone nur unvollständig vorgenommen worden. Die Rekurrentin habe in ihrer Einsprache mehrere Grundstücke aufgeführt, welche aufgrund der Kriterien des Auszonungskonzepts der Vorinstanz mindestens gleich oder sogar besser geeignet seien als ihre eigene Parzelle. Bei einigen dieser Grundstücke habe die Vorinstanz überzeugende Gründe vorbringen können, weshalb diese nicht in die Planungszone aufgenommen worden seien. Bei anderen Grundstücken habe die Begründung hingegen nicht überzeugt bzw. sei gar



keine Begründung abgegeben worden. Zu dieser letzten Gruppe zählt die Rekurrentin namentlich die Grundstücke Nrn. 030, 031, 054, 055 und 056. Für die Rekurrentin sei deshalb bei diesen Positionen nicht nachvollziehbar wie die Vorinstanz zu ihrer Begründung gelangt sei. Ein Adressat einer Verfügung müsse aber nicht nur das Ergebnis, sondern auch die Motive der vorgenommenen Würdigung nachvollziehen können. Dies sei vorliegend nicht gegeben, weshalb der Entscheid der Vorinstanz zur Vervollständigung zurückzuweisen sei. Des Weiteren habe die Vorinstanz im Einspracheentscheid für die betroffenen Grundstücksflächen innerhalb der Planungszone alle Bauvorhaben kategorisch untersagt. Baubewilligungen für neue Bauten, Anlagen oder Nutzungen könnten nicht mehr erteilt werden (vgl. Erw. 4 Bst. a des Einspracheentscheids). Damit würde der Entscheid offensichtlich zu weit gehen und verstosse in seiner Absolutheit klar gegen die gesetzlichen Vorgaben. Sowohl das PBG (Art. 42 Abs. 4) wie auch das RPG (Art. 27 Abs. 1) würden ausdrücklich festlegen, dass eine Planungszone kein vollumfängliches Bauverbot bedeute. Es seien lediglich solche Vorhaben untersagt, welche die Nutzungsplanung erschweren. Die Planungszone habe damit nicht die strikte Wirkung eines vollständigen Bauverbots, sondern es seien innerhalb der Planungszone weiterhin bauliche Veränderungen möglich. Die erwähnte Formulierung im Einspracheentscheid erweise sich damit als zu absolut und sei entsprechend wieder aufzuheben bzw. auf das rechtmässige Mass zu beschränken.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 9. November 2022 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, sie habe sich bei der Errichtung der Planungszone auf das Auszonungskonzept gestützt. Die Bürde der Auszonung solle möglichst auf viele Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verteilt werden, damit nicht Einzelne mit voller Härte getroffen würden. Im Rekursverfahren habe die Rekurrentin gegenüber dem Einspracheverfahren ihre Auswahl an Vergleichsgrundstücken, die sich angeblich besser für eine Auszonung eignen würden, erheblich reduziert. Inwiefern die Behandlung der betreffenden Grundstücke im Vergleich zu demjenigen der Rekurrentin das Willkürverbot verletzen soll, werde indessen – wie im Einspracheverfahren – auch in der Rekursbegründung nicht ausgeführt. Der Grundstücksvergleich sei deshalb unbehelflich. Was den Umfang des Bauverbots der Planungszone betrifft, hält die Vorinstanz daran fest, dass ein vollständiges Bauverbot gelte. Baubewilligungen für neue Bauten, Anlagen oder Nutzungen nach den Regeln der Bauzone könnten deshalb nicht mehr erteilt werden. Die Bewilligung und Zulassung baulicher Nutzungen innerhalb der Planungszone hätte zur Folge, dass letztere wirkungslos wäre. Das mit der Planungszone verbundene Bauverbot sei deshalb erforderlich und verhältnismässig.

b) Mit Amtsbericht vom 19. Dezember 2022 führt das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) aus, gemäss Art. 15 RPG seien die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprächen. Die Reduktion überdimensionierter Bauzonen sei ein zentrales Anliegen des im Mai 2014 in Kraft getretenen revidierten RPG. Die Gemeinde Z.____ müsse im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung ihre Bauzone gemäss der Vorgabe des kantonalen Richtplans auf das entsprechende Mass reduzieren. Bis rechtsverbindlich geklärt sei, welche Flächen ausgezont würden bzw. in der Bauzone verbleiben könnten, seien die unüberbauten Flächen in der Gemeinde zu sichern. Aus Sicht des AREG sei daher der Erlass einer Planungszone zweckmässig und unter den gegebenen Umständen sogar angezeigt. Der Umstand, dass ein Grundstück von der Planungszone erfasst werde, bedeute nicht, dass die Fläche sich auch für eine Aus- oder Umzonung eigne oder gar «automatisch» aus- oder umgezont werde. Die Eignung der einzelnen Flächen für eine Aus- oder Umzonung werde im Rahmen der Zonenplanrevision sorgfältig zu prüfen sein. Jedoch müssten, sofern sich an geeigneten Randlagen nicht ausreichend Flächen für die notwendigerweise vorzunehmenden Auszonungen fänden, auch innenliegende Flächen überprüft und für eine Aus- oder Umzonung in Betracht gezogen werden. Entsprechend solle die Planungszone aufrechterhalten werden bis im Rahmen der Ortsplanungsrevision geklärt sei, welche Flächen definitiv ausgezont würden und welche in der Bauzone verbleiben könnten.



E.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltsdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist – unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägung 2 – einzutreten.

2.

Die Rekurrentin bringt vor, dass für ihr Grundstück Nr. 001 die Prüfung der Eignung der Planungszone nur unvollständig vorgenommen worden sei. So habe die Begründung der Vorinstanz, weshalb diverse andere Grundstücke bzw. Teile davon in der Planungszone nicht aufgenommen worden seien, nicht überzeugt bzw. gar gefehlt. Dies sei für die Grundstücke Nrn. 030, 031, 054, 055 und 056 der Fall. Diese Grundstücke seien besser als ihr eigenes Grundstück für eine Aus- oder Umzonung geeignet. Die Rekurrentin bringt damit sinngemäss vor, ihr Grundstück bzw. die Teilfläche davon käme für eine Auszonung im späteren Nutzungsplanverfahren nicht in Frage.

2.1 Eine Verfügung oder ein Entscheid als Anfechtungsgegenstand sind Prozessvoraussetzung, ohne die auf die Rechtsmittel der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege nicht eingetreten werden kann. Sie bilden somit zugleich den Anlass und die Begrenzung des Wirkungsbereichs der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege. Ausserhalb des in der Verfügung oder im Entscheid geregelten Rechtsverhältnisses liegende Rechtsbegehren sind grundsätzlich unzulässig (M. BERTSCHI, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 45 f.; F. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 44 f.). Gegenstand des Verfahrens kann mithin nur sein, was vom erstinstanzlichen Entscheid erfasst wurde (GVP 1978 Nr. 4). Sprengt die mit dem Rekursantrag aufgestellte Rechtsbehauptung den durch die erstinstanzliche Verfügung gesteckten Rahmen, ist darauf nicht einzutreten. Nur die Verfügung ist Gegenstand des Anfechtungsverfahrens. Sie bildet den Ausgangspunkt der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege. Begrifflich ist die Verfügung des materiellen Verwaltungsrechts als eine behördliche Anordnung im Einzelfall zu verstehen, durch die ein konkretes und individuelles Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise rechtsgestaltend oder feststellend geregelt wird. Wenn sich die Rekursanträge oder die Vorbringen in der Rekursbegründung nicht auf den Anfechtungsgegenstand bzw. dessen Motive beziehen, genügt die Begründung den Anforderungen nicht (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 921 f. mit Hinweisen; BDE Nr. 53/2020 vom 9. Juni 2020 Erw. 1.3 mit Hinweisen).

2.2 Verfahrensgegenstand im zu beurteilenden Rekursverfahren ist grundsätzlich nur der Erlass der Planungszone vom 9. Februar 2022 und der abweisende Einspracheentscheid vom 7. September 2022. Vorliegend können deshalb ausschliesslich Rügen behandelt werden, welche die Rechtmässigkeit der Planungszone in Frage stellen. Soweit sich die Begründung der Rekurrentin in Bezug auf die Eignung ihres eigenen Grundstücks für die Aus- oder Umzonung auf das später anschliessende Nutzungsplanverfahren bezieht und für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Planungszone nicht massgebend ist, ist darauf nicht einzutreten.



3.

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Da der erstinstanzliche Einspracheentscheid am 7. September 2022 und somit nach Vollzugsbeginn des PBG ergangen ist, gelangen somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG zur Anwendung, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

4.

Die Rekurrentin akzeptiert das Erfordernis einer Planungszone im Grundsatz, weil die Gemeinde Z.____ eine Auszonungsgemeinde sei und deshalb den Auszonungsprozess einzuleiten habe. Die erlassene Planungszone sei gestützt auf ein Auszonungskonzept erfolgt. Gestützt darauf sollten unter anderem aus Gründen der Rechtssicherheit und im Sinn des Vertrauensprinzips nur Flächen ausbezont werden, auf denen keine rechtskräftigen Baubewilligungen oder bereits koordinierte fortgeschrittene Planungen vorliegen würden. Auszonungsflächen hätten sich in einer Randlage der Bauzone zu befinden. Innerhalb der Siedlungen seien aus rechtlichen und ortsplanerischen Gründen keine Auszonungen möglich. Der Erlass einer Planungszone müsse jedenfalls verhältnismässig sein, was dann der Fall sei, wenn sie im Hinblick auf das konkrete Sicherungsziel geeignet, erforderlich und angemessen sei. An der Eignung könne es beispielsweise dann fehlen, wenn nicht alle relevanten, sondern nur einzelne Grundstücke eines von der Nutzungsplanänderung betroffenen Gebiets einbezogen würden. Planungszone hätten sich zudem soweit auszudehnen, als dies zur Sicherung der künftigen Planung notwendig sei (A. RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 27 N 36 f.). Die Rekurrentin macht in diesem Zusammenhang geltend, dass die Überprüfung der Eignung der Planungszone nur unvollständig vorgenommen worden sei. Folglich stelle das Ausmass der vorgesehenen Fläche für die Planungszone auf dem eigenen Grundstück einen unverhältnismässigen Eingriff dar, da auf anderen Grundstücken weit weniger starke Eingriffe zur Wahrung des Sicherungsziels möglich seien. Die Rekurrentin macht folglich geltend, dass auf ihrem Grundstück bereits ein Wohnhaus bestehe, weshalb die Belastung gemäss den Auszonungskriterien der Gemeinde weniger weit als auf nicht überbauten Grundstücken ausfallen dürfe. Es folgen in der Rekursbegründung die Vergleiche des eigenen Grundstücks mit diversen anderen Grundstücken auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde Z.____, wobei die Rekurrentin immerhin für einzelne noch im Einspracheverfahren erwähnte Grundstücke die Argumentation der Vorinstanz als überzeugend begründet qualifiziert und lediglich bei einer geringeren Anzahl an Vergleichsgrundstücken die Begründung der Vorinstanz als nicht überzeugend bzw. gar nicht vorhanden betrachtet. Namentlich macht die Rekurrentin die nicht ausreichende bzw. fehlende Begründung bei den Grundstücken Nrn. 030, 031 und 054 in Z.____ sowie bei den Grundstücken Nrn. 055 und 056 in X.____ geltend.

4.1 Planungszone im Sinn von Art. 27 RPG bewirken öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen (RUCH, a.a.O., Art. 27 N 25). Die kantonalesgesetzliche Grundlage findet sich in Art. 42 Abs. 1 PBG, wonach die zuständige Behörde ein bestimmtes Gebiet als Planungszone bezeichnen kann, wenn der Erlass oder die Änderung von Nutzungsplänen oder eine Landumlegung angezeigt ist.

4.2 Planungszone dienen der einstweiligen Sicherung der beabsichtigten Nutzungsplanung, im Besonderen der Bewahrung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörden, die nicht durch Vorhaben, die den Planungsabsichten widersprechen, beeinträchtigt werden sollen (RUCH, a.a.O., Art. 27 N 26). Die Planungszone stellt somit eine vorsorgliche, sichernde Massnahme dar und verschafft dem im Entstehen begriffenen Nutzungsplan eine gewisse negative Vorwirkung (P. HÄNNI, Planungs-, Bau und besonderes Umweltrecht, Bern 2022, 7. Aufl., S. 261). Eine Planungszone hat dabei nicht die Wirkung eines allgemeinen oder absoluten Bauverbots. Sie



wirkt sich insbesondere nicht hemmend auf das Baubewilligungs- und anschliessende Rekursverfahren aus. Die Sperrwirkung der Planungszone beschränkt sich auf negative, präjudizierende Auswirkungen von Bauvorhaben auf die im Gang befindliche Planung. Damit ist vereinbar, geringfügige Abweichungen vom beantragten künftigen Recht zuzulassen. Für Vorhaben, die den Planungszweck nicht berühren, bleibt die bisherige Nutzungsordnung in Kraft. Sind die Voraussetzungen erfüllt, besteht also nach wie vor Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung (B. WALDMANN/P. HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 27 N 27; BR 3/2008, S. 130). Beim Erlass der Planungszone legt die zuständige Gemeindebehörde den Zweck fest (Art. 42 Abs. 2 PBG). Planungszonen werden für längstens drei bzw. fünf Jahre bestimmt (Art. 42 Abs. 3 PBG).

4.2.1 Die Planungszone muss im Konkreten auf einem zweifachen öffentlichen Interesse beruhen: Erstens muss ein öffentliches Interesse an der Änderung der geltenden Nutzungsplanung bestehen, das private Interessen an ihrer Beibehaltung überwiegt; notwendig ist ein Planungsbedürfnis. Dieses kann angenommen werden, wenn die gegenwärtige Regelung der räumlichen Ordnung dem Raumplanungsauftrag widerspricht. Das Planungsbedürfnis kann sich beispielsweise auf eine Redimensionierung der Bauzonen richten (RUCH, a.a.O., Art. 27 N 31). Zweitens muss ein öffentliches Interesse daran bestehen, dass das vorübergehend wirksame Instrument der Planungszone eingesetzt wird. Die Planungszone muss die beabsichtigte Nutzungsplanung vorbereiten, sie muss darauf örtlich und inhaltlich abgestimmt sein. Wo örtlich kein Erlass- oder Anpassungsbedürfnis in der Nutzungsplanung besteht, fehlt es am öffentlichen Interesse an einer Planungszone. Hierbei genügt das Interesse der Behörden an der Aufrechterhaltung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit (RUCH, a.a.O., Art. 27 N 32 mit Hinweisen).

4.2.2 Zentrale Voraussetzung der Anordnung von Planungszonen ist eine «verfestigte Planungsabsicht». Dass die Absicht der Behörden, eine bestehende planerische Ordnung zu ändern, sich in einer gewissen Bestimmtheit manifestieren muss, ist ein Erfordernis des öffentlichen Interesses. Da die Planung nicht im Verfahren der Festsetzung von Planungszonen verwirklicht werden kann, darf an die Konkretheit der Absicht indessen kein strenger Massstab gelegt werden; eine einigermaßen konkretisierte Absicht genügt (RUCH, a.a.O., Art. 27 N 33 mit Hinweis auf BGE 113 Ia 362 Erw. 2a; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 27 N 13). Hinsichtlich der räumlichen Ausdehnung ist zu beachten, dass sich Planungsabsichten auf «Räume» bzw. «Land» (Art. 15 RPG) beziehen und nicht auf einzelne Grundstücke, so dass die Situation konkreter Parzellen nicht massgebend für die Eingrenzung des Überprüfungsgebiets ist (RUCH, a.a.O., Art. 27 N 34 mit Hinweisen). Die Planungsabsicht der Behörden kann in Vorstellungen oder gar Entwürfen über die neue Nutzungsordnung zum Ausdruck gebracht werden. Es ist aber nicht erforderlich, dass die Behörde über den Inhalt der künftigen Ordnung einigermaßen bestimmte Vorstellungen hat. Es muss ausreichen, dass sie das Ungenügen der bestehenden Ordnung und damit das Erfordernis einer neuen Ordnung hinlänglich begründen kann. Die Planungsabsicht ist genügend gefestigt, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer den wesentlichen Grund für die beabsichtigte Planung zu ermitteln vermögen, wenn also beispielsweise ausgewiesen ist, dass die bisherigen Nutzungsmöglichkeiten eingeschränkt werden sollen (RUCH, a.a.O., Art. 27 N 35).

4.2.3 Der Erlass von Planungszonen muss – wie jede öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung – verhältnismässig sein. Eine Planungszone ist verhältnismässig, wenn sie im Hinblick auf das konkrete Sicherungsziel geeignet, erforderlich und angemessen ist. Unter dem Gesichtspunkt der Eignung ist zu prüfen, ob die Planungszone und die mit ihr einhergehenden vorsorglichen Nutzungsbeschränkungen das taugliche Mittel darstellen, um die Entscheidungsfreiheit des Planungsträgers zu sichern. Daran kann es beispielsweise fehlen, wenn nicht alle, sondern nur einzelne Grundstücke eines von der Nutzungsplanänderung betroffenen Gebiets in die Planungszone einbezogen werden. Die Eignung einer Planungszonenfestsetzung wirft keine besonderen Fragen auf, wenn die Planungsfreiheit der Behörden gesichert werden soll (RUCH, a.a.O., Art. 27 N 36). Des Weiteren darf die Planungszone nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des



Sicherungsziels in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht erforderlich ist (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 27 N 14 ff. mit Hinweisen; RUCH, a.a.O., Art. 27 N 37). In räumlicher Hinsicht fordert bereits Art. 27 RPG, dass die betroffenen Gebiete genau bezeichnet werden müssen. Damit ist einerseits die Parzellengenauigkeit gemeint, andererseits aber die räumliche Begrenzung auf das erforderliche Mass. Insbesondere dürfen sich Planungszonen nur soweit ausdehnen, als dies zur Sicherung der künftigen Planung notwendig ist (RUCH, a.a.O., Art. 27 N 37 mit Hinweisen). In sachlicher Hinsicht verlangt der Grundsatz der Erforderlichkeit, wie er in Art. 27 Abs. 1 zweiter Satz RPG verankert ist, dass die festgesetzte Planungszone nicht die strenge Wirkung eines vollständigen Bauverbots hat, sondern Veränderungen möglich sind, soweit sie die Nutzungsplanung nicht erschweren (RUCH, a.a.O., Art. 27 N 38).

4.3 Gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie nur dem vorausichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG). Wie der Kanton das sicherstellt, muss nach Art. 8a RPG im kantonalen Richtplan festgelegt werden. Der kantonale Richtplan konkretisiert die vom Bundesrecht vorgegebenen Voraussetzungen für die Ortsplanung im Richtplankapitel «Siedlung» und den Koordinationsblättern S11 (Siedlungsgebiet), S12 (Bauzonendimensionierung) und S13 (Siedlungsentwicklung nach innen). Die Grösse der Bauzonen im Bereich der Wohn- und Mischzonen wird mit Hilfe des St.Galler Berechnungsmodells zur Bauzonendimensionierung mit einem Horizont von 15 Jahren berechnet (Koordinationsblatt S12 [Bauzonendimensionierung]). Das Modell stellt den erwarteten Bevölkerungszuwachs der Bauzonkapazität gegenüber. Die Berechnung ergibt für jede Gemeinde einen Kapazitätsindex. Ist der Kapazitätsindex kleiner als minus 6 %, ist die Gemeinde eine sogenannte «Auszonungsgemeinde», weshalb sie ihre Bauzone und ihr Siedlungsgebiet nach Art. 15 Abs. 2 RPG verkleinern muss. Entsprechend hat die Gemeinde einen Auszonungsprozess zu initiieren (Koordinationsblatt S12 [Bauzonendimensionierung]). Für solche Rückzonungen nach Art. 15 Abs. 2 RPG spielen Planungszonen eine wichtige Rolle (RUCH, a.a.O., Art. 27 N 41).

4.4 Unter den Verfahrensbeteiligten herrscht insofern Einigkeit, dass es sich bei der Politischen Gemeinde Z.____ aufgrund ihres Kapazitätsindex von minus 8,9 % um eine Auszonungsgemeinde handelt und sie zur Sicherstellung der potenziellen Auszonungsflächen im Rahmen des anstehenden Auszonungsprozesses eine Planungszone erlassen muss. Das öffentliche Interesse an der Umsetzung einer Planungszone wurde folglich nicht bestritten. Streitig ist hingegen das Ausmass der vorgesehenen Planungszone, einerseits hinsichtlich der Dimension auf dem eigenen Grundstück und andererseits bezüglich der von der Vorinstanz getroffenen Auswahl der verschiedenen Grundstücke bzw. der Teilflächen davon. Die Vorinstanz hat im vorliegenden Fall eine Planungszone nach Art. 42 ff. PBG erlassen, die nicht über das gesamte Baugebiet ausgedehnt wurde, sondern insgesamt 51 Grundstücke bzw. Teile dieser Grundstücke erfasst. Es wurde folglich anhand des Auszonungskonzepts der Gemeinde Z.____ bereits eine Vorauswahl der für die von Gesetzes wegen erforderliche Auszonung in Frage kommenden Grundstücke getroffen. Im Zweck der Planungszone wurde festgehalten, dass sie jene Grundstücke (bzw. die Teilflächen davon) betreffe, bei welchen im Rahmen der Ortsplanungsrevision eine (teilweise) Zuweisung zum Nichtbaugebiet geprüft werde. Der Zweck wurde im Weiteren so formuliert, dass innerhalb der Planungszone nichts unternommen werden dürfe, was die Planung erschweren könnte. Eine Erteilung von Baubewilligungen für neue Bauten, Anlagen oder Nutzungen gemäss der bisherigen Zonenordnung könne innerhalb der Planungszone auf den betroffenen Grundstücken nicht mehr erfolgen.

4.4.1 Die Planungszone wurde somit über ein bereits genau definiertes Baugebiet der Gemeinde erlassen, wobei sich die Auswahl der Grundstücksflächen für die Planungszone auf Wohn- und Mischzonen beschränkt. Die Wohn- und Mischzonen, die aus Wohn-, Wohn-Gewerbe- und Kernzonen bestehen, zählen zu jenen Zonen, die für die Berechnung des Kapazitätsindex und damit



für die Frage der Bauzonendimensionierung im Rahmen der anstehenden Zonenplanrevision relevant sind. Unabhängig von der Frage der Dimension der Planungszone sowohl auf dem eigenen Grundstück bzw. in Relation zu anderen Grundstücken erweist sich die von der Vorinstanz getroffene Ausdehnung als taugliches (geeignetes) sowie erforderliches Mittel, um die Planungsfreiheit der Vorinstanz bei der Reduktion der Wohn- und Mischzonen des Gemeindegebiets im Rahmen des anstehenden Auszonungsprozesses zu sichern. Das Erfordernis, welches Art. 27 RPG in räumlicher Hinsicht enthält, dass die betroffenen Gebiete bereits vor der Ortsplanungsrevision genau bezeichnet werden müssen, ist somit erfüllt. Es erfolgte demnach ein Erlass einer in räumlicher Hinsicht parzellengenauen Planungszone, welche im Sinn einer verfestigten Planungsabsicht die gesamten Wohn- und Mischzonen des Gemeindegebiets erfasst.

4.4.2 Eine noch genauere Parzellengenauigkeit kann im Rahmen des Erlasses einer Planungszone nicht gefordert werden. Indes ist aufgrund der ausgewählten Variante mit einer parzellengenauen Planungszone das Anliegen der Rekurrentin berechtigt, dass bereits zu diesem Zeitpunkt möglichst alle für die Planungszone in Frage kommende Grundstücke des Gemeindegebiets berücksichtigt werden und jene Grundstücke, die nicht in die Planungszone intergriert werden können, ausgeschlossen werden. Dies erscheint letztlich auch deshalb begründet zu sein, weil mit dem Erlass der Planungszone innerhalb des definierten Gemeindegebiets gemäss Planungszweck nichts mehr unternommen werden darf, was die Planung erschweren könnte und demnach Baubewilligungen für neue Bauten, Anlagen oder Nutzungen gemäss der bisherigen Zonenordnung nicht mehr erteilt werden können. Die Rekurrentin führt damit ein berechtigtes Interesse an, indem sie das Anliegen verfolgt, dass die Auswahl der Grundstücke für die Planungszone korrekt erfolgen soll. Nichtsdestotrotz können am Erfordernis des Vergleichs mit den anderen Grundstücken nicht allzu hohe Hürden gestellt werden, da die Rechtsfrage betreffend der Auswahl der Grundstücke, welche tatsächlich auszuzonen sein werden, definitiv erst in der noch bevorstehenden Ortsplanrevision abschliessend zu behandeln sein wird. Weiter ist zu beachten, dass nach Art. 1 Abs. 1 PBG die Ortsplanung Sache der politischen Gemeinde ist. Der Staat wahrt mithin den nötigen Ermessensspielraum der politischen Gemeinde bei der Ortsplanung. Daraus ergibt sich einerseits eine Einschränkung der Ermessenskontrolle, andererseits eine Betonung der Gemeindeautonomie.

4.4.3 Soweit durch die Rekurrentin der Vergleich mit den Grundstücken Nrn. 030 und 031 vorgenommen wurde, trifft es zwar zu, dass beide Grundstücke im Vergleich zum eigenen Grundstück zum heutigen Zeitpunkt unüberbaut sind und am Siedlungsrand liegen, jedoch wurden im Rahmen des Erlasses der kommunalen Planungszone die beiden Grundstücke doch immerhin mit rund einem Drittel Auszonungsfläche berücksichtigt. Da die beiden Grundstücke der gleichen Eigentümerin gehören ist eine zusammenfassende Beurteilung zum jetzigen Zeitpunkt für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Planungszone nahe liegend. Vom Grundstück Nr. 031, welches eine Grösse von 1'706 m² aufweist, wurde eine Fläche von etwa 579 m² in die Planungszone integriert. Für die Gesamtfläche der Planungszone wurde derweil auch das Grundstück Nr. 030 mit der Teilfläche mitberücksichtigt. Inwiefern ein Verstoss gegen das Willkürverbot im Sinn von Art. 9 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) vorliegen soll, ist damit nicht ersichtlich. Zutreffend hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid überdies festgehalten, dass dem Grundsatz der Gleichbehandlung bei Planungsmassnahmen der Natur der Sache entsprechend nur eine beschränkte Bedeutung zukomme und es im Wesen der Raumplanung liege, dass eine gewisse Auswahl getroffen und Abgrenzungen vorgenommen werden müssten. Verfassungsrechtlich genüge es, wenn die Auswahl oder Abgrenzung sachlich vertretbar, d.h. nicht willkürlich sei. Dies trifft gerade im vorstehend erwähnten Grundstücksvergleich zu, womit dem Erfordernis der rechtsgleichen Behandlung genügend Rechnung getragen wurde. So ist im Zeitpunkt des Erlasses der Planungszone stets zu berücksichtigen, dass die getroffene Auswahl der Dimension auf den jeweiligen Grundstücken nicht als definitiv zu betrachten ist, weil im Hinblick auf die bevorstehende Ortsplanrevision die Grundstücksflächen nach wie vor noch variieren können.



Schliesslich liegt die Auswahl der Grösse der Grundstücksfläche, welche der Planungszone zugehören soll, im Ermessen der Politischen Gemeinde Z.____.

4.4.4 Was den Vergleich mit Grundstück Nr. 054 betrifft, so ist dieser von der (möglichen) Nutzung des Grundstücks abhängig. Durch die Rekurrentin wird die Nutzung des Grundstücks als Lagerplatz für eine Baufirma als zonenfremd und zweckwidrig erachtet, womit für das Grundstück eine Aus- bzw. Umzonung angezeigt sei. Tatsächlich befindet sich das Grundstück Nr. 054 in der Bauzone (Kernzone K2A), auf welcher eine Mischnutzung mit Arbeiten, Freizeit und Wohnen zugelassen ist (vgl. J. BEREUTER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 15 N 3 f.). Die Nutzung als Lagerplatz darf als Form von Arbeiten bezeichnet werden, womit die von der Rekurrentin als offensichtlich zonenfremd und zweckwidrig betriebene Nutzung verneint werden müsste. Für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit der angefochtenen Planungszone kann die Rechtsfrage der korrekten Zonierung indes offen bleiben, zumal die Nutzung selbst nicht unzulässig ist, da ein rechtskräftig bewilligter Lagerplatz auf dem betreffenden Grundstück betrieben wird. Da die Nutzung als Lagerplatz nicht untersagt werden muss, ist der vorstehende Grundstücksvergleich für die Rekurrentin unbehelflich, zumal für das betreffende Grundstück die Möglichkeit der Auszonung nicht in Frage kommt und letztlich die Situation auf den verglichenen Grundstücken eine unterschiedliche ist.

4.4.5 Beim Vergleich mit den Grundstücken Nrn. 056 und 055 verkennt die Rekurrentin, dass sich die betreffenden Grundstücke im Gegensatz zum eigenen Grundstück nicht in einer Bauzonenrandlage befinden. Während das Grundstück Nr. 001 der Rekurrentin in südliche Richtung gegenüber der Landwirtschaftszone offen ist, befinden sich die Grundstücke Nrn. 056 und 055 in X.____ auf der Süd-Nord-Achse zwischen diversen Bauzonen (Wohnzone und Kernzone K2A), wobei nördlich der beiden Grundstücke eine Trennung durch die dort verlaufende Kantonsstrasse vorliegt. Auch handelt es sich um kleinere Grundstücke, die überbaut und entsprechend ausgenutzt sind. Aufgrund dessen ist auch eine Auszonung von einem Grundstücksteil von Nr. 055, welcher im Osten an die Landwirtschaftszone angrenzt, nicht möglich.

Demnach ist eine ungleiche Behandlung durchaus gerechtfertigt, auch wenn die von der Rekurrentin für eine mögliche Auszonung in Frage kommende Grundstücksfläche künftig nicht mehr bebaut werden kann. Gestützt auf das Auszonungskonzept für eine Planungszone hat die Vorinstanz eine Unterscheidung gegenüber dem Grundstück der Rekurrentin vorgenommen, die ebenfalls nicht als willkürlich bzw. rechtsungleich zu betrachten ist. Der vorstehende Grundstücksvergleich kann folglich ebenfalls nicht als Argument für den Erlass einer unverhältnismässigen Planungszone beigezogen werden.

4.4.6 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die von der Rekurrentin vorgebrachten Grundstücksvergleiche für die Begründung einer fehlenden Eignung und Verhältnismässigkeit der angefochtenen Planungszone – soweit auf die Grundstücksvergleiche einzutreten ist – nicht geeignet sind, zumal die definitive Nutzungsplanung erst im Rahmen der noch folgenden Ortsplanrevision stattfinden wird. Zum jetzigen Zeitpunkt bzw. beim Erlass der Planungszone genügt es sicher zu stellen, dass keine offensichtlichen Unstimmigkeiten gestützt auf das Auszonungskonzept der Politischen Gemeinde Z.____ durch die Planungsbehörde erfolgen. Im Weiteren ist der Vorinstanz beizupflichten, soweit sie festhält, dass durch die gewählte Vorgehensweise für das Auszonungskonzept die Eigentümerinnen und Eigentümer der betroffenen Grundstücke nur in beschränktem Mass von einer Auszonung betroffen werden. Die Auszonung ganzer Grundstücke bzw. von viel grösseren und ungleichen Grundstücksteilen der möglichen Auszonungsgrundstücke würde einzelne Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer viel stärker beeinträchtigen.

4.5 Die Rekurrentin akzeptiert das Erfordernis einer Planungszone, rügt allerdings im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung das Ausmass der Planungszone hinsichtlich der Dimension auf dem eigenen Grundstück Nr. 001.



Der Erlass einer Planungszone muss verhältnismässig sein. Dies trifft zu, wenn diese im Hinblick auf das konkrete Sicherungsziel geeignet, erforderlich und angemessen ist. Dass die parzellengenaue Planungszone über die von der Politischen Gemeinde Z.____ ausgewählten Grundstücke bzw. über Teilflächen davon geeignet und erforderlich ist, wurde bereits im Zusammenhang mit der Rüge bezüglich der Grundstücksvergleiche ausgeführt. Die Rekurrentin macht zwar im Rekursverfahren nicht mehr explizit geltend, dass ein künftiger Neubau auf dem eigenen Grundstück durch die vorgesehene Planungszone vereitelt werde, aber deutet dies mit der Rüge, dass das eigene Grundstück in erheblichem Umfang von der Planungszone erfasst sei, offensichtlich an. Folglich wird die Planungszone, was die Grösse auf dem eigenen Grundstück Nr. 001 betrifft, als nicht angemessen gerügt. Was diese Rüge betrifft, erweist sich die Argumentation der Vorinstanz als zutreffend. Die Rekurrentin hat im Rahmen des vorliegenden Verfahrens wiederum zu beachten, dass für die Beurteilung des Erlasses der Planungszone nicht bereits eine definitive Auszonung vorgenommen wird, sondern die Sicherung von potentiellen Auszonungsflächen festgehalten wird. Auf Grundstück Nr. 001, das 714 m² umfasst und mit dem Wohnhaus Vers.-Nr. 003 überbaut ist, wird eine unüberbaute Teilfläche von rund 260 m² mit der Planungszone belegt. Diese Vorgehensweise stimmt mit dem von der Vorinstanz aufgestellten Auszonungskonzept überein. So liegt für die unüberbaute Teilfläche des Grundstücks der Rekurrentin keine rechtskräftige Baubewilligung vor bzw. wurde bis zum Zeitpunkt des Erlasses der Planungszone kein Baugesuch gestellt. Die Auszonungsfläche befindet sich offensichtlich nicht zentral innerhalb des Siedlungsgebiets, sondern in einer Randlage der Kernzone und ist in südlicher Richtung von Landwirtschaftszone umgeben. Die vorgesehene Planungszone hemmt zwar eine Vergrösserung der Überbauung in südliche Richtung, hingegen ist die Möglichkeit der Erweiterung der Überbauung des Grundstücks in östliche Richtung – soweit die gesetzlichen Vorschriften es zulassen – nicht ausgeschlossen. Schliesslich wird mit der vorgesehenen Planungszone der Grundsatz einer aus raumplanerischer Sicht zweckmässigen Bauzonenabgrenzung beachtet. Letztlich hat sich auch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation im Rahmen seiner Vernehmlassung zu Gunsten der vorgesehenen Planungszone ausgesprochen. Es hat diese als zweckmässig und unter den gegebenen Umständen als sogar angezeigt eingestuft. Bis rechtsverbindlich geklärt sei, welche Flächen und Teilflächen ausgezont bzw. in der Bauzone verbleiben würden, sei es – gerade auch mit Blick auf die Gleichbehandlung – sachgerecht, die unüberbauten Flächen als potentielle Auszonungsflächen mit einer Planungszone zu sichern. Demnach ist mit der vorgesehenen Planungszone die Verhältnismässigkeit der öffentlich-rechtlichen Beschränkung – soweit die Grösse der vorgesehenen Teilfläche des Grundstücks der Rekurrentin betreffend – gegeben.

5.

Die Rekurrentin hat nebst der fehlenden Verhältnismässigkeit der Planungszone auch den Umfang des Bauverbots, das durch die Planungszone bezweckt wird, gerügt. So habe die Vorinstanz für die betroffenen Grundstücksflächen innerhalb der Planungszone alle Bauvorhaben kategorisch untersagt, was einem absoluten und daher gesetzeswidrigen Bauverbot entspreche.

5.1 Die Rekurrentin stützt sich bei ihrer Rüge betreffend des absoluten Bauverbots auf eine grundsätzlich berechnete Überlegung, wonach eine Planungszone nicht die strenge Wirkung eines vollständigen Bauverbots haben darf, sondern innerhalb der Planungszone weiterhin bauliche Veränderungen möglich sein müssen (RUCH, a.a.O., Art. 27 N 38). Untersagt werden im Sinn des Verhältnismässigkeitsprinzips nur Vorhaben, die der beabsichtigten neuen Ordnung widersprechen oder ihre Umsetzung erschweren. Darin liegt das Wesen der Planungszone, welche die künftige Nutzungsplanung sichern will und sich nicht als reine Bausperre erweist. Es ist demnach zu prüfen, ob ein absolutes Bauverbot dennoch gerechtfertigt ist, da die beabsichtigte neue Planungsordnung ansonsten erheblich erschwert wäre.

5.2 Im Rahmen der öffentlichen Auflage der Planungszone hat die Vorinstanz beim Zweck festgehalten, dass innerhalb der Planungszone nichts unternommen werden darf, was die Planung



erschweren könnte. Baubewilligungen für neue Bauten, Anlagen oder Nutzungen gemäss der bisherigen Zonenordnung könnten nicht mehr erteilt werden. Mit dieser Definition könnte ein Widerspruch zu den gesetzlichen Bestimmungen des PBG und des RPG vorliegen, wie es die Rekurrentin geltend macht. Bei näherer Betrachtungsweise des vorliegenden Sachverhalts muss allerdings von dieser rechtlichen Beurteilung Abstand genommen werden, da die die Vorinstanz die Planungszone gestützt auf ein sehr detailliertes Auszonungskonzept erlassen hat. So hat die Politische Gemeinde Z.____ nicht über das gesamte Gemeindegebiet bzw. nicht über sämtliche Wohn- und Mischzonen, sondern über ausgewählte Grundstücke bzw. Teilflächen davon eine Planungszone erlassen. Die Teilflächen können zwar im Hinblick auf die bevorstehende Revision der Ortsplanung noch angepasst werden, müssen allerdings eine gewisse Planungssicherheit garantieren. Würde auf das absolute Bauverbot innerhalb einer parzellengenauen Planungszone verzichtet werden, wäre die Planungssicherheit der Politischen Gemeinde Z.____ erheblich eingeschränkt. Die Erteilung von Baubewilligungen innerhalb der bereits detailliert und parzellengenau definierten Planungszone würde für den Zweck der Planungszone keinen Sinn ergeben. Das von der Rekurrentin als gesetzeswidrig bezeichnete absolute Bauverbot innerhalb der Planungszone liegt folglich aufgrund der gewählten Planungszone nicht vor. Das von der Rekurrentin als verboten erachtete absolute Bauverbot kommt bei einer Auszonungsgemeinde allenfalls bei einer Planungszone über das gesamte Gemeindegebiet in Frage, wo die räumliche Ausdehnung der Planungszone offen gelassen wird (so z.B. BUDE Nr. 7/2022 vom 1. Februar 2022). Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz hingegen die räumliche Ausdehnung der Planungszone sowohl bezüglich der Anzahl der betroffenen Grundstücke als auch hinsichtlich der Fläche bzw. Teilfläche auf den betreffenden Grundstücken beim Erlass der Planungszone bereits genau definiert und auf ein Minimum beschränkt. Die Aufweichung des absoluten Bauverbots innerhalb der parzellengenauen Planungszone würde dazu führen, dass Bauvorhaben behandelt würden, welche geeignet wären, die Nutzungsplanung im Sinn von Art. 27 Abs. 1 zweiter Satz RPG zu erschweren. Die parzellengenaue Planungszone wäre daher effektiv wirkungslos. Eine mildere Ausgestaltung des Zwecks der Planungszone ist schliesslich nicht ersichtlich.

5.3 Das mit der angefochtenen Planungszone bezweckte absolute Bauverbot ist damit im konkreten Fall notwendig und verhältnismässig, um die angestrebte Planungssicherheit der Auszonungsgemeinde zu sichern.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die von der Vorinstanz erlassene Planungszone im Hinblick auf die notwendige Redimensionierung der Bauzone als Sicherungsziel geeignet, erforderlich und angemessen ist. Sie stellt damit eine verhältnismässige öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung dar. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

7.

7.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jene Beteiligte die Kosten zu tragen, deren Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebür beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

7.2 Der von der Rekurrentin am 14. Oktober 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

8.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

8.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausser-



amtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) finden sachgemässe Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

8.2 Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____, Y.____, wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

a) A.____ wird eine Entscheidunggebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 14. Oktober 2022 von A.____ geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin