



Fall-Nr.:	23-7582
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	22.04.2025
Entscheiddatum:	04.04.2025

BUDE 2025 Nr. 026

Planungsrecht, Art. 21 Abs. 2 und 27 RPG, Art. 42 ff. PBG. Die Behörde ist aufgrund ihrer Planungspflicht von sich aus zum Erlass einer Planungszone verpflichtet, wenn die beabsichtigten Nutzungspläne tatsächlich gefährdet sind. Darüber hinaus verschafft Art. 21 Abs. 2 RPG aber auch der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer einen Anspruch auf Überprüfung und Anpassung der Nutzungsplanung, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist es Aufgabe der Gemeinde, die gebotene Interessenabwägung vorzunehmen und zu entscheiden, ob und inwiefern eine Anpassung der Zonenplanung nötig ist. Diese Grundsätze sind auch bei der Überprüfung der Ablehnung eines Gesuchs um Erlass einer Planungszone nach Art. 27 RPG einzubeziehen. Beim Erlass einer Planungszone stellt die Praxis an die Begründetheit einer behördlichen Planungsabsicht keine allzu grossen Anforderungen, während der Anspruch der Grundeigentümer auf Überprüfung der Nutzungsplanung nach Art. 21 Abs. 2 RPG relativ strengen Anforderungen unterliegt. Konkret hat die Vorinstanz wesentliche öffentliche Interessen am Erlass einer Planungszone nicht beachtet bzw. falsch gewertet. Zwar hat das AREG im Rahmen der bisherigen Vorprüfung die Auszonung des betroffenen Grundstücks nicht ausdrücklich empfohlen. Da die Standortgemeinde aber keine Auszonungsgemeinde ist, war es aber auch nicht am AREG, bereits im Rahmen der Vorprüfung des kommunalen Richtplans einzelne Baugrundstücke auf ihre zweckmässige Zonierung zu überprüfen und auf konkrete Auszonungen hinzuwirken. Dies wird es aber im Rahmen der Vorprüfung des Rahmennutzungsplans tun. Allerdings hat sich das AREG im Rahmen des vorliegenden Rekursverfahrens zwischenzeitlich bereits klar dahingehend geäußert, dass die Beibehaltung des Baugrundstücks in der Bauzone mit den raumplanungsrechtlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist. Mithin sprechen gewichtige öffentliche Interessen für eine entsprechende Änderung der Grundordnung, die im Rahmen der laufenden Gesamtrevision der Ortsplanung eine Planungszone zumindest für das betroffene Baugrundstück nötig machen. Gutheissung

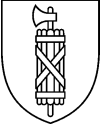
Publikationsplattform

Kanton St.Gallen und St.Galler Gemeinden



des Rekurses. // Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2025/87, B 2025/89 vom 30. April 2026 aufgehoben.

BUDE 2025 Nr. 26 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



23-7582

Entscheid Nr. 26/2025 vom 4. April 2025

Rekurrentin

A.____,
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,
Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Beschluss vom 26. September 2023)

Rekursgegner

B.____,
vertreten durch lic.iur. Adrian Gmür, Rechtsanwalt,
Obere Bahnhofstrasse 11, 9501 Wil

Betreff

Gesuch um Erlass einer Planungszone



Sachverhalt

A.

B.____, ist Eigentümer des 5'063 m² grossen Grundstücks Nr. 0001, das nach dem geltenden Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.____ vom 8. September 1997 zum Teil in der Wohn-Gewerbezone WG3, in der Grünzone (Gewässerschutz) und in der Landwirtschaftszone liegt. Es liegt an der C.____-strasse, eine Gemeindestrasse 2. Klasse, die das etwas weiter südlich gelegene Quartier C.____ mit etwa 50 Wohneinheiten erschliesst. Im Bereich der Bauzone ist das Grundstück Nr. 0001 mit einem gewerblich genutzten Gebäude überbaut. Östlich davon wird bis in die Schutzzone hinein (unbewilligt) Bauschutt gelagert.

Am 9. Mai 2023 reichte der Grundeigentümer von Grundstück Nr. 0001 ein Gesuch für den Abbruch des bestehenden Gebäudes und den Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern ein. Dagegen erhob A.____ Eigentümerin des südlichen Nachbargrundstücks Nr. 0002, am 27. Juni 2023 Einsprache.

a) Am 11. September 2023 reichte die Einsprecherin, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, zudem ein Gesuch um Erlass einer Planungszone für das Grundstück Nr. 0001 ein. Der Gemeinderat Z.____ wies das Gesuch mit Beschluss vom 26. September 2023 mit der Begründung kostenpflichtig ab, dass er nicht plane, Grundstück Nr. 0001 im Rahmen der laufenden Ortsplanrevision aus-zuzonen. Zudem entfalte ein neues Baureglement keine Vorwirkung.

B.

Gegen die Ablehnung des Gesuchs um Erlass einer Planungszone erhob A.____ am 18. Oktober 2023 durch ihren Rechtsvertreter beim Bau- und Umweltsdepartement Rekurs. Mit Rekursergänzung vom 8. Dezember 2023 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss des Gemeinderates Z.____ vom 26. September 2023 sei aufzuheben.
2. Die Angelegenheit sei an den Gemeinderat Z.____ zurückzuweisen zur umgehenden Anordnung und Publikation einer Planungszone nach Art. 42 ff. des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) für das Grundstück Nr. 0001, C.____-strasse, Z.____.

Der Zweck der Planungszone sei im Sinn von Art. 42 Abs. 2 PBG wie folgt zu umschreiben:

«Im Rahmen der Gesamtrevision nach Art. 175 PBG wird die heutige Zonenordnung für das Grundstück Nr. 0001 überprüft. Bis zum Abschluss dieser Überprüfung sind weder Neubauten noch Ersatzbauten zulässig, sondern lediglich Unterhaltsarbeiten an den bestehenden Bauten und Anlagen.»



3. Der Gemeinderat Z.____ sei anzuweisen, das Verfahren für das Baugesuch Nr. 2022-196 in Anwendung von Art. 45 PBG zu sistieren, sofern der Baugesuchsteller dieses nicht zurückzieht.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, das Baugrundstück liege exponiert, mitten in der Landwirtschaftszone und angrenzend an ein Schutzgebiet. Es scheine, dass das Grundstück einzig auf Grund des vorbestandene(n) Gewerbebetriebs eingezont worden sei. Spätestens jetzt, wo das bescheidene Gebäude nicht mehr gewerblich genutzt werden soll, sei eine raumplanungsrechtliche Neubeurteilung erforderlich, zumal die Gemeinde mitten in der Gesamtrevision der Ortsplanung stecke. Allerdings stünde ihr auch unabhängig von einem hängigen Planverfahren das Recht zu, eine Überprüfung der geltenden Bauvorschriften und dafür eine Planungszone zu verlangen. Konkret sei die Zuweisung des Grundstücks Nr. 0001 zu einer Zone mit drei Vollgeschossen bzw. neu zu einer Zone mit einer Gesamthöhe von 12 m planerisch völlig verfehlt. Wenn die Gemeinde – wie hier – auf Grund der Änderung des kantonalen Rechts neu planen müsse, müsse sie auch Planungszone(n) erlassen, zumal die Maximalfrist für die Gesamtrevision nach Art. 175 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) am 1. Oktober 2027 ende. Andernfalls werde – wie hier – mit einem Baugesuch mitten in der Landwirtschaftszone die laufende Gesamtrevision offenkundig präjudiziert.

C.

a) Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 28. Dezember 2023, den Rekurs abzuweisen und verweist auf den angefochtenen Beschluss.

b) Mit Vernehmlassung vom 3. Januar 2024 beantragt der Grundeigentümer bzw. Rekursgegner, vertreten durch lic.iur. Adrian Gmür, Rechtsanwalt, Wil, den Rekurs kostenpflichtig abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Er bestreitet, dass das Grundstück mitten im Landwirtschaftsland liege. Es befinde sich vielmehr am Siedlungsrand. Das bestehende Gebäude werde aktuell als Einstellhalle für Maschinen, Gerätschaften und Vorräte sowie als Werkstatt seiner Firma D.____ AG genutzt, die im Bereich Gartenbau, Garten- und Sportplatzunterhalt sowie Handel mit Pflanzen und Zubehör aller Art tätig sei. Er verweise auf die verwaltungsrechtliche Rechtsprechung, wonach es eben gerade keinen klagbaren Anspruch auf Erlass einer Planungszone für Drittgrundstücke gebe. Vielmehr stehe es im pflichtgemässen Ermessen der Planungsbehörde, eine solche zu erlassen oder eben nicht. Falsch sei auch, dass die Behörde mit Blick auf die Anpassungspflicht nach Art. 175 PBG gewissermassen generell verpflichtet sei, Planungszone(n) zu erlassen. Die Planungsbehörde habe vorliegend im Gegenteil bereits kundgetan, dass sie das betroffene Grundstück nicht auszonen, sondern vielmehr der Wohnzone W12 zuweisen wolle.



c) Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) führt mit Vernehmlassung vom 2. Februar 2024 aus, dass eine Siedlungsentwicklung im betroffenen Quartier C.____ tatsächlich fragwürdig sei. Die geplante Nutzungsintensivierung sei peripher und in einer weitgehend noch offenen Landschaft gelegen. Zudem betreffe sie auch den engeren Bereich einer Grundwasserfassung. Eine Überprüfung der Zonenordnung wäre daher sehr zu begrüssen. Hierfür stünde der politischen Gemeinde in der Tat das Instrument der Planungszone zur Verfügung. Aus raumplanerischer Sicht unterstütze es eine weitere Siedlungsentwicklung im Gebiet C.____ nicht.

d) Mit Vernehmlassung vom 8. März 2024 weist der Rekursgegner darauf hin, dass die Standortgemeinde keine Auszonungsgemeinde sei und folglich ihre Wohn- und Mischzonen nicht reduzieren müsse. Trotz seiner kritischen Stellungnahme schliesse selbst das AREG eine bauliche Entwicklung im Gebiet C.____ nicht grundsätzlich aus und weise auf das Ermessen der örtlichen Planungsbehörde hin. Eine eigentliche Pflicht zum Erlass einer Planungszone könne sich nur in Ausnahmefällen ergeben, wenn die beabsichtigten Nutzungspläne tatsächlich gefährdet wären. Das sei vorliegend aber nicht der Fall.

e) Die Vorinstanz stellt mit Eingabe vom 8. März 2024 klar, dass das Baugesuch betreffend Abbruch des bestehenden Gebäudes und Neubau von zwei Mehrfamilienhäusern mit Gewerbeteil und Tiefgarage einstweilen sistiert sei.

f) Die Rekurrentin lässt mit Eingabe vom 2. April 2024 vorbringen, dass die Vorinstanz nicht alle beantragten Vorakten eingereicht habe. Es fehlten namentlich die Unterlagen zum hängigen Baugesuch und zur laufenden Ortsplanrevision. Auch das AREG habe keinerlei Unterlagen eingereicht.

D.

a) Der Rekursbearbeiter verweist mit Schreiben vom 17. Januar 2025 auf die Website der Gemeinde Z.____, wonach der Gemeinderat bereits am 14. November 2023 einen anderslautenden Richtplan beschlossen habe. Demnach soll das betroffene Grundstück nicht wie von der Vorinstanz geltend gemacht der Wohnzone W12, sondern als Mischnutzungsgebiet niedriger Dichte umgezont werden (hellviolett, S 5.3.1). Gleichzeitig sei vorgesehen, das Nachbargrundstück der Rekurrentin auszuzonen (heute WG2), womit das Baugrundstück Nr. 0001 von der restlichen Bauzone abgetrennt würde. Dafür soll mittelfristig ein Streifen weiter östlich ins Wohngebiet niedriger Dichte eingezont werden (gelb, S. 3.4.2).

Sodann habe das AREG zum neuen Richtplan am 12. Juli 2024 auch bereits kritisch Stellung genommen. Gegen das Gebiet C.____ als Baugebiet spreche vor allem, dass dieses mehrheitlich aus einem Wohngebiet niedriger Dichte ohne Siedlungszusammenhang bestehe. Eine mittelfristige Einzonung würde zudem Fruchtfolgefäche tangieren,



wozu keine Zustimmung in Aussicht gestellt werden könne. Erschwerend kämen Einschränkungen wegen des Lärmschutzes dazu. Eine weitere bauliche Entwicklung im Gebiet C.____ sei raumplanerisch somit unzweckmässig. Als neues Bauland habe die bahnhofsnahe Fläche in Z.____ Vorrang, wo keine Fruchtfolgeflächen betroffen sei. Aber auch die bestehende Mischzone WG3, also das in diesem Verfahren betroffene Grundstück Nr. 0001, sei – wie grundsätzlich jegliche weitere Siedlungsentwicklung östlich der Bahngleise – fragwürdig. Auf Grund der Lage ohne Siedlungszusammenhang mit Z.____ und der (zu schmalen) Zufahrtsstrasse empfehle das AREG deshalb, eine Auszonung bzw. eine Baulandumlegung zu prüfen.

b) Die Vorinstanz führt dazu im Schreiben vom 27. Februar 2025 aus, sie sehe trotz der kritischen ersten Vorprüfung des AREG davon ab, das betroffene Baugrundstück auszuzonen. Zwar soll hier keine dichte Wohnüberbauung möglich werden, da ein grosses Mehrfamilienhaus unpassend erscheine. Eine Umzonung in eine zweigeschossige Wohnzone W2 mit einer mittleren Dichte sei aber verträglich. Die Vorinstanz habe deshalb am 14. November 2023 entschieden, das Grundstück Nr. 0001 von einer WG15 auf eine WG12 abzuzonen. Mithin soll auch reines Wohnen gemäss Baugesuch mit niedriger Dichte stattfinden können. Anders als das AREG erachte die Vorinstanz eine Siedlungsentwicklung östlich der Bahnlinie als sinnvoll, sei das Quartier C.____ doch bereits heute dicht besiedelt, und das vorliegende Baugesuch entspreche weitgehend der künftigen Zonierung. Es wäre deshalb unverhältnismässig, für das Baugrundstück eine Planungszone zu erlassen, nur weil die voraussichtlich künftige Gebäudehöhe von 8 m mit 9,05 m und 9,4 m überschritten werde. Mithin entspreche das Bauvorhaben grundsätzlich der Planungsabsicht der Gemeinde, weshalb keine negative bauliche Präjudizierung verhindert werden müsse.

c) Der Rekursgegner bestreitet mit Eingabe vom 28. Februar 2025 ebenfalls die Auffassung des AREG. Die Planungsbehörde habe von jeher die Absicht gehabt, das Baugrundstück in der Bauzone zu belassen. Dementsprechend gehe es nicht an, in ihre Planungskompetenz und damit in die Gemeindeautonomie einzugreifen, zumal es sich hier nur um eine Planungszone handle und noch nicht um die Genehmigung des finalen Rahmennutzungsplans. Das AREG habe denn auch keine Auszonung empfohlen, sondern lediglich deren Prüfung. Ohnehin sei falsch, dass das Grundstück nicht bahnhofsnahe liege. In Luftlinie gemessen betrage die Distanz nur gerade 100 m und auch zu Fuss seien es lediglich 200 m. Davon abgesehen stamme die Kapazitätsberechnung des AREG aus dem Jahr 2017, womit diese grundsätzlich überholt sei.

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 Umweltdepartementes 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 einzutreten.

2.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der angefochtene Beschluss erging am 23. September 2023. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, 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. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrentin stellt verschiedene Beweisanträge. So beantragt sie nebst der Durchführung eines Augenscheins u.a. die Edition der Unterlagen der laufenden Gesamtrevision des Ortsplanung und des hängigen Baugesuchs, das Schätzungsprotokoll für das Baugrundstück sowie einen Amtsbericht des AREG zum hängigen Baugesuch.

3.1 Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen (Art. 12 Abs. 2 VRP; CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, N 966).

3.2 Aus den Unterlagen geht hervor, dass die Rekurrentin am 27. Juni 2023 Einsprache gegen das Bauvorhaben auf Grundstück Nr. 0001 erhoben hat. Daraus folgt, dass das Baugesuch vom 9. Mai 2023 für zwei Mehrfamilienhäuser erst rund einen Monat später bekannt gegeben wurde. Damit steht fest, dass das Gesuch um Erlass einer Planungszone innerhalb der Frist von Art. 45 Abs. 2 PGB bzw. innerhalb dreier Monate seit der Bekanntmachung des Baugesuchs eingereicht wurde, womit eine allfällige Planungszone grundsätzlich



Wirkung für das hängige Gesuch hat. Darüber hinaus kann die Notwendigkeit einer Planungszone unabhängig vom konkreten Baugesuch beurteilt werden, weshalb auf den Beizug der Akten des hängigen Baugesuchs bzw. auf die Einholung eines Amtsberichts dazu verzichtet werden kann. Die Unterlagen der laufenden Gesamtrevision der Ortsplanung liegen vor bzw. wurden von der Rekursinstanz von Amtes wegen beigezogen, soweit sie für die vorliegende Überprüfung erforderlich sind. Darunter fallen in erster Linie der Mitwirkungsbericht vom 27. April 2021 zur Ortsplanung Z.____, der auf der Website der Gemeinde öffentlich zugänglich ist sowie die Bemerkungen des AREG zum Richtplan inkl. Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen vom 12. Juli 2024. Die anderen beantragten Unterlagen sind unnötig, insbesondere kann die Ablehnung des Gesuchs um Erlass einer Planungszone auch ohne Unterlagen zur damaligen Einzonung des Grundstücks Nr. 0001 und dessen Schätzungsprotokoll überprüft werden. Auf einen Augenschein kann deshalb verzichtet werden, weil die Frage, ob eine Siedlungsentwicklung im Quartier C.____ sinnvoll ist oder nicht, auf Grund der Unterlagen und des Geoportals überprüft werden kann und die Rekursinstanz die Örtlichkeiten zudem aus dem Verfahren Nr. 22-8520 kennt, wo sie in der Sache A.____/Gemeinderat Z.____ betreffend Teilstrassenplan (Verlegung C.____-strasse Nord/Verlegung E.____-strasse) am 3. März 2023 bereits eine Ortsbegehung durchgeführt hat. Mithin erübrigen sich weitere Beweisabnahmen.

4.

Nach Art. 27 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) bzw. Art. 42 PBG kann die zuständige Behörde ein bestimmtes Gebiet als Planungszone bezeichnen, wenn der Erlass oder die Änderung von Nutzungsplänen oder eine Landumlegung angezeigt ist. Dabei legt sie den Zweck der Planungszone fest. Innerhalb der Planungszone wird nichts unternommen, was die Erreichung des Planungszwecks erschweren könnte.

4.1 Die Planungszone bewirkt mithin eine Eigentumsbeschränkung, weshalb dafür die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen (B. DEILLON, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 42 N 10). Der Entscheid darüber, ob ein Verfahren zur Festlegung einer Planungszone eingeleitet werden soll, liegt im pflichtgemässen Ermessen der zuständigen Behörde. Einer Grundeigentümerin bzw. einem Grundeigentümer steht somit grundsätzlich kein klagbarer Anspruch auf Festlegung einer Planungszone zu, wenn sich diese zu Lasten eines im Eigentum eines Dritten stehenden Grundstücks auswirkt (B. DEILLON, a.a.O., Art. 44 N 4 mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat allerdings präzisiert, dass Rechtsunterworfenen zwar nicht gewissermassen akzessorisch im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens das Fehlen einer Planungszone rügen können. Sie haben aber die Möglichkeit zu rügen, dass die gegenwärtige Regelung der räumlichen Ordnung dem Raumplanungsauftrag widerspreche und dass



wegen eines entsprechenden Planungsbedürfnisses ein hinreichendes öffentliches Interesse für eine Planungszone vorliege. Beim Erlass einer Planungszone stellt die Praxis an die Begründetheit einer behördlichen Planungsabsicht keine allzu grossen Anforderungen, während der Anspruch der Grundeigentümer auf Überprüfung der Nutzungsplanung nach Art. 21 Abs. 2 RPG relativ strengen Anforderungen unterliegt (Urteil des Bundesgerichtes 1C_577/2019 vom 4. November 2020 Erw. 3.3 f. mit Hinweisen).

4.2 Nach dem Gesagten ist die zuständige Behörde aufgrund ihrer Planungspflicht von sich aus zum Erlass einer Planungszone verpflichtet, wenn die beabsichtigten Nutzungspläne tatsächlich gefährdet sind. Darüber hinaus verschafft Art. 21 Abs. 2 RPG aber auch der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer einen Anspruch auf Überprüfung und Anpassung der Nutzungsplanung, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Diese Bestimmung unterscheidet mit Blick auf die Änderung von Nutzungsplänen zwei Stufen: In einem ersten Schritt wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss; in einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Plananpassung. Im Rahmen der ersten Stufe ist eine Überprüfung der Grundordnung geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist. Die Erheblichkeit ist auf dieser Stufe bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist es Aufgabe der Gemeinde, die gebotene Interessenabwägung vorzunehmen und zu entscheiden, ob und inwiefern eine Anpassung der Zonenplanung nötig ist. Diese Grundsätze sind auch bei der Überprüfung der Ablehnung eines Gesuchs um Erlass einer Planungszone nach Art. 27 RPG einzubeziehen (BUDE Nr. 102/2022 vom 14. November 2012 Erw. 2.4 mit Verweis auf Urteil des Bundesgerichtes 1C_577/2019 vom 4. November 2020 Erw. 3.4.).

4.3 Die Vorinstanz führt gegen das Gesuch um Erlass einer Planungszone an, dass ein künftiges Baureglement keine Vorwirkung habe. Dem muss jedoch entgegengehalten werden, dass eine Planungszone gerade dazu dient, eine künftige Planung mit den entsprechenden (neuen) Bauvorschriften sicherzustellen. Weiter verneint sie, dass das betroffene Baugrundstück im Rahmen der laufenden Ortsplanrevision umgezont werden soll. Bezüglich dieser Planungsabsicht ist zu prüfen, ob die Vorinstanz die Grundsätze von Art. 21 Abs. 2 RPG geprüft und korrekt angewendet hat.

4.3.1 Gemäss Mitwirkungsbericht vom 27. April 2021 sollte das Baugrundstück Nr. 0001 entgegen den Ausführungen des Rekursgegners anfänglich sehr wohl ausgezont werden. Die Vorinstanz begründete die ursprünglich geplante Auszonung damit, dass das Grundstück mit



der bestehenden Nutzung aus raumplanerischer Sicht nicht in das Gebiet C.____ passe. Aus diesem Grund wollte man ursprünglich von der WG3-Zone absehen und «stattdessen eine dem zentralen Gebiet passende Wohnzone entlang der bestehenden Erschliessungsstrasse vorsehen». Der westliche Teil des Grundstücks Nr. 0001 wäre dabei ausgezont und der Landwirtschaftszone zugewiesen worden. Auf Intervention des Rekursgegners sah die Vorinstanz jedoch davon wieder mit der Begründung ab, dass «eine für alle Beteiligten gute Lösung gefunden werden» müsse, weshalb sie in der Folge hier eine Umzonung in die Zone W2, Wohnung mittlerer Dichte, vorsah.

4.3.2 Das AREG unterstützt diesen Meinungsumschwung jedoch nicht; wie die Fachbehörde in der Vorprüfung des kommunalen Richtplans vom 8. Oktober 2021 bereits darlegt hat, lehnt sie eine weitere Siedlungsentwicklung im Gebiet C.____ grundsätzlich ab, weil das gesamte Quartier C.____ keinen Zusammenhang mit der Siedlung Z.____ aufweise. Folgerichtig sei aus raumplanerischer Sicht an dieser peripheren Lage ohne Grundversorgung und Anschluss an den öffentlichen Verkehr generell keine bauliche Entwicklung oder Verdichtung erwünscht. Das AREG regt deshalb an, im Rahmen der laufenden Ortsplanrevision im Quartier C.____ eine Auszonung bzw. Baulandumlegung zu prüfen und dafür eine Planungszone zu erlassen. Dass die Vorinstanz das heute anders sieht, ist unbestritten, weshalb auf eine vom Rekursgegner beantragte Amtsauskunft bei der Gemeinde verzichtet werden kann.

4.3.3 Das Ansinnen der Vorinstanz, das Quartier C.____ darüber hinaus mit dem Dorfzentrum verbinden zu wollen, ist raumplanerisch auch sonst nicht zu vertreten. Eine entsprechende Siedlungserweiterung im Quartier C.____ bedürfte nämlich nicht nur spezieller Massnahmen aus lärmschutzrechtlichen Überlegungen, vor allem müsste dafür auch Fruchtfolgefläche freigegeben werden, wogegen sich das AREG als Zustimmungsbehörde bereits klar ausgesprochen hat.

4.3.4 Weil eine im Gebiet C.____ vorgesehene weitere Einzonung den raumplanungsrechtlichen Grundsätzen widerspricht, mit der vorgesehenen Auszonung des Grundstücks Nr. 299B und der gleichzeitigen Beibehaltung des Grundstücks Nr. 0001 gemäss aktuellem Richtplan eine unerwünschte Insellösung entstünde, die sich unmittelbar an einer Schutzzone befindet, die schon heute nicht respektiert wird, spricht vieles für die vom AREG angeregte Baulandumlegung. Damit ist das öffentliche Interesse an einer Planungszone für das Baugrundstück Nr. 0001 gegeben bzw. deren Erlass angezeigt. An dieser Einschätzung vermag auch nichts zu ändern, dass Z.____ keine Auszonungsgemeinde ist und das Grundstück Nr. 0001 «nur» gut 200 m von der nächsten Haltestelle des öffentlichen Verkehrs entfernt liegt, wie der Rekursgegner geltend macht. Hierbei handelt es sich entgegen seiner Meinung und die der Vorinstanz gleichwohl um eine periphere Randlage ohne Siedlungszusammenhang, weil das Quartier C.____ selbst keine Siedlungsstruktur definiert, die aus raumplanerischer Sicht für eine ortsbauliche Entwicklung geeignet ist. Z.____ kann und soll sich



weiterentwickeln, jedoch auf Grund der überzeugenden Ausführungen des AREG eben nicht im abgelegenen Quartier C.____, das nebst allem nicht hinreichend erschlossen ist (vgl. dazu BUDE Nr. 83/2024 vom 3. Oktober 2024 Erw. 9). Dabei ist auch nicht absehbar, dass die Zufahrtsstrasse ins Quartier C.____ in nächster Zeit verkehrssicher ausgebaut wird, nachdem feststeht, dass die C.____-strasse auf Grund der aktuellen Zonierung nicht auf der Nordseite im Landwirtschaftsland verbreitert werden darf, das AREG eine entsprechende Einzonung ausdrücklich nicht in Aussicht stellt und die Vorinstanz die nötige Verbreiterung auf der Bauzonenseite nicht erlassen will, weil sie dies als unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsrechte der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer erachtet (BUDE Nr. 83/2024 vom 3. Oktober 2024 Bst. D).

5.

Zusammenfassend hat die Vorinstanz wesentliche öffentliche Interessen am Erlass einer Planungszone nicht beachtet bzw. falsch gewertet. Zwar hat das AREG im Rahmen der bisherigen Vorprüfung die Auszonung von Grundstück Nr. 0001 nicht ausdrücklich empfohlen. Da Z.____ aber keine Auszonungsgemeinde ist, war es aber auch nicht am AREG, bereits im Rahmen der Vorprüfung des kommunalen Richtplans einzelne Baugrundstücke auf ihre zweckmässige Zonierung zu überprüfen und auf konkrete Auszonungen hinzuwirken. Dies wird es aber im Rahmen der Vorprüfung des Rahmennutzungsplans tun, den die Vorinstanz im Januar 2025 eingereicht hat. Allerdings hat sich das AREG im Rahmen des vorliegenden Rekursverfahrens zwischenzeitlich bereits klar dahingehend geäussert, dass die Beibehaltung des Grundstücks Nr. 0001 in der Bauzone mit den raumplanungsrechtlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist. Mithin sprechen gewichtige öffentliche Interessen für eine entsprechende Änderung der Grundordnung, die im Rahmen der laufenden Gesamtrevision der Ortsplanung eine Planungszone zumindest für das Grundstück Nr. 0001 nötig machen. Auf Grund dieser Überlegungen ist der angefochtene Beschluss vom 26. September 2023 antragsgemäss aufzuheben und die Streit Sache zum Erlass einer Planungszone an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die laufende Sistierung des hängigen Baugesuchs ist dafür gemäss Art. 45 Abs. 1 PBG bis auf Weiteres fortzuführen. Der Rekurs ist somit gutzuheissen.

6.

6.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr 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 dem Rekursgegner zu überbinden.

6.2 Der vom Vertreter der Rekurrentin am 7. November 2023 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

7.



Die Rekurrentin und der Rekursgegner stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

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

7.2 Die Rekurrentin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen. Die verlangte Pauschale für die Barauslagen beträgt vier Prozent (Art. 28^{bis} HonO), und die Mehrwertsteuer wird auf begründeten Antrag hin zum Honorar und zu den Barauslagen hinzugerechnet (Art. 29 HonO). Das ist hier der Fall. Die ausseramtliche Entschädigung ist vom Rekursgegner zu bezahlen.

7.3 Da der Rekursgegner mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____ wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Beschluss des Gemeinderates Z.____ vom 23. September 2023 wird aufgehoben und die Sache im Sinn der Erwägungen zum Erlass einer Planungszone zurückgewiesen.

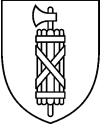
2.

a) B.____ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 7. November 2023 von Urs Pfister, Gossau, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. B.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.



b) Das Begehren von B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin