



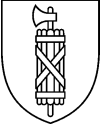
Fall-Nr.: 25-1013
Stelle: Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz: Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum: 06.07.2026
Entscheiddatum: 13.05.2026



BUDE 2026 Nr. 022

Planungsrecht, Art. 8a und 15 RPG. Streitgegenstand ist der revidierte Zonenplan einer Auszonungsgemeinde. Der Rekurrent gehört zu den beschwerdebefugten Organisationen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes. Die vorliegend strittige Frage der Bauzonendimensionierung stellt eine Bundesaufgabe dar, weshalb der Rekurrent legitimiert ist Rekurs zu erheben (Erw. 1). Der Richtplan des Kantons St.Gallen wurde vom Bundesrat auf Übereinstimmung mit RPG1 geprüft und genehmigt. In den Koordinationsblättern S11 und S12 werden Vorgaben zum Siedlungsgebiet und der Bauzonendimensionierung für die Wohn- und Mischzonen (WMZ) gemacht. Zentrale Rolle spielt dabei das numerische St.Galler Berechnungsmodell, welches die Dimensionierung von Siedlungsgebiet für die WMZ jeder Gemeinde vornimmt (Erw. 3.2 ff.). Die vorliegend strittige Gemeinde verfügt nach dem St.Galler Berechnungsmodell über ein zu grosses Siedlungsgebiet. Entsprechend ist in den Koordinationsblättern S11 und S12 festgehalten, dass die strittige Gemeinde den Auszonungsprozess starten und 6,3 ha auszonen muss (Erw. 3.3.1). Zwar wurde das Modell zur Siedlungsgebietsdimensionierung mit einem zeitlichen Horizont von 25 Jahren herangezogen, um die Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen und deren auszuzonende Flächensumme zu bestimmen. Betreffend den erforderlichen Auszonungen wird somit in der Tat nicht zwischen Siedlungsgebiet und Bauzonen differenziert. Das Modell wird jedoch durch eine Vielzahl anderer Umstände, Faktoren und Modellannahmen eingeschränkt, weshalb der Bundesrat den kantonalen Richtplan zu Recht als RPG-konform beurteilt hat (Erw. 4). Auch unter qualitativen Gesichtspunkten ist der von der Gemeinde erlassene Rahmennutzungsplan nicht zu beanstanden (Erw. 5). Wie der Rekursentscheid zeigt, wäre der vom Rekurrenten parallel eingereichten aufsichtsrechtlichen Anzeige – selbst, wenn sie zu behandeln wäre – nicht Folge zu leisten gewesen (Erw. 6). Abweisung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2026 Nr. 22 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



25-1013

Entscheid Nr. 22/2026 vom 13. Mai 2026

Rekurrent/Anzeiger

A.____
vertreten durch Kantonalsektion A.____

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Gesamtentscheid vom 24. Januar 2025 bzw.
Entscheid der Bürgerschaft)

Betreff

Rahmennutzungsplan (Zonenplan und Baureglement)



Sachverhalt

A.

a) In der Region Y.____ liegt die Politische Gemeinde Z.____. Die heutige Gemeinde Z.____ besteht seit dem 1. Januar 2023 und entstand aus dem Zusammenschluss der Politischen Gemeinden X.____, Z.____ und W.____. Die damalige Politische Gemeinde Z.____ entstand am 1. Januar 2009 wiederum durch Fusion der damaligen Politischen Gemeinden V.____, U.____ und T.____. Zur besseren Unterscheidung wird im Folgenden die Politische Gemeinde Z.____ bis zur Fusion vom 1. Januar 2023 als «Alt-Z.____» und ab diesem Zeitpunkt als «Neu-Z.____» bezeichnet.

b) Die Überarbeitung der Rahmennutzungsplanung, bestehend aus Zonenplan und Baureglement, wurde bereits vor der Fusion von Neu-Z.____ in den drei bis dahin eingenständigen Politischen Gemeinden X.____, Alt-Z.____ und W.____ angestossen. Alle drei Gemeinden werden gemäss kantonalem Richtplan dem Raumtyp «Kultur- und Agrarlandschaft» zugeordnet. Zudem handelt es bei allen drei Gemeinden um sog. «Auszonungsgemeinden», welche ihre Bauzonen verkleinern müssen.

B.

a) Der Gemeinderat Alt-Z.____ unterstellte den revidierten Richtplan sowie den Rahmennutzungsplan, bestehend aus Zonenplan und Baureglement, vom 7. August bis zum 7. September 2020 der öffentlichen Mitwirkung.

b) Nach Auswertung der Eingaben sowie der gestützt darauf erfolgten Überarbeitung der betroffenen Planungsinstrumente, erliess der Gemeinderat Alt-Z.____ mit Beschluss vom 25. Mai 2021 die revidierte Nutzungsplanung.

c) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 12. Juni 2021 bis 12. Juli 2021. Während der Auflagefrist gingen mehrere Einsprachen ein. Darunter diejenige des Vereins A.____, vertreten durch die Kantonalsektion A.____. In der Einsprache wurde geltend gemacht, dass das geplante Baugebiet den 15-Jahresbedarf übersteige und deshalb zu gross dimensioniert sei. Entsprechend werde beantragt das noch nicht überbaute Baugebiet soweit zu reduzieren, dass der 15-Jahresbedarf nicht wesentlich überschritten werde. Bereits überbaute Flächen seien sodann nur dann umzuzonen, wenn die darauf bestehenden Bauten und Anlagen auch in der neuen Zone zonenkonform seien.

d) Aufgrund der verschiedenen Einsprachen nahm der Gemeinderat Alt-Z.____ zahlreiche Anpassungen vor und erliess die Planung in der angepassten Fassung am 15. Februar 2022.



e) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 21. März bis 20. April 2022. Während der Auflagenfrist erhob A.____ wiederum Einsprache und hielt an ihrem Standpunkt des überdimensionierten Baugebiets fest.

f) Mit Beschluss vom 7. Juni 2022 (Beschluss Nr. 132/2022) wies der Gemeinderat Alt-Z.____ die erste Einsprache von A.____ ab. Mit Beschluss gleichen Datums (Beschluss Nr. 133/2022) wies der Gemeinderat Alt-Z.____ auch die zweite Einsprache betreffend der Änderungsaufgabe ab. Der Gemeinderat hielt in seinen Beschlüssen fest, dass die Flächen der Wohn- und Mischzonen gegenüber dem geltenden Zonenplan in Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan reduziert worden seien. Entsprechend läge auch kein überdimensioniertes Baugebiet vor.

g) Der Rahmennutzungsplan wurde vom 13. Juni 2022 bis 22. Juli 2022 in der Politischen Gemeinde Alt-Z.____ dem fakultativen Referendum unterstellt. Das Referendum wurde nicht ergriffen.

h) Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) nahm mit Verfügung vom 20. Dezember 2024 den kommunalen Richtplan im Sinn der Erwägungen zur Kenntnis. Mit Verfügung gleichen Datums genehmigte das AREG sodann den Zonenplan und das Baureglement und nahm dabei im Sinn der Erwägungen zahlreiche Anpassungen vor. Unter anderem wurde der Klarstellung halber festgehalten, dass die genehmigten sowie zur Kenntnis genommenen Planungs-instrumente nicht mehr für die zwischenzeitlich aufgelöste Politische Gemeinde Alt-Z.____ gälten, sondern lediglich für die Grundbuchkreise V.____, U.____ und T.____ der per 1. Januar 2023 fusionierten Gemeinde Neu-Z.____.

i) Der Gemeinderat eröffnete die Einspracheentscheide vom 7. Juni 2022 sowie die Genehmigungsverfügung vom 20. Dezember 2024 als Gesamtentscheid mit Schreiben vom 24. Januar 2025.

C.

Gegen diesen Gesamtentscheid erhob A.____, weiterhin vertreten durch die Kantonalsektion, mit Schreiben vom 7. Februar 2025 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 10. März 2025 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Gesamtentscheid des Gemeinderats Z.____ vom 24. Januar 2025 – einschliesslich der mitangefochtenen Einspracheentscheide vom 7. Juni 2022 und der Genehmigungsverfügung vom 20. Dezember 2024 – sei aufzuheben, soweit darin die Einsprachen von A.____ abgewiesen werden bzw. der Zonenplan in Abweichung von den gestellten Rechtsbegehren festgelegt und genehmigt wird.
2. Die Angelegenheit sei an die Politische Gemeinde Z.____ zurückzuweisen und diese anzuweisen, ihre



Rahmennutzungsplanung im Sinne der nachfolgenden Ausführungen zu überarbeiten. Insbesondere sei die Gemeinde anzuweisen:

- a) ihre Bauzone innert einer durch das AREG anzusetzenden angemessenen Frist derart zu reduzieren, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entspricht; und
 - b) ihren revidierten Zonenplan derart abzuändern, dass bereits überbaute Flächen gegenüber unbebauten Flächen sekundär und grundsätzlich nur um- bzw. ausgezont werden, soweit die darauf bestehenden Bauten und Anlagen auch in der neuen Zone zonenkonform sind; und
 - c) die vorzunehmenden Zonenplanänderungen aufgrund einer den bundesrechtlichen Anforderungen genügenden Gesamtschau und insbesondere gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung festzulegen.
3. Das Koordinationsblatt «S12 Bauzonendimensionierung» des – hiermit insoweit akzessorisch mitangefochtenen – Kantonalen Richtplans (erlassen von der Regierung am 17. Januar 2017, 26. März 2019 und 21. Juni 2022; genehmigt vom Bundesrat oder UVEK am 1. November 2017, 4. September 2019 und 15. Februar 2023) sei auf seine Rechtmässigkeit zu überprüfen und, soweit erforderlich, aufzuheben und im Sinne der nachfolgenden Ausführungen anzupassen.
4. Aufsichtsrechtliche Anzeige: Es sei die Praxis des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) im Zusammenhang mit der Bauzonendimensionierung der St.Galler Gemeinden, namentlich soweit sie die Vorprüfung und Genehmigung der kommunalen Rahmennutzungsplanung betrifft, auf ihre Vereinbarkeit mit dem Raumplanungsrecht des Bundes, namentlich Art. 15 RPG, zu überprüfen. Insbesondere sei zu prüfen, ob die Genehmigungspraxis des AREG mit der Pflicht zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen vereinbar ist. Widrigenfalls sei das AREG anzuweisen, seine Praxis im Sinne der nachstehenden Ausführungen anzupassen und entsprechende Massnahmen zu ergreifen, um eine RPG-konforme Bauzonendimensionierung in sämtlichen St.Galler Gemeinden sicherzustellen.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Politische Gemeinde Alt-Z. ___ aufgrund der eidgenössischen und kantonalen Vorgaben unbestrittenermassen Auszonungen vornehmen müsse. Streitig sei, ob die Vorinstanz die Bauzone in quantitativ genügendem Ausmass und



qualitativ «richtig» (Zonenkonformität, Gesamtschau) reduziert habe. In diesem Zusammenhang werde gerügt, dass das St.Galler Berechnungsmodell zur Dimensionierung von Siedlungsfläche und Bauzone generell keine Gewähr für rechtskonforme Bauzonen biete. So würden die gesetzlich klar abgegrenzten Begriff der Siedlungsflächen- und Bauzonendimensionierung miteinander vermengt. Entsprechend resultiere eine weiterhin stark überdimensionierte Bauzone, was das AREG jedoch in seiner Genehmigungspraxis billige. Folglich sei das AREG aufsichtsrechtlich zur Anpassung seiner Genehmigungspraxis anzuweisen, damit die Rechtskonformität der Bauzonendimensionierung in allen St.Galler Gemeinden sichergestellt sei.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 19. Mai 2025 beantragt die Vorinstanz den Rekurs abzuweisen und der aufsichtsrechtlichen Anzeige nicht stattzugeben. Die Vorinstanz hielt fest, dass der Rekurrent insbesondere die für die Gemeinde auf kantonaler Stufe verbindlichen Grundlagen in Frage stelle. Die Verteidigung der kantonalen Grundlagen sei Aufgabe des AREG, weshalb sich weitere Ausführungen seitens der Vorinstanz diesbezüglich erübrigen würden. Soweit der Rekurrent die von der Vorinstanz vorgenommene Gesamtschau beanstande, könne ihm nicht gefolgt werden. Der Planungsbericht zeige, dass das gesamte Siedlungsgebiet der Gemeinde einer vertieften Betrachtung unterzogen worden sei.

b) Mit Vernehmlassung vom 29. August 2025 hält das AREG fest, dass das St.Galler Berechnungsmodell zur Siedlungsgebiets- und Bauzonendimensionierung bundesrechtskonform und sachgerecht sei. Es trage zur haushälterischen Bodennutzung bei und berücksichtige die Raumentwicklungsziele des kantonalen Richtplans. Im Vergleich zu Systemen anderer Kanton sei es sogar streng konzipiert. Mit der Summe der im vorliegenden Fall ausgezonten Bauzonenflächen erreiche die Gemeinde die kantonalen Auszonungsvorgaben.

c) Mit Schreiben vom 3. November 2025 nahm der Rekurrent und Anzeiger zu den Vernehmlassungen Stellung.

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). Die Zuständigkeit zur Behandlung der ebenfalls erhobenen aufsichtsrechtlichen Anzeige folgt aus Art. 156 Bst. b des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) in Verbindung mit Art. 25 Bst. a^{bis} des Geschäftsreglementes der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3).

1.2 Der Rekurrent gehört zu den nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451, abgekürzt NHG) beschwerdebefugten Organisationen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes (Anhang der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [SR 814.076]). Die vorliegend strittige Frage der Bauzonendimensionierung stellt eine Bundesaufgabe im Sinn von Art. 2 NHG dar (BGE 142 II 509), weshalb der Rekurrent legitimiert ist Rekurs zu erheben (Art. 45 VRP). Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind ebenfalls erfüllt. 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). Da die vorliegenden Nutzungspläne erst nach dem Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt sind, 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/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

3.

Der Rekurrent macht insbesondere geltend, die im angefochtenen Zonenplan festgelegte Bauzone sei zu gross dimensioniert. Bevor auf die Rüge eingegangen werden kann, sind die planungsrechtlichen Grundlagen darzulegen.

3.1 Zuerst sind bundesrechtlichen Vorgaben näher zu betrachten.

3.1.1 Mit der Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit 1. Mai 2014 [im Folgenden: RPG1]) wollte der Gesetzgeber der Zersiedelung und dem Kulturlandverlust als drängendsten Problemen der schweizerischen Raumentwicklung entgegentreten (BOTSCHAFT REVISION RPG, BBl 2010, S.1052). Die mit 62,9 % vom Stimmvolk angenom-



mene Gesetzesrevision (BBI 2013 3129) diene als indirekter Gegenentwurf zur später zurückgezogenen Landschaftsinitiative. Hauptanliegen des Volksbegehrens war die stricte Begrenzung des Baugebiets. Entsprechend fokussierte sich die Teilrevision auf Themen die einen direkten Zusammenhang mit der Landschaftsinitiative aufwiesen und beschränkte sich weitgehend auf den Bereich Siedlungsentwicklung. Es zielte im Wesentlichen darauf ab, das geltende Recht in diesem Bereich besser zu vollziehen. Es enthält klare Vorgaben an die kantonale Richtplanung, präzisiert Vorgaben an die Ausscheidung neuer Bauzonen, fordert Bestimmungen zur Bekämpfung der Baulandhortung und schreibt eine Mindestregelung zum Mehrwertausgleich vor (P. TSCHANNEN/S. KISLING, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N 9). Kernelemente der neuen gesetzlichen Bestimmungen zur Begrenzung der Zersiedlung sind die Bestimmungen zum Richtplaninhalt im Bereich Siedlung (Art. 8a RPG) und den Bauzonen (Art. 15 RPG). Mit Art. 38a RPG wurde sodann eine strenge Übergangsbestimmung aufgenommen, welche bis zur Anpassung an das neue Recht ein «Moratorium» für Einzonungen vorsieht.

3.1.2 Der kantonale Richtplan erhielt mit RPG1 eine zentrale Funktion bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung. Neben dem ebenfalls revidierten Mindestinhalt nach Art. 8 RPG wurde neu Art. 8a RPG eingefügt, welcher sich ausdrücklich zum Richtplaninhalt im Bereich Siedlung äussert. Demnach hat der kantonale Richtplan insbesondere festzulegen, (Bst. a) wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt ist; (Bst. b) wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt und eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sichergestellt werden; (Bst. c) wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird; (Bst. d) wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen; und (Bst. e) wie die Siedlungserneuerung gestärkt wird. Im Kontext der Richtplanung bezeichnet die «Siedlungsfläche» den konzeptionell-räumlichen Rahmen für die Festlegung von Bauzonen über längere Zeit; sie orientiert sich an der erwarteten Entwicklung der nächsten 20 bis 25 Jahre und umfasst neben den bestehenden Bauzonen auch Gebiete, die künftig einer Bauzone zugewiesen werden können (P. TSCHANNEN, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019., Art. 8a N 6).

3.1.3 Die Bauzonengrösse gemäss Art. 15 RPG ist – wie es bereits unter altem Recht gegolten hat – auf einen Planungshorizont von 15 Jahren auszurichten (BOTSCHAFT REVISION RPG, a.a.O., S. 1072). Während aber der bisherige Art. 15 RPG drei Kriterien zur Ausscheidung von Bauzonen enthielt, wird in der neuen Bestimmung zwischen den allgemeinen Anforderungen an Bauzonen und jenen zur Einzonung von neuem Bauland unterschieden. Art. 15 RPG setzt den Verfassungsauftrag der haushälterischen Nutzung des Bodens um



(Art. 75 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]), gehört zu den Kernelementen für die Trennung von Bau- und Nichtbaugelände und beschränkt die Ausdehnung der Bauzonen. So sind Bauzonen weiterhin auf den voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren auszulegen (Art. 15 Abs. 1 RPG), überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG) und vor Neueinzonungen innere Nutzungsreserven konsequent zu mobilisieren (Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG). Sodann erhalten Bund und Kantone den Auftrag, zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu Bauzonen – namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen – zu erarbeiten (Art. 15 Abs. 5 RPG).

3.1.4 Die Bestimmung von Art. 8a (Richtplaninhalt im Bereich Siedlung) und Art. 15 RPG (Bauzonen) werden in der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) insbesondere durch Art. 5a (Vorgaben im Richtplan zu den Bauzonen) und Art. 30a (Gesamtgrösse der Bauzonen im Kanton) konkretisiert (Bundesamt für Raumentwicklung [ARE], Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, S. 3 [im Folgenden Erläuterungsbericht RPV], abrufbar unter <www.are.admin.ch>, «Planung & Recht», «Revision des Raumplanungsrechts», «Revision RPG1»).

3.1.4.1 Demnach hat der Kanton ergänzend zu den Festlegungen nach Art. 8a Abs. 1 RPG im Richtplan zu bestimmen, von welcher Entwicklung der Wohnbevölkerung und der Beschäftigten er zur Ermittlung seines Bauzonenbedarfes ausgeht (Art. 5a Abs. 1 RPV). In Abs. 2 wird hierzu auf die Wachstumsannahmen des Bundesamtes für Statistik (BFS) verwiesen. Das BFS unterscheidet bei den Wachstumsannahmen unterschiedliche Szenarien. Die Szenarien sind eine Reihe von Vorausschätzungen, welche die mögliche Entwicklung der Bevölkerung auf nationaler bzw. kantonaler Ebene beschreiben. Die Szenarien projizieren die Bevölkerungszahl nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeitsgruppen auf der Grundlage von Annahmen über die künftige Entwicklung der Geburtenhäufigkeit, Sterblichkeit und der Migration. Es unterscheidet dabei ein «tiefes», «mittleres» und «hohes» Szenario (BFS, Steckbrief Bevölkerungsszenarien, abrufbar unter: <www.bfs.admin.ch>, «Statistiken», «Bevölkerung», «Erhebungen», «Bevölkerungsszenarien»). Daran knüpft Art. 5a Abs. 1 RPV an und bestimmt, dass die Wachstumsannahmen über dem mittleren Szenario des BFS für die Bestimmung der im Kanton insgesamt benötigten Bauzonenkapazitäten nur zu berücksichtigen sind, soweit sie das hohe Szenario des BFS nicht überschreiten. Überschreiten die Wachstumsannahmen das hohe Szenario, so sind sie nur unter den besonderen Voraussetzungen von Bst. a und b der Bestimmung zu berücksichtigen. Aus Abs. 2 ergibt sich somit, dass die Kantone in der Wahl der Wachstumsszenarien zwischen dem mittleren und dem hohen Szenario grundsätzlich frei sind (Erläuterungsbericht RPV, S. 7).

3.1.4.2 In Art. 30a RPV bestimmt der Verordnungsgeber sodann die wichtigsten Eckwerte zur numerischen Berechnung der Gesamtgrösse der Bauzonen im Kanton. Weil sich nicht für alle Arten von



Bauzonen gleich gut geeignete Messgrössen festlegen lassen, hat der Verordnungsgeber die Gesamtgrösse der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (Art. 30a Abs. 1 RPV) und der Arbeitszonen (Art. 30a Abs. 2 RPV) unterschiedlich geregelt. In Abs. 1 wird die Grösse der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (im Folgenden: WMZ), welche immerhin etwa 70 % der Bauzonenflächen in der Schweiz ausmachen, numerisch beschränkt (Erläuterungsbericht RPV, S. 4). In Abs. 2 wird die Ausscheidung neuer Arbeitszonen dagegen nicht numerisch beschränkt. Der Kanton ist jedoch verpflichtet eine Arbeitszonenbewirtschaftung einzuführen, welche die haushälterische Nutzung der Arbeitszonen insgesamt gewährleistet. Insoweit kann von einer qualitativen Beschränkung gesprochen werden.

3.1.5 Die Eckwerte zur numerischen Bauzonenberechnung gemäss Art. 30a Abs. 1 RPV sind alles andere als leicht verständlich. Eine Annäherung an deren Gehalt ist – wenn überhaupt – einzig in Verbindung mit den Technischen Richtlinien Bauzonen möglich (so P. REBSAMEN, Nachhaltigkeit in der Bodennutzung und Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen: Rechtliche Umsetzung, Diss. Zürich 2021, S. 126). Mit Art. 30a Abs. 3 RPV beauftragte der Verordnungsgeber das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) mit der Erarbeitung der Richtlinien nach Art. 15 Abs. 5 RPG in Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die «Technischen Richtlinien Bauzonen» (TRB) wurden daraufhin gemeinsam von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) und vom UVEK erarbeitet und im März 2014 beschlossen (abrufbar unter <www.are.admin.ch>, «Planung & Recht», «Kantonale Richtpläne»). Die TRB richten sich primär und direkt an den Bund und die Kantone. Sie sind «massgebend für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantone im Bereich der Bauzonendimensionierung, insbesondere bezüglich der Gesamtgrösse im Kanton» (TRB, Ziff. 2). Die Vielfalt der Methoden, die innerhalb der Kantone für die Berechnung der Bauzonen zur Anwendung kommen, soll grundsätzlich nicht eingeschränkt werden. Die Richtlinie ist also vorab ein Hilfsmittel für den Kanton bei der Bestimmung der Bauzonendimensionierung auf Richtplanstufe und für den Bund bei der Überprüfung der Richtplanvorgaben. Gemäss P. TSCHANNEN (a.a.O., Art. 8a N 19) umfasst die Berechnung der Bauzonengrösse gemäss TRB folgende drei Schritte:

- *Erwartete Zahl der Einwohner und Beschäftigten im Kanton nach 15 Jahren.* Der Kanton legt fest, von welcher Entwicklung der Wohn- und Arbeitsbevölkerung er bis zum Ende des gesetzlichen Planungshorizonts von 15 Jahren ausgeht (Art. 5a Abs. 1 RPV).
- *Kapazität der bestehenden Bauzonen im Kanton.* Der Kanton ermittelt die anrechenbare Bauzonenfläche pro Einwohner und Vollzeitstelle, differenziert nach Gemeindetyp (urban, periurban, ländlich usw.) und Zonentyp (Wohn, Misch- und Zentrumszone)



sowie unter Beachtung der Grenzen gemäss Art. 30a RPV. Diese Werte werden auf die gegebene Bauzonenfläche umgelegt (wiederum differenziert nach Gemeinde- und Zonentyp). Daraus ergibt sich die Zahl von Einwohnern und Beschäftigten, die in den bestehenden (überbauten oder noch freien) Bauzonen höchstens beherbergt werden können. Freie Kapazitäten in den überbauten Bauzonen müssen allerdings erst nach und nach berücksichtigt werden (anfangs zu einem Drittel, zur Gänze spätestens nach Ablauf von drei Nutzungsplanperioden, im Klartext also erst nach Ablauf von 45 Jahren).

- *Kantonale Auslastung der bestehenden Bauzonen nach 15 Jahren.* Die Auslastung der bestehenden Bauzonen in 15 Jahren ist das in Prozenten ausgedrückte Verhältnis der Bevölkerungsprognose zur gegebenen Kapazität (Zahl der Einwohner und Beschäftigten, die in 15 Jahren erwartet werden, geteilt durch die Zahl der Einwohner und Beschäftigten, die in den gegebenen Bauzonen Platz finden könnten, dabei ist 1 = 100%). Werte unter 100 Prozent (Prognose kleiner als Kapazität) zeigen ungenügend ausgelastete Bauzonen an; sie gelten als überdimensioniert, weil am Ende des Planungshorizonts nicht ausgeschöpft. Die Auslastungsziffer ist eine gesamtkantonale Grösse; sie sagt nichts zur örtlichen Situierung etwaiger Überangebote oder Kapazitätsmängel.

3.2 Nachdem die bunderechtlichen Vorgaben dargelegt wurden, ist nun auf deren Umsetzung im Kanton St.Gallen einzugehen.

3.2.1 Der vom Regierungsrat am 17. Januar 2017 erlassene und seither mehrfach überarbeitete Richtplan des Kantons St.Gallen (Art. 4 Abs. 1 PBG) besteht aus dem Richtplantext und der Richtplankarte, die sich gegenseitig ergänzen (vgl. Art. 6 Abs. 1 RPV). Die Richtplankarte umfasst die beiden Blätter Nord und Süd im Massstab 1:50'000. Der Richtplantext gliedert sich nach folgenden Kapiteln: Einleitung, Raumentwicklungsstrategie, Siedlung, Natur und Landschaft, Mobilität, Versorgung und Entsorgung. Die einzelnen Kapitel sind wiederum in einzelne, nummerierte sog. Koordinationsblätter unterteilt (Der Richtplan des Kantons St.Gallen ist abrufbar unter: <www.sg.ch>, «Bauen», «Raumentwicklung und Geoinformation», «Kantonale Planung», «Kantonaler Richtplan»). Für den Richtplan liess das AREG verschiedene Studien erarbeiten (abrufbar unter <www.sg.ch>, «Bauen», «Raumentwicklung und Geoinformation», «Kantonale Planung», «Grundlagen zum Richtplan»). Von besonderem Interesse für die nachfolgenden Ausführungen sind die beiden Grundlagenberichte Teil Siedlung vom 7. Dezember 2016 (im Folgenden: AREG, Grundla-



genbericht Teil Siedlung), Teil Mobilität (im Folgenden: AREG, Grundlagenbericht Teil Mobilität) sowie die Gemeindeporträts August 2017 (im Folgenden: AREG, Gemeindeporträts). Der Bundesrat genehmigte mit Beschluss vom 1. November 2017 gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 18. Oktober 2017 die Gesamtüberarbeitung Teil 1 Siedlung (im Folgenden: ARE, Prüfungsbericht Teil Siedlung) des kantonalen Richtplans des Kantons St.Gallen unter Vorbehalt. Im Prüfbericht hielt das ARE fest, dass die kantonale Auslastung über 100 % liege und der Kanton seine Bauzonen deshalb massiv erweitern könnte. Der Bundesrat hielt im Beschluss entsprechend fest, dass mit der Genehmigung das «Moratorium» für Einzonungen gemäss Art. 38a Abs. 2 und 3 RPG im Kanton St.Gallen nicht mehr zur Anwendung gelange (BBI 2018 1007). Der gesamthaft überarbeitete Richtplan Teil Mobilität wurde vom Bundesrat am 15. Februar 2023 genehmigt (BBI 2023 441). Darüber hinaus genehmigte das UVEK im Rahmen seiner Kompetenz (Art. 11 Abs. 2 RPV) zahlreiche (unbestrittene) Anpassungen, zuletzt am 18. Dezember 2024 die Anpassung 23 (BBI 2025 33). Einen Überblick zum Stand der Richtplanung gibt das Koordinationsblatt I13. Die Genehmigungen sowie Prüfungsberichte des ARE sind abrufbar unter <www.are.admin.ch>, «Planung & Recht», «Kantonale Richtpläne», «St.Gallen».

3.2.2 Somit liegt im Kanton St.Gallen ein in Übereinstimmung mit RPG1 genehmigter Richtplan vor. Entsprechend ist nun dessen Konzeption näher zu betrachten. Das Raumkonzept Kanton St.Gallen zeigt eine Gesamtschau der künftigen räumlichen Ordnung des Kantons St.Gallen. Es ist der strategische Orientierungsrahmen für die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten und es fördert die Zusammenarbeit über räumliche, sektorielle und institutionelle Grenzen hinweg. Bei der Erarbeitung des Raumkonzepts wurden vier zentrale raumplanerische Herausforderungen identifiziert ([1] Raumentwicklung / Flächenverbrauch, [2] Verkehr / Mobilität, [3] Stadt-Land-Disparität, [4] Zusammenarbeit / Funktionale Räume). Zu den vier Herausforderungen wurden insgesamt sechs Leitsätze formuliert. Gestützt hierauf wurde das erste Zukunftsbild des Raumkonzepts St.Gallen erstellt. Es gliedert das Kantonsgebiet insbesondere in vier Raumtypen, definiert sechs Handlungsräume und zeigt drei Beziehungsnetze auf (Koordinationsblatt R11, S. 1 ff. und Abbildung auf S. 9). Das Raumkonzept unterscheidet folgende Raumtypen und legt diesen jeweils eine strategische Kernaussage zugrunde: (1) Urbane Verdichtungsräume, (2) Landschaft mit kompakten Siedlungen, (3) Kultur- und Agrarlandschaften und (4) Naturlandschaften (Koordinationsblatt R11, S. 11 ff.). Der Leitsatz 2 gibt sodann vor, wie der Anteil des Wachstums gemäss den Raumtypen zu verteilen ist. Das zusätzliche Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum soll zu 65 % im urbanen Verdichtungsraum, zu 33 % in der Landschaft mit kompakten Siedlungen und zu 2 % in der Kultur- und Agrarlandschaft stattfinden (Koordinationsblatt R11, S. 3 f.).

3.2.3 Das Koordinationsblatt S11 widmet sich dem Siedlungsgebiet und knüpft hierfür an die oben beschriebenen Raumtypen an. Das

Siedlungsgebiet umfasst die bestehenden Bauzonen sowie das für die zukünftige Entwicklung der nächsten 20 bis 25 Jahre vorgesehene Gebiet. Damit wird der Flächenbedarf für die vielfältigen Bedürfnisse der Bevölkerung und Wirtschaft an geeigneten, mit dem öffentlichen Verkehr und – je nach Nutzungsart – auch mit dem motorisierten Individualverkehr und dem Fuss- und Veloverkehr gut erschlossenen Lagen und unter geringstmöglicher Bodenbeanspruchung langfristig sichergestellt. Das Siedlungsgebiet bildet somit einen langfristigen konzeptionellen und räumlichen Rahmen für die Festlegung der Bauzonen (Koordinationsblatt S11, S. 1). Das sog. «St.Galler Berechnungsmodell» legt die Basis für die quantitativen Vorgaben für das Siedlungsgebiet. Das Modell stellt den erwarteten Bevölkerungszuwachs der Kapazität gegenüber und lässt sich schematisch wie folgt darstellen:

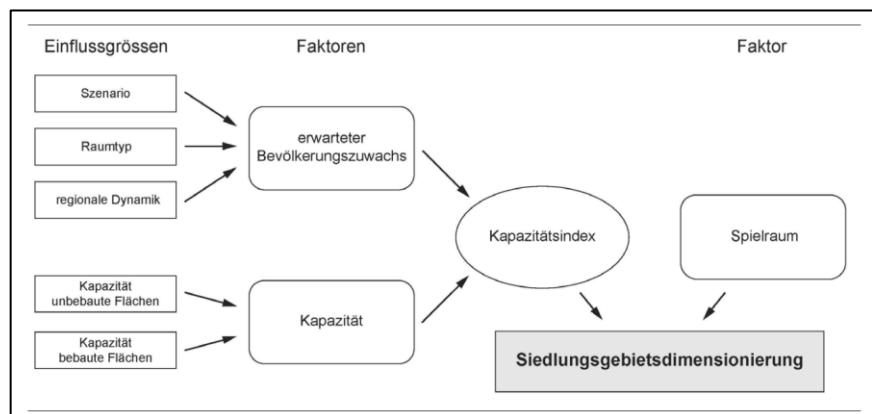


Abb. 1: St.Galler Berechnungsmodell (Koordinationsblatt S11, S. 2).

3.2.3.1 Das Modell wird nur für WMZ angewendet und macht für den Bevölkerungszuwachs folgende Modellvorgaben (Koordinationsblatt S11, S. 2 f).

- *Verwendetes Szenario:* Das Berechnungsmodell geht vom mittleren Bevölkerungsszenario des BFS aus.
- *Wachstumsverteilung auf Raumtypen:* Jede Gemeinde ist einem Raumtypen gemäss Raumkonzept des Kantons St.Gallen zugeordnet. Entsprechend dem Leitsatz des Raumkonzepts soll das Bevölkerungswachstum auf die Raumtypen verteilt werden.
- *Gewichtung Regionale Dynamik:* Aufgrund der regional unterschiedlichen demografischen Ausgangslage und der unterschiedlichen wirtschaftlichen Dynamik wird das zukünftige Bevölkerungswachstum mit einem zusätzlichen Faktor gewichtet.

Daraus ergibt sich zwischen dem Jahr 2015 und 2040 ein Bevölkerungszuwachs von 85'000 Personen. Aus Gründen der Einfachheit rechnet das Modell nur mit den Bevölkerungszahlen, ohne Beschäftigte (AREG, Grundlagenbericht Teil Siedlung, S. 23). Dem wird die Kapazität der bebauten- und unbebauten Flächen gegenübergestellt. Hierzu macht das Modell folgende Vorgaben:



- *Einwohnerdichte zur Berechnung der Kapazität in der unbebauten Bauzone:* Das Modell basiert auf einer Mediandichte von 57 Einwohnern (E) pro Hektare (ha) in urbanen Verdichtungsräumen, 43 E/ha in Landschaften mit kompakten Siedlungen und 29 E/ha in Kultur- und Agrarlandschaften.
- *Zusätzliche Kapazität in der bebauten Bauzone:* Das Modell geht von einem Innenentwicklungspotenzial von 5 % aus.

3.2.3.2 Aus der Gegenüberstellung von Bevölkerungszuwachs und Kapazität – beide Werte sind als Anzahl Personen angegeben – resultiert der Kapazitätsindex. Der Kapazitätsindex ergibt sich rechnerisch aus der Differenz zwischen dem Bevölkerungszuwachs und der Kapazität, geteilt durch die Bevölkerungszahl. Die genaue mathematische Beschreibung des St.Galler Berechnungsmodells kann dem Grundlagenbericht Teil Siedlung des AREG entnommen werden (S. 31 f.). Ein Kapazitätsindex von 0 % bezeichnet den Zustand, in dem Bevölkerungszuwachs und Kapazität übereinstimmen. Übersteigt die Kapazität den Bevölkerungszuwachs, weist der Index einen negativen Wert auf; liegt der Bevölkerungszuwachs über der Kapazität, fällt der Index positiv aus. Den Kapazitätsindex weist das AREG je Gemeinde separat in den sog. «Gemeindeporträts» aus (Koordinationsblatt S11, S. 3). Die Gemeindeporträts enthalten im Sinn einer Übersicht und Orientierung alle wesentlichen Grundlagedaten und Modellresultate der Siedlungsgebietsdimensionierung der WMZ. Die Berechnungen beruhen unter anderem auf der Flächenpotenzialanalyse gemäss der Raum+-Methode aus dem Jahr 2017 (AREG, Gemeindeporträts, S. 4). Der Ergebnisbericht «Flächenpotenzialanalyse (Raum+) 2017» ist unter <www.sg.ch>, «Bauen», «Raumentwicklung und Geoinformation», «Raumbeobachtung», «Flächenpotenzialanalyse: Raum+» abrufbar.

3.2.3.3 Ein wichtiger Bestandteil des St. Galler Berechnungsmodells ist schliesslich der sog. Spielraum mit dessen Hilfe der Kapazitätsindex eingeordnet wird. Der Spielraum dient dazu, Unsicherheiten im Modell abzufedern, insbesondere bei der künftigen Bevölkerung- und Siedlungsentwicklung, der Innenentwicklung, dem Abbau zu grosser Bauzonen, der Marktentwicklung sowie bei zeitlichen Verzögerungen in der Planung (Koordinationsblatt S11, S. 2). Unter Berücksichtigung dieses Spielraums ergibt sich die endgültige Dimensionierung des Siedlungsgebiets. Der Spielraum definiert sich je Gemeinde wie folgt (Koordinationsblatt S11, S. 5):

- *Kapazitätsindex grösser als -2 %:* Definitives Siedlungsgebiet, welches vergrössert werden kann.
- *Kapazitätsindex zwischen -2% und -6% oder kleiner als -6% und Überhang Siedlungsgebiet kleiner oder gleich 0,5 ha:* Definitives Siedlungsgebiet, welches nicht vergrössert werden kann, jedoch sind flächengleiche Verschiebungen möglich.



- *Kapazitätsindex kleiner als -6% und Überhang Siedlungsgebiet grösser als 0,5 Hektaren*: Provisorisches Siedlungsgebiet, welches reduziert werden muss. Es ist soweit zu reduzieren, dass die Kriterien des definitiven Siedlungsgebiets erfüllt werden.

Vorliegend insbesondere von Interesse ist, dass das Siedlungsgebiet einer Gemeinde als provisorisch eingestuft wird und der Auszonungsprozess eingeleitet werden muss, sobald der Kapazitätsindex unter -6 % fällt und gleichzeitig ein Überhang im Siedlungsgebiet von mehr als 0,5 Hektar vorliegt. Im Koordinationsblatt S11 sind die elf Politischen Gemeinden mit provisorischem Siedlungsgebiet, für die eine Auszonungspflicht besteht, ausdrücklich aufgeführt.

3.2.4 Das Koordinationsblatt S12 widmet sich der Bauzonendimensionierung von WMZ. Die kantonale Auslastung gemäss TRB liegt für den Kanton St.Gallen über 100 % (104,6 %, Januar 2018 [ARE, Prüfungsbericht Teil Mobilität, S. 17]). Die gesamtkantonalen Bauzonen sind damit nach Art. 15 RPG nicht überdimensioniert und müssen nicht verkleinert werden. Es besteht gesamtkantonale kein Auszonungsbedarf. Unabhängig davon, ob gestützt auf die gesamtkantonale Nachweise gegenüber dem Bund ein Handlungsbedarf besteht oder nicht, liegt es im öffentlichen Interesse des Kantons, dass die Bauzonen gestützt auf das Raumkonzept und nach raumplanerischen Grundsätzen am richtigen Ort liegen. Das Modell für die Bauzonendimensionierung entspricht grundsätzlich jenem aus dem Koordinationsblatt S11, wobei die Dichtewerte für jeden Raumtyp und jede Zonenart einzeln berechnet werden. Für den Nachweis und die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen soll ein Anreiz bestehen. Innenentwicklung soll nicht durch rein rechnerische Grössen eingeschränkt sein. Deshalb wird das Modell erst bei einer Erweiterung der WMZ herangezogen (Koordinationsblatt S12, S. 1). Mit Ausnahme der nachfolgenden Modellvorgaben gelten jene Vorgaben, die im Koordinationsblatt S11 beschrieben werden:

- *Erwarteter Bevölkerungszuwachs bis 2030*: Es wird ein Zuwachs von 55'000 Personen erwartet. Die Annahmen basieren auf dem mittleren Bevölkerungsszenario des BFS.
- *Zusätzliche Kapazität in der bebauten Bauzone*: Das Modell geht von einem Innenentwicklungspotenzial von 4 % aus.

Zudem definiert das Koordinationsblatt S12 die Voraussetzungen für die Einzonung von WMZ (S. 3) sowie für die Umzonung von Arbeitszonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen oder Zonen sonstiger Nutzungen in WMZ (S. 4). Schliesslich legt das Koordinationsblatt fest, wie beim Auszonungsprozess vorzugehen ist (S. 4 f.).

3.2.5 Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass der Kanton St.Gallen über einen auf Übereinstimmung mit den Vorgaben von RPG1 geprüf-



ten und vom Bundesrat genehmigten Richtplan verfügt. In den Koordinationsblättern S11 und S12 werden Vorgaben zum Siedlungsgebiet und der Bauzonendimensionierung für die WMZ gemacht. Zentrale Rolle spielt dabei das numerische St.Galler Berechnungsmodell, welches die Dimensionierung von Siedlungsgebiet für die WMZ jeder Gemeinde vornimmt. Das Modell stellt in den vom AREG herausgegebenen Gemeindeporträts je Gemeinde einen Kapazitätsindex für die Siedlungsfläche dar. Ein negativer Kapazitätsindex zeigt an, dass das Siedlungsgebiet im Verhältnis zum erwarteten Bevölkerungszuwachs zu gross dimensioniert ist; ein positiver Index weist demgegenüber auf ein zu klein bemessenes Siedlungsgebiet hin. Der Kapazitätsindex zieht innerhalb des gegebenen Spielraums bestimmte Konsequenzen nach sich. Dies lässt sich wie folgt veranschaulichen:

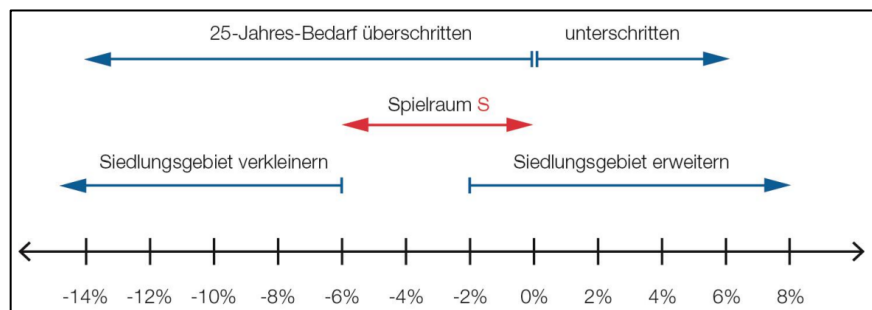


Abb. 2: Darstellung des Spielraums anhand des Kapazitätsindex (AREG, Grundlagenbericht Teil Siedlung, S. 27).

Das St.Galler Berechnungsmodell kommt – modifiziert – auch bei der Bauzonendimensionierung zur Anwendung, sofern Nichtbaugelände in kapazitätsrelevante WMZ überführt wird.

3.3 Nachdem nun die planungsrechtlichen Grundlagen auf Stufe Bund und Kanton dargelegt wurden, ist auf die Planungsgrundlagen der vorliegend interessierenden Politischen Gemeinde Z. ___ einzugehen. Die strittigen Planungsgrundlagen bestehen aus:

- Planungsbericht zur Richt- und Rahmennutzungsplanung vom 25. August 2022, revidiert per 10. September 2024; vom AREG am 20. Dezember 2024 genehmigt
- Richtplan (1:5'000) vom 25. August 2022; vom AREG am 20. Dezember 2024 zur Kenntnis genommen
- Richtplan (Änderung aufgrund Genehmigungsverfahren (1:5'000) vom 14. November 2022; vom AREG am 20. Dezember 2024 zur Kenntnis genommen
- Konzept und Strategie «Siedlungsentwicklung nach innen» vom 25. August 2022; vom AREG am 20. Dezember 2024 zur Genehmigung
- Zonenplan (1:10'000) vom 25. August 2022; vom AREG am 20. Dezember 2024 unter Bedingungen und Auflagen genehmigt
- Baureglement vom 25. August 2022; vom AREG am 20. Dezember 2024 genehmigt



- Beilagen zum Baureglement vom 25. August 2022 (Nicht Gegenstand der Beschlussfassung/Genehmigung)
- Übersicht über den Stand der Erschliessung (1:5'000) vom 25. August 2022; vom AREG am 20. Dezember 2024 genehmigt
- Abgrenzung des Waldareals im Bereich der Bauzone (1:1000) vom 4. November 2024; vom AREG am 20. Dezember 2024 genehmigt

3.3.1 Gemäss dem Raumkonzept des Kantons St.Gallen ist das Gebiet der Politische Gemeinde Alt-Z. ___ dem Raumtyp Kultur- und Agrarlandschaft zugewiesen. Wie aus den Gemeindeporträts hervorgeht, wird bis zum Jahr 2040 ein Bevölkerungszuwachs von 179 Personen erwartet. Dem steht eine Kapazität in den WMZ von 513 Personen gegenüber. Entsprechend resultiert aus der Gegenüberstellung ein Kapazitätsindex von -13,6% (AREG, Gemeindeporträts, S. 44). Weil der Kapazitätsindex kleiner als -6% ist, wird das Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan als provisorisch bezeichnet. Die Politische Gemeinde Z. ___ verfügt damit nach dem St.Galler Berechnungsmodell über ein zu grosses Siedlungsgebiet. Entsprechend ist in den Koordinationsblättern S11 und S12 festgehalten, dass die Politische Gemeinde Z. ___ über ein provisorischen Siedlungsgebiet verfügt und den Auszonungsprozess starten muss. Wie im Koordinationsblatt S11 vorgesehen, ist in Auszonungsfällen das Siedlungsgebiet soweit zu reduzieren, dass die Kriterien des definitiven Siedlungsgebiets (Kapazitätsindex -6%) erfüllt werden. Entsprechend sieht das Gemeindeporträts für die Politische Gemeinde Z. ___ bei einer Gemeindedichte von 29 E/ha eine erforderliche Auszonung von 6,3 ha vor.

3.3.2 Das Koordinationsblatt S13 «Siedlungsentwicklung nach innen» setzt für die kantonale Genehmigung der Rahmennutzungsplanung ein sog. «Innenentwicklungskonzept» voraus. Dieses ist Bestandteil der kommunalen Richtplanung und setzt im Vorfeld einer Ortsplanung die Gebiete im bebauten Bestand fest, welche sich für die innere Verdichtung eignen. Dabei sind neben der raumplanerischen Eignung auch orts- und städtebauliche Kriterien, Anliegen des Ortsbildschutzes, der Freiraumqualität, der sozialräumlichen Funktion, der strukturellen Bewegungsförderung und der Verkehrsqualität zu berücksichtigen. Anstrengungen für die Mobilisierung von unternutzten Flächen sind aufzuzeigen. Im Innenentwicklungskonzept vom 25. August 2022 (im Folgenden: Innenentwicklungskonzept) hält der Gemeinderat Alt-Z. ___ fest, dass sich die bauliche Entwicklung auf die Hauptdörfer V. ___, U. ___, T. ___ und S. ___ entlang der gut erschlossenen Verkehrsachse zu konzentrieren hat. Für das Dorf V. ___ wird ein Schwerpunkt auf Mehrfamilienhäuser, Gewerbe und Industrie, Dienstleistungen sowie auf das Wohnen im Alter gelegt. In den Dörfern U. ___, T. ___ und R. ___ liegt der Schwerpunkt primär auf Einfamilienhäusern und Familien. In den Aussenfraktionen soll der Bestand erhalten bleiben, jedoch keine neuen Bauzonen ausgeschieden werden (Innenentwicklungskonzept, S. 6). Zur Umsetzung der Innenentwicklung orientiert sich die Gemeinde an dem Faltprospekt «Siedlungsentwicklung



nach innen» des AREG (im Folgenden: AREG, Faltprospekt Innenentwicklung; abrufbar unter: <www.sg.ch>, «Bauen», «Raumentwicklung und Geoinformation», «Ortsplanung», «Siedlungsentwicklung nach innen / Städtebau»). Der Faltprospekt zeigt auf, wie die Innenentwicklung von der Analyse über die Strategie bis hin zur Umsetzung und zum Controlling realisiert werden kann. Zudem unterscheidet er fünf Strategieansätze, je nachdem, ob ein Gebiet bewahrt und erhalten, aufgewertet und erneuert, weiterentwickelt, umstrukturiert oder neu entwickelt werden soll (AREG, Faltprospekt Innenentwicklung). Davon ausgehend definiert das Innenentwicklungskonzept der Gemeinde Alt-Z. ___ für die einzelnen Ortsteile einen Strategieplan.

3.3.3 Dieser Strategieplan ist in die Planung eingeflossen. Im per 10. September 2024 revidierten Planungsbericht setzte sich die Gemeinde Z. ___ mit jedem Ortsteil auseinander, formulierte Ziele, und äusserte sich zu konkreten Um-, Aus- und Neueinzonungen. Die Flächenbilanz aus dem rechtskräftigen sowie dem revidierten Zonenplan ergab, dass mit dem revidiertem Zonenplan die Bauzone um 10,67 ha reduziert wird. Bezüglich der für die Beurteilung gemäss kantonalem Richtplan kapazitätsrelevanten WMK beträgt die Reduktion 9,33 ha. Damit wird die gemäss Gemeindeporträt erforderliche Auszonung von 6,3 ha übertroffen, weshalb – wie das AREG in seiner Genehmigungsverfügung vom 20. Dezember 2024 festhält – das Siedlungsgebiet der Politischen Gemeinde Alt-Z. ___ in der nächsten Nachführung des kantonalen Richtplans definitiv festgelegt wird.

3.4 Als Zwischenfazit kann somit festgehalten werden, dass die Politische Gemeinde Z. ___ die gemäss kantonalem Richtplan erforderlichen Auszonungen mit dem vorliegend strittigen Zonenplan vorgenommen hat und deshalb nicht mehr als Auszonungsgemeinde gilt.

4.

Der Rekurrent stellt sich jedoch auf den Standpunkt, das St.Galler Berechnungsmodell biete keine Gewähr für RPG-konforme Bauzonen.

4.1 Die Berechnung des Baulandbedarfs hat in der Vergangenheit immer wieder zu Diskussionen geführt. Sah doch Art. 15 RPG bereits vor RPG1 vor, dass Bauzonen auf den voraussichtlichen Baulandbedarf der nächsten 15 Jahren auszulegen sind. Damit enthielt das alte Recht jedoch für die Bauzone eine dynamische Definition. Die Bauzone konnte im Rhythmus von 15 Jahren jeweils um die neu benötigte Fläche erweitert werden. Diese dynamische Bauzonenausscheidung stand mit dem grundlegenden Ziel der haushälterischen Bodennutzung in Konflikt. Art. 15 RPG in der damaligen Fassung schob das Ausbrechen dieses Konflikts zwar hinaus, löste ihn aber nicht. Mit anderen Worten: Bei stetig fortschreitendem Flächenverbrauch hätte es zwar noch einige hundert Jahre gedauert, bis die besiedelbaren Teile der Schweiz vollständig überbaut wären – aber einmal wäre es so weit gekommen (M. BERTSCHI, Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen, in: Raum & Umwelt, VLP-ASPAN



[Hrsg.; heute: espace suisse] September 2002, S. 28). Diesem Erweiterungsautomatismus wollte RPG1 Einhalt gebieten. Die allgemeine Bedarfsprognose hat sich zwar immer noch auf den erwähnten Zeitraum von 15 Jahren zu beziehen. Neu statuiert Art. 15 aber auch explizit eine Auszonungspflicht (Abs. 2) sowie zusätzliche Anforderungen an die Einzonung (Abs. 4). Die Anforderungen an eine Auszonung sind jedoch nicht unbedingt deckungsgleich mit jenen für eine Einzonung. Während bei der Einzonung entscheidend ist, ob ein zusätzlicher Bedarf im Sinn von Art. 15 RPG nachgewiesen werden kann und ob das betreffende Land für die Überbauung geeignet ist, steht bei der Auszonung die Frage im Vordergrund, ob und inwieweit die bestehenden Bauzonen zu redimensionieren sind. Rückzonungen können insofern als Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands betrachtet werden. In vielen Gemeinden wird jedoch eine Rückzonung im rechnerisch wünschbaren Ausmass faktisch nicht möglich sein, weil gewachsene Strukturen planerisch nicht ohne Weiteres aufgebrochen werden können. Nicht wenige Grundstücke lassen sich sinnvollerweise nur der Bauzone belassen, selbst wenn rechnerisch ein Überhang besteht (L. BÜHLMANN, Rückzonungen sind facettenreich, in: Inforum, VLP-ASPAN [Hrsg.; heute: espace suisse] März 2/2013, S. 4).

4.2 Die mit RPG1 verschärfte Pflicht zur Reduktion der Bauzone nach Art. 15 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 30a RPV betrifft primär die kantonal insgesamt überdimensionierten Bauzonen. Der gesamtkantonale Baubedarf berechnet sich nach der mit RPG1 schweizweit vereinheitlichten Methode, welche in den TRB abgebildet ist. Für Ein- und Rückzonungen innerhalb des Kantons sind dagegen in erster Linie die Vorgaben des kantonalen Richtplans verbindlich (M. HUSER, in: Verkleinerung der Bauzonen: Grundsätze und Verfahren, in: Morger [Hrsg.], Die Verdichtung des bebauten Umfelds und ihr Einfluss auf Immobiliengeschäfte, Zürich 2019, S. 108; TRB, S. 3; Urteil des Bundesgerichtes 1C_588/2023, 1C_593/2023, 1C_602/2023 vom 22. August 2024 Erw. 2.1). Den Kantonen steht es somit weiterhin frei, nach welcher Methode Ein- und Auszonungen innerhalb ihres Gebiets beurteilt werden (H. AEMISEGGER/S. KISSLING, a.a.O., Art. 15 N 60; D. THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in: Zufferey/Waldmann [Hrsg.], Revision Raumplanungsgesetz 2014, Zürich 2015, S. 226).

4.3 Im Rahmen der ihm zustehenden Methodenwahlfreiheit gibt der Kanton im Koordinationsblatt S12 vor, dass die Bauzonendimensionierung innerhalb des Kantonsgebiets anhand des St.Galler Berechnungsmodells zu beurteilen ist. Der Kanton St.Gallen hat sich – wie aus dem Grundlagenbericht hervorgeht – gegen ein Rechenmodell gemäss TRB entschieden, da dieses auch Nachteile habe. So stütze es sich zur Bewertung der Einwohnerdichten auf die Gemeindetypologie des BFS ab. Diese Gemeindetypologie stimme aber nicht mit den Raumtypen gemäss dem kantonalen Raumkonzept überein. Die Vorgaben zur Verteilung des Bevölkerungswachstums auf die Raumtypen könnten damit nicht einberechnet werden. Daher werde für die Bauzonendimensionierung das St.Galler Modell benutzt. Um die für die



Bauzonendimensionierung notwendige höhere Genauigkeit zu erreichen, werde im Modell mit zonentypspezifischen Dichtewerten gerechnet. Hinsichtlich des Auszonungsprozesses hält der Grundlagenbericht fest, es werde kaum möglich und auch nicht sinnvoll sein, überdimensionierte Bauzonen auf das rechnerisch ermittelte Niveau des 15-Jahres-Bedarfs zu reduzieren. Mehr als die Hälfte der Siedlungsflächenreserven – und damit der «auszonierbaren» Flächen – im Kanton St.Gallen lägen innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets. Eine Auszonung dieser Flächen sei raumplanerisch nicht sinnvoll. Da der Auszonungsprozess komplex und ressourcenintensiv sei, wären ausserdem viele Gemeinden damit über Gebühr belastet. Um tatsächlich realisierbare Werte für die zu reduzierenden Flächen zu erhalten, ermittelt das AREG die Zahlen deshalb anhand des St.Galler Modells zur Siedlungsgebietsdimensionierung (25-Jahres-Horizont). Ist der gemäss dem St.Galler Modell zur Siedlungsgebietsdimensionierung berechnete Kapazitätsindex für die Gemeinde kleiner als -6% und die betroffene Fläche (das heisst die Fläche, die den 25-Jahres-Bedarf übersteigt) insgesamt grösser als 0,5 Hektare, so müsse die Gemeinde den Auszonungsprozess initiieren (AREG, Grundlagenbericht, S. 40 ff.).

4.4 Tatsächlich wurde – wie das AREG in seiner Vernehmlassung bestätigt – das Modell zur Siedlungsgebietsdimensionierung mit einem zeitlichen Horizont von 25 Jahren herangezogen, um die Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen und deren auszuzonende Flächensumme zu bestimmen. Betreffend den erforderlichen Auszonungen wird somit in der Tat nicht zwischen Siedlungsgebiet und Bauzonen differenziert. Dem ist aber zum einen entgegenzuhalten, dass es sich bei der fünfzehnjährigen Bedarfsprognose auch nicht um einen absoluten Zeitrahmen handelt. Zum anderen wurden die Berechnungen – wie das AREG in seiner Vernehmlassung zu Recht vorbringt – einige Zeit vor der Genehmigung des überarbeiteten Richtplankapitels Siedlung durch den Bundesrat durchgeführt. Hinzu kommt, dass zur selben Zeit – per 1. Oktober 2017 – das PBG in Vollzug gesetzt wurde. Die Gemeinden erhielten damit den Auftrag ihre Rahmennutzungspläne innert zehn Jahren an das PBG anzupassen. Damit überschritten sich zwei gewichtige Rechtsneuerungen, welche die Gemeinden zu berücksichtigen hatten. Wird die zehnjährige Anpassungsfrist gemäss PBG vom in der Berechnung gewählten Zeithorizont abgezogen, so ergibt sich netto ein Zeithorizont von 15 Jahren. Hinzu kommt, dass – wie die bisherigen Erfahrungen zeigen – die grosse Mehrheit der Politischen Gemeinden die zehn Jahre benötigt, um den Rahmennutzungsplan zu revidieren. Deshalb beabsichtigt der Kantonsrat mit IV. Nachtrag zum PBG unter anderem die Frist zur Anpassung der Rahmennutzungspläne um zwei Jahre zu verlängern (Referendumsvorlage vom 4. März 2026 zum IV. Nachtrag zum PBG, S. 8, abrufbar unter <www.ratsinfo.sg.ch>, Geschäft Nr. 22.25.13). Vor diesem Hintergrund ist der im Berechnungsmodell gewählte Zeithorizont betreffend Auszonungen nicht zu beanstanden. Hinzu kommt, dass es unsinnig wäre, Gebiete auszuzonen, um sie nach zehn oder fünfzehn Jahren



wieder einzuzonen (L. BÜHLMANN, a.a.O., S. 4). Auch diesem Aspekt trägt das St.Galler Modell Rechnung.

4.5 Soweit der Rekurrent den eingeräumten Spielraum des Berechnungsmodells beanstandet, kann ihm ebenfalls nicht gefolgt werden. Wie oben dargelegt, ist es dem Kanton freigestellt, für die Beurteilung seines Siedlungs- und Baugebiets entweder vom mittleren oder vom hohen Bevölkerungsszenario auszugehen. Der Kanton St.Gallen hat sich – anders als zahlreiche andere Kantone – für das mittlere Szenario entschieden. Bereits vor diesem Hintergrund relativiert sich der eingeräumte Spielraum. Wie aus dem Grundlagenbericht hervorgeht und das AREG in seiner Vernehmlassung bestätigt, wurden die Grenzen des Spielraums so festgelegt, dass die Vorgaben der TRB zur kantonalen Auslastung eingehalten werden und dass die Anzahl Hektaren, um die das Siedlungsgebiet verkleinert werden muss, nicht zu gross wird. Der Aufwand für die Gemeinden, das Siedlungsgebiet (und damit die Bauzone) zu verkleinern, dürfe nicht unterschätzt werden. Die Gemeinden sollen sich vor allem für die Siedlungsentwicklung nach innen einsetzen können. Ausserdem garantiere der Spielraum der Raumplanung eine gewisse Handlungsfreiheit, indem raumplanerisch sinnvolle Entwicklungen nicht durch eine allzu strikte Auslegung der numerischen Ergebnisse verhindert werden (AREG, Grundlagenbericht, S. 27). Um die Auswirkungen der unterschiedlichen Wahl der Parameter im Modell aufzuzeigen, hat das AREG für fünf Varianten berechnet, um wie viele Hektaren das Siedlungsgebiet gesamtkantonal verändert werden könnte (AREG, Grundlagenbericht, S. 32).

Variante	Flächensummen Siedlungsgebiet	Anzahl Gemeinden
I Szenario BFS mittel 2015, zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 5 %, mit Spielraum	+ 464 ha (vergrössern) - 61 ha (verkleinern)	54 vergrössern 6 neutral 17 verkleinern
II Szenario BFS mittel 2015, zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 5 %, ohne Spielraum	+ 346 ha (vergrössern) - 142 ha (verkleinern)	47 vergrössern 0 neutral 30 verkleinern
III Szenario BFS hoch 2015, zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 5 %, mit Spielraum	+ 1011 ha (vergröss.) - 36 ha (verkleinern)	65 vergrössern 5 neutral 8 verkleinern
IV Szenario BFS hoch 2015, zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 5 %, ohne Spielraum	+ 874 ha (vergrössern) - 73 ha (verkleinern)	64 vergrössern 0 neutral 13 verkleinern
V Szenario BFS hoch 2015, zusätzliche Kapazität im bebauten Gebiet: 10 %, ohne Spielraum	+ 548 ha (vergrössern) - 124 ha (verkleinern)	55 vergrössern 0 neutral 22 verkleinern

Abb. 3: Ergebnisübersicht des Modells Siedlungsgebietsdimensionierung (AREG, Grundlagenbericht Teil Siedlung, Tabelle 6).

Die Variante I der Sensitivitätsanalyse entspricht dem festgelegten St.Galler Berechnungsmodell für die Siedlungsgebietsdimensionierung. Demnach resultiert ausgehend vom mittleren Szenario, einem Innenverdichtungspotenzial vom 5 % und dem dargelegten Spielraum insgesamt eine Auszonungsfläche von 61 ha und mögliche Einzonzonen von 464 ha. Heruntergebrochen auf die Gemeinden würde dies bedeuten, dass 54 Gemeinden ihr Siedlungsgebiet vergrössern dürf-



ten, 6 Gemeinden in etwa neutral blieben und 17 Gemeinden ihr Siedlungsgebiet verkleinern müssten. Soweit der Rekurrent die Beweggründe des AREG bzw. der Regierung zur Ausgestaltung des Spielraums beanstandet, ist er nicht zu hören. Im Rahmen der Richtplanfestsetzung bzw. der Ausgestaltung des Berechnungsmodells ist es im Zuge der Methodenwahlfreiheit zulässig und erforderlich, auch Praktikabilitätsüberlegungen zu berücksichtigen. Dies ergibt sich bereits aus der Funktion des Richtplans als behördenverbindliches, strategisches Steuerungsinstrument mit gesamtkantonalen Perspektive. Seiner Koordinations- und Steuerungsfunktion kann der kantonale Richtplan nur gerecht werden, wenn das gewählte Modell praxistauglich, nachvollziehbar und mit vertretbarem Aufwand umsetzbar ist. Es ist dem Rekurrenten zuzustimmen, dass mit dem Spielraum – jeweils ausgehend vom mittleren Szenario – die geforderte Auszonungsfläche halbiert wird (vgl. Variante I und II). Der Rekurrent verkennt jedoch, dass ohne weitere Begründung das hohe Szenario gewählt werden könnte. Ausgehend vom hohen Szenario resultiert ohne Spielraum eine Auszonungsfläche von 73 ha (Variante IV). Der Unterschied zum gewählten Modell mit einer Auszonungsfläche von 61 ha fällt nicht erheblich ins Gewicht, insbesondere wenn auch noch berücksichtigt wird, dass mit der Variante IV das Siedlungsgebiet fast verdoppelt werden könnte. Zudem bewegt sich das St.Galler Berechnungsmodell dank des Spielraums innerhalb der Resultate der TRB. Wird unter Beibehaltung des mittleren Szenarios auf den Spielraum verzichtet, resultiert nach dem St.Galler Modell zur Bauzonendimensionierung nach Angaben des AREG für das Jahr 2017 – also zum Zeitpunkt der Richtplangenehmigung durch den Bundesrat – eine auszuzonende Fläche von 217 ha sowie eine Einzonungsoption von 109 ha. In der Summe würde die gesamtkantonale Bauzonengrösse abnehmen. Dies stünde jedoch im Widerspruch zu den TRB, da die Auslastung im Kanton St. Gallen über 100 % liegt und die Bauzonen daher grundsätzlich massiv erweitert werden können. Der im St.Galler Modell vorgesehene Spielraum ist insoweit nicht zu beanstanden.

4.6 Zudem ist zu berücksichtigen, dass der isoliert betrachtete allenfalls grosszügig erscheinende Spielraum durch andere Annahmen des Modells begrenzt wird. Oder umgekehrt gesprochen, aufgrund der begrenzenden Annahmen ein Spielraum erforderlich ist. Wie bereits erwähnt, wäre es auch RPG-konform auf das weitaus grosszügigere Szenario «Hoch» abzustellen. Das BFS berechnet die Szenarien alle fünf Jahre neu. Der Vergleich zwischen den Szenarien 2015, 2020 und 2025 zeigt, dass das mittlere Szenario 2015 – auf welches der kantonale Richtplan abgestellt hat – deutlich zu konservativ ausgefallen ist.

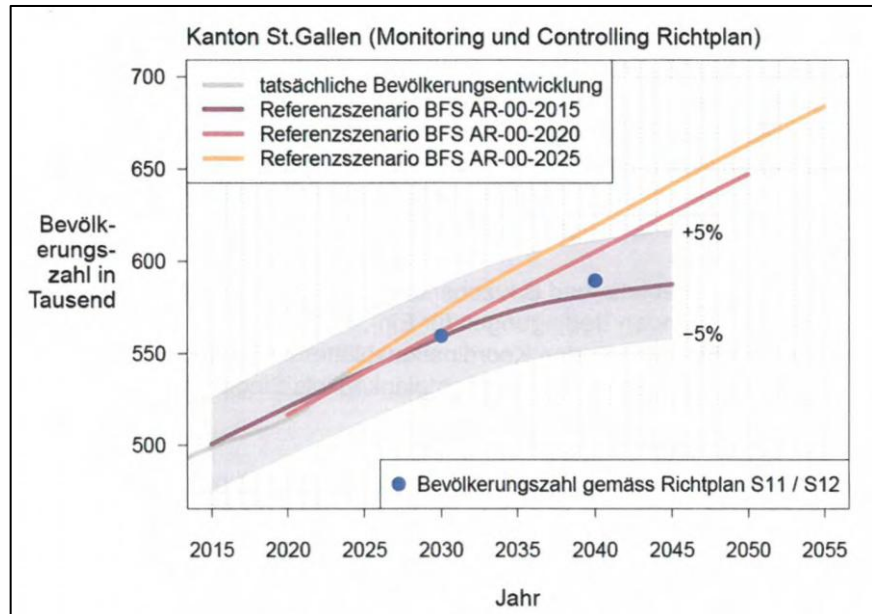


Abb. 4: Bevölkerungsszenarien des Kantons St.Gallen im Vergleich (Vernehmlassung des AREG vom 29. August 2025)

Entsprechend erfolgte aus der Mitte des Kantonsrates mit der Interpellation 51.25.103 «Bauzonen richtig bemessen – St.Galler Berechnungsmodelle anpassen» der Vorstoss, das im Berechnungsmodell gewählte Szenario anzupassen, wobei die Interpellanten insbesondere auch auf die deutlich positivere Entwicklung in der Region Y.____ hinwiesen. Die Wahl des Szenarios ist im Kanton St.Gallen somit als streng zu beurteilen. Ebenfalls streng ist die im Modell angenommene Siedlungsentwicklung nach innen. Es rechnet pauschal mit vier Prozent (Bauzone) beziehungsweise fünf Prozent (Siedlungsgebiet) des Bevölkerungswachstums innerhalb der bereits bebauten Fläche während der jeweiligen Planungsperiode. In der Gesamtrechnung entspricht dies einem Anteil von rund 25 bis 35 % des Bevölkerungswachstums, das innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets aufgenommen werden soll. In Gemeinden mit Auszonungen wie der Vorliegenden fällt der Anteil des im Rahmen der Innenverdichtung zu bewältigenden Bevölkerungszuwachses naturgemäss noch höher aus. Indem das St.Galler Berechnungsmodell mit einem Horizont von 15 Jahren ausschliesslich bei einer Überführung von Nichtbaugebiet in eine kapazitätsrelevante Wohn- und Mischzone berücksichtigt, wird der Anreiz gesetzt, das vorhandene Innenverdichtungspotenzial auszuschöpfen. Zudem setzen Neueinzonungen neben dem Bedarf Anforderungen an die Siedlungsentwicklung nach Innen, die Dichte, Erschliessung und Verfügbarkeit (Koordinationsblatt S12). Eine Expansion ins Nichtbaugebiet wird somit systematisch zugunsten der Innenentwicklung erschwert. Expansion wird zur Ausnahme, Verdichtung zur Regel. Auch wenn der strategische Horizont 25 Jahre umfasst, wirkt das System faktisch wachstumslenkend und flächensparend: Es verhindert die fortlaufende Vergrösserung des Baugebiets und zwingt Gemeinden dazu, Entwicklung primär innerhalb der bestehenden Bauzonen zu organisieren. Diese Kombination führt dazu, dass sich



die Siedlungsstruktur über die Zeit verdichtet und die vorhandenen Bauzonen besser ausgelastet werden. Ein Erweiterungsautomatismus – wie es vor RPG1 teilweise der Fall war – findet nicht mehr statt. Es ist somit nicht ersichtlich, weshalb das im Rahmen der Methodenwahl-freiheit gewählte St.Galler Berechnungsmodell bundesrechtswidrig sein soll. Aus dem genannten Bundesgerichtsurteil 1C_588/2023, 1C_593/2023, 1C_602/2023 vom 22. August 2024 betreffend dem Kanton Luzern bzw. der Gemeinde Rickenbach kann der Rekurrent nichts zu seinen Gunsten ableiten. Zum einen war die Rechtmässigkeit des Luzerner Modells beziehungsweise das abschliessend erforderliche Auszonungsmass nicht Streitgegenstand. Die Gemeinde Rickenbach hatte im Rahmen einer Teilrevision der Ortsplanung lediglich einen Teil der von der kantonalen Rückzonungsstrategie vorgegebenen Überkapazität ausgezont. Strittig war somit nicht das erforderliche Rückzonungsmass, sondern vielmehr das Vorgehen der Teilrückzonung vor der Gesamtrevision unter koordinationsrechtlichen Gesichtspunkten. Zum anderen stehen auch die im Urteil gemachten allgemeinen Ausführungen dem St. Galler Modell nicht entgegen. Sicherlich kommt – wie das Bundesgericht erwägt und der Rekurrent hervorstreicht – der Rückzonung überdimensionierter Bauzonen erhebliches Gewicht zu. Wie aber oben dargelegt, erweist sich das St.Galler Berechnungsmodell zur Auszonung überdimensionierter Baugebiete als RPG-konform, weshalb der Bundesrat den Richtplan auch genehmigt und den Kanton St.Gallen aus dem Moratorium entlassen hat. Auch insoweit erweist sich die Rüge als unbegründet.

4.7 Daran ändern auch die vom Rekurrenten angestellten Berechnungen betreffend der Bauzonendimensionierung der vorliegend strittigen Gemeinde nichts. Ein Berechnungsmodell bildet die gesetzlichen Vorgaben in abstrahierter Form ab. Ob das Modell sachgerecht konzipiert ist – namentlich hinsichtlich der Wahl der Parameter, der Definition der Bezugsgrössen sowie der Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben –, stellt eine eigenständige Fragestellung dar und lässt sich nicht anhand eines einzelnen Ergebnisses beurteilen. Die erhobene Rüge erweist sich daher als unbegründet. Die Einholung bzw. detaillierte Darlegung des Berechnungstools – wie es der Rekurrent beantragt – erübrigt sich bei dieser Ausgangslage in antizipierter Beweiswürdigung. War doch der Rekurrent offensichtlich in der Lage seine Argumente gegen das St.Galler Berechnungsmodell bereits anhand der vorliegenden Unterlagen auch rechnerisch zu untermauern.

4.8 Die vom Rekurrenten vorgebrachten Rügen gegen das St.Galler Berechnungsmodell erweisen sich somit zusammengefasst als unbegründet.

5.

Der Rekurrent macht weiter geltend, der revidierte Zonenplan vermöge auch unter qualitativen Gesichtspunkten nicht zu überzeugen.



5.1 Die Redimensionierung der Bauzone einer Gemeinde setzt nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine Gesamtschau aller Bauzonen voraus, unter Einbezug aller für eine Redimensionierung objektiv in Betracht fallenden Grundstücke (Urteil des Bundesgerichtes 1C_588/2023, 1C_593/2023, 1C_602/2023 vom 22. August 2024 Erw 5.4 mit weiteren Hinweisen). Bei der Frage, welche Flächen im Fall überdimensionierter Bauzonen konkret rückzuzonen sind, haben sich die Planungsträger von Art. 15 Abs. 3 RPG leiten zu lassen. So ist beispielsweise auf die Erhaltung der Fruchtfolgeflächen sowie auf die Schonung von Natur und Landschaft zu achten. Als Orientierungspunkte können sodann die Kriterien von Abs. 4 dienen, die ebenfalls Konkretisierungen der Ziele und Grundsätze der Raumplanung darstellen (D. THURNHERR, a.a.O., S. 226). Um eine überdimensionierte Bauzone auf das in Art. 15 RPG vorgesehene Mass zu reduzieren, sind regelmässig zahlreiche Planungsmassnahmen erforderlich, die teilweise auch kleinere Gebiete umfassen (M. HUSER, a.a.O., S. 114 mit Verweis auf BGE 116 Ia 236 S. 237).

5.2 Die vom Rekurrenten gerügten Flächen wurden der Freihaltezone Ortsplanung (FiB O) gemäss Art. 9 des revidierten Baureglements vom 25. August 2022 (revBauR) zugewiesen. Hierbei handelt es sich um eine Freihaltezone innerhalb der Bauzone nach PBG. Gemäss Art. 16 PBG umfassen Freihaltezonen Gebiete, die aus Gründen der Ortsplanung, des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie zur Ausübung bestimmter Sportarten nicht überbaut werden (Abs. 1). Zulässig sind Bauten und Anlagen, die dem Zweck der Freihaltezone dienen oder die standortgebunden sind. Die Politische Gemeinde legt den Zweck im Rahmennutzungsplan näher fest (Abs. 2). Der Zonenplan unterscheidet Freihaltezonen innerhalb- und ausserhalb der Bauzone in sachgemässer Anwendung der bundesrechtlichen Bestimmungen (Abs. 3). Ausserhalb der Bauzone können Freihaltezonen andere Zonen überlagern (Abs. 4). Die Freihaltezonen ersetzen die bisherigen Grünzonen nach BauG. Ob die Freihaltezonen tatsächlich «grün» bleiben, hängt vom Zweck ab, der in der Nutzungsplanung festgelegt wird. Die möglichen Zwecke der «Freihaltung» sind sehr vielfältig: Siedlungstrennstreifen oder Allmenden (ortsplanerische Zwecke), Freihaltezone für einen Aussichtspunkt (Landschaftsschutz), Parkanlage (Tourismus, Naherholung) oder Ausübung von Sportarten wie Skifahren (Tourismus). Mit der Festsetzung der Freihaltezone wird auch entschieden, ob die Freihaltezone in sachgemässer Anwendung der bundesrechtlichen Bestimmungen innerhalb (FiB) oder ausserhalb (FaB) der Bauzone liegt (Abs. 3). Damit wird auch festgelegt, ob die Baubewilligungszuständigkeit bei der Gemeinde liegt oder ob die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle erforderlich ist (Botschaft zum PBG, in: ABI 2015, 2438; W. RITTER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 16 N 1 ff.). Gemäss Art. 9 revBauR dient die Freihaltezone Ortsplanung dem Schutz des Orts- und Landschaftsbilds. Es sind ausschliesslich Anlagen und Kleinbauten nach Art. 136 Abs. 2 Bst. a PBG zulässig, die der Bewirtschaftung der Freiflächen dienen. Der Planungsbericht hält zur fraglichen Bestimmung lediglich



fest, dass die Grünzonen mit dem PBG durch die Freihaltezonen oder die Schutzzonen abgelöst würden. Entsprechend würden die Grünzonen wie folgt zugewiesen: Grünzone Freihaltung = Freihaltezone Ortsplanung; Grünzone Sport-, Park- und Erholungsanlagen = Freihaltezone Sport, Freizeit und Erholung; Grünzone Schutzgegenstände = Schutzzone Natur- und Heimatschutz; Grünzone Grundwasserschutz = Schutzzone Gewässerschutz (Planungsbericht zur Richt- und Rahmennutzungsplanung vom 25. August 2022, revidiert per 10. September 2024; vom AREG am 20. Dezember 2024 genehmigt, S. 36).

5.3 Einige der vom Rekurrenten gerügten Flächen befinden sich teilweise im Waldabstand (Art. 91 PBG). Wie das AREG in seiner Vernehmlassung ausführt, würden im St.Galler Berechnungsmodell alle kapazitätsrelevanten Bauzonenflächen im vollen Umfang angerechnet. Unabhängig davon, ob sich diese Flächen ganz oder teilweise in einem Wald-, Gewässer- oder Strassenabstand befänden oder zum Beispiel aus umweltrechtlichen Bestimmungen nicht bebaut werden können. Dennoch würden diese Flächen in die Kapazität eingerechnet. Ebenso liessen solche Flächen regelmässig eine höhere Nutzung des restlichen Grundstückteils zu. Somit sei es sachgerecht, solche Flächen im Auszonungskonzept mitzuberücksichtigen.

5.4 Soweit der Rekurrent die Berücksichtigung der Teilflächen beanstandet, kann ihm nicht gefolgt werden. Wie das AREG zutreffend ausführt und oben bereits dargelegt wurde, sind bei überdimensionierten Bauzonen regelmässig zahlreiche und entsprechend kleinere Planungsmassnahmen vorzunehmen. Ebenso wenig ist dem Rekurrenten zu folgen, soweit er eine fehlende Gesamtschau beanstandet. Wie der Planungsbericht zeigt, hat die Vorinstanz das gesamte Siedlungsgebiet der Gemeinde einer vertieften Betrachtung unterzogen. Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen in der Siedlungsentwicklung erfolgte eine detaillierte Beurteilung differenziert je Ortsteil. Für jeden Ortsteil wurden zudem die vorgenommenen Zonenplanänderungen dargestellt und kurz begründet. So hält etwa der Planungsbericht zur vom Rekurrenten gerügten Aussenfraktion Q.____ (Grundstücke Nrn. 001 und 002) als Ziel fest, das Baulandangebot für den Eigengebrauch beizubehalten, die Bauzonen insgesamt jedoch zu reduzieren. Zur Erreichung des Ziels sieht der Planungsbericht vor, die randlichen Bauzonen im Bereich Wald- und Gewässerabstand, die östliche Kernzone entlang Q.____strasse sowie die Wohn-Gewerbezone an der Hauptstrasse Richtung P.____ auszuzonen (Planungsbericht zur Richt- und Rahmennutzungsplanung vom 25. August 2022, revidiert per 10. September 2024; vom AREG am 20. Dezember 2024 genehmigt, S. 25). Das Gleiche gilt betreffend den gerügten, in den Hauptdörfern U.____ (Grundstücke Nrn. 003, 004) und T.____ (Grundstücke Nrn. 005 und 006) liegenden Grundstücken. Insoweit erweist sich die Rüge als unbegründet.

5.5 Eine eigentliche Begründung für die Zuweisung der gerügten Gebiete zur FiB O ist dem Planungsbericht dagegen nicht zu entnehmen. Im Einspracheentscheid wiederholt die Vorinstanz lediglich den



Wortlaut von Art. 16 PBG und hält fest, dass nicht die gesamten Grundstücke, sondern lediglich deren noch unbebauten Flächen umgezont würden. Um eine zweckmässige Zonenabgrenzung zu erreichen, habe dies bei zwei Grundstücken zur Folge, dass teilweise auch bestehende Gebäude neu in der FiB O zu liegen kämen. Für diese Gebäude gelte demnach die Bestandesgarantie, für die restlichen Flächen könne aber die Unüberbaubarkeit sichergestellt werden. Die Überlegungen der Vorinstanz sind grundsätzlich schlüssig und die blosser Tatsache der Aus- bzw. Umzonung vereinzelter, bereits bebauter Flächen, ist nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz bleibt jedoch die Begründung schuldig, inwiefern die Freihaltung der fraglichen Fläche dem Schutz des Orts- und Landschaftsbilds dienen würde. Darin liegt schliesslich der Zweck der FiB O (Art. 9 revBauR). Ein schützenswertes Orts- und Landschaftsbild ist gestützt auf die Aktenlage prima vista nicht erkennbar; ebenso wenig, inwiefern die Zonenzuweisung diesem dienen würde. Zu bedenken ist aber, dass die Vorinstanz die anspruchsvolle Aufgabe hatte, im Rahmen bestehender Strukturen ursprünglich fehlerhafte Nutzungspläne – namentlich hinsichtlich ihrer Dimensionierung – nachträglich zu korrigieren. Bei dieser Ausgangslage müssen bestehende Siedlungsmuster – und somit auch fragmentierte Auszonungen – teilweise hingenommen werden (L. BÜHLMANN, a.a.O., S. 4). Entscheidend bleibt deshalb, dass die Vorinstanz in einer Gesamtschau mit der Umzonung in die FiB O diese Flächen der Bebaubarkeit entzogen und damit ihr Baugebiet bzw. die massgebenden WMZ entsprechend redimensioniert hat. Zumal der Vorinstanz im Rahmen ihrer Planungshoheit ein weiter Ermessensspielraum zukommt, sie das im kantonalen Richtplan festgelegte Auszonungsziel sogar übertroffen hat und sich der Rekurrent im Wesentlichen gegen die Grundkonzeption des St. Galler Berechnungsmodells richtet, steht die beanstandete Zuordnung zur FiB O der Genehmigung der umstrittenen Rahmennutzungsplanung nicht entgegen. Die Rüge erweist sich damit als unbegründet.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das St.Galler Berechnungsmodell zur Siedlungs- und Bauzonendimensionierung nicht zu beanstanden ist. Ebenfalls nicht zu beanstanden ist der von der Vorinstanz unter Anwendung des Berechnungsmodells erlassene Rahmennutzungsplan. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen. Der aufsichtsrechtlichen Anzeige des Rekurrenten gegen die Praxis des AREG im Zusammenhang mit der Bauzonendimensionierung der St.Galler Gemeinden kommt vorliegend nur subsidiäre Bedeutung zu, da dem Rekurrenten das ordentliche Rechtsmittel des Rekurses offen stand (H.-R. ARTA, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Überblick N 85). Wie der Rekursentscheid zeigt, wäre der aufsichtsrechtlichen Anzeige – selbst, wenn sie zu behandeln wäre – ohnehin nicht Folge zu leisten.



7.

7.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr 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 Rekurrenten zu überbinden.

7.2 Der vom Rekurrenten am 18. Februar 2025 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

8.

Der Rekurrent 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 ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP). Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO). Dass ihnen gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Eine Umtriebsentschädigung erfolgt somit nur ausnahmsweise, insbesondere wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt, wenn der getätigte Aufwand erheblich ist und zwischen dem betrieblichen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht. Nicht anwaltlich vertretenen Personen spricht das Bau- und Umweltdepartement lediglich eine Umtriebsentschädigung ohne Bezugnahme auf den Anwalts- oder einen anderen Branchentarif zu, und zwar praxisgemäss in der Höhe von Fr. 300.– bis Fr. 500.– (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff. und 5 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6).

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



Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____ wird abgewiesen.

2.

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

b) Der am 18. Februar 2025 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin