



Fall-Nr.:	25-926
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Inстанz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	24.07.2026
Entscheiddatum:	13.05.2026

BUDE 2026 Nr. 024

Planungsrecht, Art. 8 Abs. 1 BV, Art. 8a, 15, 25a RPG. Es ist nicht ersichtlich und wird nicht dargetan, weshalb der strittige Rahmennutzungsplan im Genehmigungszeitpunkt aufgrund der zwischenzeitlich eingetreten Fusion der kantonalen Richtplanung oder der Sachplanung des Bundes widersprechen soll (Erw. 3). Die wesentlichen Inhalte der Planung – namentlich Zielsetzung, Tragweite und Auswirkungen der vorgesehenen Massnahmen für den Betroffenen – waren hinreichend erkennbar, weshalb eine Gehörsverletzung zu verneinen ist (Erw. 4). Mit RPG1 wollte der Gesetzgeber der Zersiedelung und dem Kulturlandverlust als drängendsten Problemen der schweizerischen Raumentwicklung entgegentreten. Kernelemente der neuen gesetzlichen Bestimmungen zur Begrenzung der Zersiedelung sind die Bestimmungen zum Richtplaninhalt im Bereich Siedlung und den Bauzonen. Soweit die Rekurrentin geltend macht, es fehle an einer genügenden gesetzlichen Grundlage für die vorliegend strittige Auszonung, ist sie nicht zu hören (Erw. 5). Das fragliche unüberbaute Grundstück ist mit 7'400 m² eher gross, mit dem öffentlichen Verkehr nicht gut erschlossen und bedarf zur Überbauung noch einer weitergehenden Feinerschliessungsanlage. Zumal gemäss kommunalem Richtplan im fraglichen Dorf auch keine weiteren Wohnnutzungen geplant sind, sind die Auszonungskriterien zu bejahen (Erw. 6). Das von der Rekurrentin geltend gemachte finanzielle Interesse steht grundsätzlich jedem Auszonungsvorhaben entgegen. Für sich allein vermag es das gewichtige öffentliche Interesse an der Erfüllung der raumplanungsrechtlichen Vorgaben deshalb nicht zu überwiegen (Erw. 7). Eine Ungeleichbehandlung ist zu verneinen, da ein Konkurrenzverhältnis oder eine Wechselwirkung zwischen den genannten Flächen nicht ersichtlich ist (Erw. 8). Abweisung des Rekurses. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2026 Nr. 24 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



25-926

Entscheid Nr. 24/2026 vom 13. Mai 2026

Rekurrentin

A.____ AG

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

gegen

Vorinstanz

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

Betreff

Rahmennutzungsplan (Zonenplan und Baureglement)



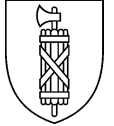
Sachverhalt

A.

a) Die Politische Gemeinde Z.____ liegt in der Region Y.____ am Oberlauf des namensgebenden Flusses. Die Gemeinde besteht seit dem 1. Januar 2023 und entstand aus dem Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Y.____, Z.____ und X.____. Die damalige Politische Gemeinde Z.____ entstand am 1. Januar 2009 wiederum durch Fusion der damaligen Politischen Gemeinden W.____, V.____ und U.____. 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 Aussenfraktion T.____ erstreckt sich auf die Gebiete der Gemeinden X.____ und Alt-Z.____ und wird durch den Fluss getrennt, wobei die Gemeindegrenzen nicht dem Flussverlauf folgen. Die nachfolgende Gebietsbeschreibung bezieht sich auf die derzeit geltenden Zonenpläne der Politischen Gemeinden X.____ vom 12. November 1984 (ZP X.____) sowie Alt-Z.____ vom 2. September 1985 (ZP Alt-Z.____). Östlich des T.____ befindet sich eine grosse Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, welche mit einem Oberstufenzentrum überbaut ist (ZP Alt-Z.____). Nördlich und östlich davon befinden sich Wohn- und Gewerbezone (ZP Alt-Z.____). Südlich schliesst die Kernzone (ZP Alt-Z.____) sowie eine Intensiverholungszone an. Südwestlich davon liegt eine Wohnzone (ZP Alt-Z.____). Südlich der beschriebenen Wohnzone beginnt das zur Gemeinde X.____ gehörige Siedlungsgebiet. Dieses besteht insbesondere aus reinen Wohnzonen, Wohn- und Gewerbezone sowie Gewerbe- und Industriezone (ZP X.____). Westlich der oben beschriebenen Kernzone, auf der anderen Seite des Flusses und ebenfalls auf dem Gebiet von X.____, liegen grössere Wohn-Gewerbezone unterschiedlicher Geschossigkeiten (ZP X.____).

c) Die A.____ AG ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 001 in T.____ auf dem Gebiet der ehemaligen Politischen Gemeinde X.____. Das rund 7'400 m² grosse und unbebaute Grundstück liegt südlich des Kerns des Dorfs T.____ und ist gemäss geltendem ZP X.____ der Wohnzone für eingeschossige Bauten (WE) zugewiesen. Das Grundstück bildet zusammen mit sieben weiteren Grundstücken eine grosse WE. Östlich der WE liegt eine Landwirtschaftszone, südlich Wald und westlich eine Wohn-Gewerbezone für zweigeschossige Bauten (WG2) sowie eine Gewerbe-Industriezone (GI). Die genannten sieben Grundstücke der WE sind deutlich kleiner als das Grundstück Nr. 001 und sind mit Einfamilienhäusern überbaut. Die Grundstücke liegen am östlichen und westlichen Rand der beschriebenen WE. Das Grundstück Nr. 001 liegt zwischen den bebauten Wohngrundstücken und erstreckt sich überwiegend in Nord-Süd-Richtung mit einer geringfügigen Abweichung in Richtung Nordost-Südwest. Im Norden stösst das Grundstück an die B.____strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) und im Osten teilweise an die C.____strasse (Gemeindestrasse 3. Klasse) an.



B.

a) Die Überarbeitung des kommunalen Richtplans sowie der Rahmennutzungsplanung, bestehend aus Zonenplan und Baureglement, wurde bereits vor der Fusion von Neu-Z. ____ in den drei bis dahin eigenständigen Politischen Gemeinden angestossen. Alle drei Gemeinden werden gemäss kantonalem Richtplan dem Raumtyp «Kultur- und Agrarlandschaft» zugeordnet und zählen zudem zu den sogenannten «Auszonungsgemeinden», die ihre Bauzonen verkleinern müssen.

b) Am 31. Mai 2021 erliess der Gemeinderat X. ____ im Hinblick auf die Überarbeitung des Rahmennutzungsplans eine Planungszone über das gesamte Baugebiet. Die Planungszone wurde aufgrund mehrerer Rekurse auf die gesamte Wohn- und Mischzonen von X. ____ eingeschränkt (BUDE Nr. 7/2022 vom 1. Februar 2022).

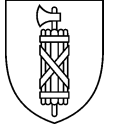
C.

a) Der Gemeinderat X. ____ unterstellte den revidierten Richtplan sowie den Rahmennutzungsplan vom 9. Mai bis 7. Juni 2022 der öffentlichen Mitwirkung.

b) Mit Beschluss vom 15. August 2022 erliess der Gemeinderat X. ____ den revidierten Rahmennutzungsplan. Der revidierte Zonenplan sah die grossflächige Umzonung des Grundstücks Nr. 001 in die Freihaltezone Ortsplanung (FiB O) vor. Der westlich angrenzende, unüberbaute Teil des Grundstücks Nr. 002 soll ebenfalls der FiB O zugewiesen werden. Die Teilfläche des Grundstücks Nr. 001 entlang der C. ____ strasse soll dagegen der Wohnzone für 11,5 m hohe Gebäude (W 11.5) zugewiesen werden und so die Baureihe entlang der C. ____ strasse schliessen.

c) Der revidierte Rahmennutzungsplan lag vom 1. bis 30. September 2022 öffentlich auf. Innert der Auflagefrist erhob die A. ____ AG, vertreten durch lic.iur. HSG Adrian Gmür, Rechtsanwalt, Wil, mit Schreiben vom 30. September 2022 Einsprache und beantragte auf die Auszonung zu verzichten. Die Einsprecherin machte geltend, dass die Zuweisung zur FiB O nicht zweckmässig sei. Zudem trage die Einsprecherin rund einen Viertel der gesamten Auszonungsfläche der Politischen Gemeinde X. ____, was mit dem Gebot der Gleichbehandlung nicht zu vereinbaren sei. Die Ungleichbehandlung erweise sich als besonders stossend, wenn beachtet werde, dass der Gemeinderat kurz nach Erlass der Planungszone den Bau von sieben Mehrfamilienhäusern in der Aussenfraktion S. ____ – rund 800 m Luftlinie des auszunehmenden Grundstücks – bewilligt habe.

d) Mit Beschluss vom 16. Dezember 2022 wies der Gemeinderat X. ____ die Einsprache ab, soweit darauf eingetreten werden konnte. Der Gemeinderat erwog, dass die Politische Gemeinde X. ____ gemäss kantonalem Richtplan insgesamt 2,8 ha kapazitätsrelevanter Wohn- und Mischzone auszonieren müsse. Die Umzonung des Grossteils des



Grundstücks Nr. 001 leiste einen Beitrag zur häuslicherischen Bodennutzung und dazu, dass die Gemeinde das Auszonungsziel erreiche. Die Gemeinde beabsichtige die Siedlungsentwicklung auf die Ortsteile X.____ Dorf sowie T.____ zu konzentrieren, wobei die Entwicklung im Ortsteil T.____ in erster Linie im Bereich Arbeit und Gewerbe erfolgen soll. Das Grundstück Nr. 001 sei stark verwinkelt und unüberbaut. Zudem erweise sich die Erschliessungssituation derzeit als ungenügend, da für eine grossflächige Überbauung eine klassierte Feinerschliessung samt Wendeplatz erforderlich wäre. Das Grundstück erfülle somit die Auszonungskriterien. Dem Gebot der Gleichbehandlung – das im Bereich der Raumplanung nur beschränkt gelte – werde damit Rechnung getragen.

e) Per 1. Januar 2023 fusionierten die Gemeinden zur neuen Gemeinde Neu-Z.____.

f) Der Rahmennutzungsplan wurde vom 3. April bis 15. Mai 2023 in der Politischen Gemeinde Neu-Z.____ dem fakultativen Referendum unterstellt. Das Referendum wurde nicht ergriffen.

g) Das AREG nahm mit Verfügung vom 20. Dezember 2024 den 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 Planungsinstrumente nicht mehr für die zwischenzeitlich aufgelöste Politische Gemeinde X.____ gelten würden, sondern für den Grundbuchkreis X.____ der per 1. Januar 2023 fusionierten Gemeinde Neu-Z.____.

h) Der Gemeinderat eröffnete den Einspracheentscheid vom 16. Dezember 2022 sowie die Genehmigungsverfügung vom 20. Dezember 2024 als Gesamtentscheid mit Schreiben vom 24. Januar 2025.

D.

Gegen diesen Gesamtentscheid erhob die A.____ AG durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 7. Februar 2025 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 24. März 2025 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Gesamtentscheid des Gemeinderates Z.____ vom 24. Januar 2025 (recte wohl: 23. Januar 2025), beinhaltend den Einspracheentscheid der (damaligen) Gemeinde X.____ vom 16. Dezember 2022 sowie den Zonenplan der Gemeinde Z.____ für den Grundbuchkreis X.____ vom 15. August 2022 bzw. 22. August 2023, seien aufzuheben.
2. Der unter Ziff. 1 erwähnte Zonenplan sei dahingehend abzuändern, als auf die Zuweisung des Grundstücks



Nr. 001, Grundbuch Z.____, Grundbuchkreis X.____, C.____strasse, T.____, zur Freihaltezone Ortsplanung und damit auf die Auszonung des erwähnten Grundstücks gänzlich zu verzichten sei, und dieses in der Wohnzone zu belassen bzw. in die Wohnzone W 11.5 zu überführen sei.

3. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Gemeinde Z.____.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Gemeindefusion zum Zeitpunkt des Einspracheentscheids kurz bevorgestanden habe. Entsprechend hätte in der neuen Struktur in einer konsolidierten Betrachtung über die Auszonung entschieden werden müssen. Die Zuweisung zur FiB O sei zudem aus raumplanerischer wie rechtlicher Sicht unzulässig. Eine inhaltliche Begründung, weshalb das Orts- und Landschaftsbild an diesem Ort schutzbedürftig sei, bleibe die Vorinstanz schuldige. Entsprechend fehle es auch an einer Auseinandersetzung mit den übrigen Auszonungskriterien. Weiter wirft die Rekurrentin der Vorinstanz eine Gehörsverletzung vor, da der Planungsbericht im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ergänzt werden müssen. Schliesslich verweist die Rekurrentin auf die Ungleichbehandlung, da ihr zugemutet werde, rund einen Viertel der Auszonungslast zu tragen währenddessen die Vorinstanz trotz geltender Planungszone weitere Bauvorhaben bewilligt habe.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 28. Mai 2025 beantragt die Vorinstanz den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die von der Rekurrentin thematisierte Überbauung in der Aussenfraktion S.____ rund ein Jahr vor Erlass der Planungszone in Kraft getreten sei. Nach Erlass der Planungszone seien lediglich noch Projektänderungen bewilligt worden, da diese dem Planungszweck nicht entgegengestanden hätten. Bezüglich der Begründung für die Auszonung des fraglichen Grundstücks werde auf den Einspracheentscheid verwiesen. Primäres Ziel sei die Erfüllung der für die Gemeinde behördenverbindlich festgelegten quantitativen Auszonungsvorgabe gewesen. Eine Koordination über die Gemeindegrenzen hinweg sei nicht erforderlich, da die Flächenvorgaben im kantonalen Richtplan vorgegeben seien. Eine Gehörsverletzung sei ebenfalls zu verneinen, da der Planungsbericht in erster Linie der kantonalen Genehmigungsbehörde als Beurteilungsgrundlage diene.

b) Mit Vernehmlassung vom 29. August 2025 führt das AREG allgemein aus, dass für die Rückzonung insbesondere die raumplanungsrechtlichen Ziele und Grundsätze sowie die Vorgaben zur Bauzonendimensionierung massgebend seien. Die raumplanungsrechtlichen Vorgaben sowie diejenige des kantonalen Richtplans habe die Vorinstanz in den kommunalen Planungsinstrumenten umgesetzt.



Im kommunalen Richtplan führe die Gemeinde die Entwicklungsziele der einzelnen Dorfteile und Fraktionen auf. Der Entwicklungsfokus liege auf X.____ Dorf, da dieses eine gute Wohnlage biete, mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sei, eine Grundversorgung aufweise und über eine gute Ausstattung der Infrastruktur und der Schulen verfüge. Somit solle die Wohnentwicklung auf dieses Dorf konzentriert werden. Diese Ausrichtung sei planerisch sachgerecht und nachvollziehbar. Sie stärke die Zentrumsfunktion, helfe die bestehenden Infrastrukturen besser auszulasten und trage zur Aufrechterhaltung der Grundversorgung bei. Dem Ortsteil T.____ komme diese Bedeutung nicht zu. Er sei kleiner und weise keine Grundversorgung auf. Somit sei es im Hinblick auf die räumlichen Entwicklungsziele der Gemeinde nachvollziehbar, im Ortsteil T.____ eine grössere Bauzonenfläche auszuweisen. Die mehrheitliche Zuweisung des Grundstücks Nr. 001 zur FiB O sei somit zusammenfassend aufgrund der fehlenden Erschliessung und der Lage in einem untergeordneten Siedlungsgebiet fachlich nachvollziehbar.

c) Mit Eingabe vom 14. November 2025 nimmt die Rekurrentin zu den eingegangenen Vernehmlassungen Stellung. Die Vorinstanz verkenne hinsichtlich der erteilten Baubewilligung in der Aussenfraktion S.____, dass nicht die Rechtskraft der ursprünglichen Baubewilligung im Zentrum stehe, sondern die Tatsache, dass während der Geltung des Planungszone eine weitere Baubewilligung erteilt worden sei. Die Vorinstanz bzw. der damalige Gemeinderat X.____ sei sich der Unrechtmässigkeit der Baubewilligung bewusst gewesen und habe damit einen Sachverhalt geschaffen, dessen Folgen nun die Rekurrentin zu tragen habe. Das AREG lobte sodann in willkürlicher Weise die ortsplanerische Ausrichtung der Vorinstanz auf das Dorf X.____. Entgegen den Ausführungen verfüge auch X.____ nicht über eine gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr.

F.

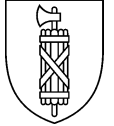
Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

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). Da der vorliegende Nutzungsplan erst nach dem Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt ist, gelangen somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG zur Anwendung, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

3.

Die Rekurrentin rügt eine Verletzung der Koordinationspflicht, da die Einspracheentscheide kurz vor Fusion der Gemeinde Neu-Z.____ ergangen seien.

3.1 Art. 25a Abs. 1 bis 3 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) enthalten die Grundsätze der Koordination. Sie wurden für Verfügungen und für projektbezogene Pläne, die Verfügungscharakter haben (Sondernutzungspläne) entwickelt (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 117). Sind für die Verwirklichung eines Bauprojekts verschiedene materiell rechtliche Vorschriften anzuwenden und besteht zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden können, muss die Rechtsanwendung materiell gleichzeitig und widerspruchsfrei koordiniert erfolgen. Dies gilt insbesondere, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert (Art. 25a Abs. 2 Bst. d sowie Abs. 3 RPG). Im Hinblick auf die anzustrebende inhaltliche Widerspruchsfreiheit mehrerer Verfügungen (Art. 25a Abs. 3 RPG) legt Art. 25a Abs. 2 RPG verschiedene Koordinationsgrundsätze fest, die auch auf das Nutzungsverfahren sinngemäss anwendbar sind (Art. 25a Abs. 4 RPG). Die Bestimmung Art. 25a Abs. 4 RPG ist missverständlich, da Nutzungspläne im Sinn von Art. 14 ff. RPG selber Koordinationsinstrumente bilden, welche mit eigenen Mitteln und Verfahren auf der planerischen Ebene die Anwendung verschiedenartiger Vorschriften sicherstellen und Konflikte zwischen den unterschiedlichen Nutzungsinteressen lösen sollen. Als Koordinationsinstrumente dienen hierbei namentlich die in der Planungspflicht enthaltenen gegenseitigen Planabstimmungspflichten (Art. 2 RPG) sowie die Berichterstattungspflicht im Zusammenhang mit der kantonalen Plangenehmigung (Art. 47 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung [SR 700.1; abgekürzt RPV]) und in inhaltlicher Hinsicht die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 bis 3 RPG) sowie die Regeln über die planerische Interessenabwägung (Art. 3 RPV), allenfalls auch eine strategische Umweltverträglichkeitsprüfung, soweit eine solche im kantonalen Recht vorgesehen ist (A. MARTI, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 25a N 55). Umstritten war zudem immer wieder, ob und inwieweit auch die in Art. 26 RPG vorgesehene Genehmigung von



Nutzungsplänen mit dem Planungsverfahren selbst abzustimmen bzw. zu koordinieren ist. Beiden Verfahren liegt derselbe Gegenstand (ein Rahmennutzungsplan oder ein Sondernutzungsplan) zugrunde, doch geht es im einen Fall um das Planerlassverfahren, im anderen um das vom RPG vorgeschriebene, dem Planerlass nachfolgende aufsichtsrechtliche Plangenehmigungsverfahren, welches selbst ein Koordinationsinstrument darstellt, da damit sichergestellt werden soll, dass der erlassene Plan mit dem übergeordneten Recht und der übergeordneten Planung vereinbar ist. Von dieser Funktion her muss das Genehmigungsverfahren nachträglich durchgeführt werden und kann nicht Schritt für Schritt mit dem Planerlassverfahren koordiniert werden (A. MARTI, a.a.O., Art. 25a N 59)

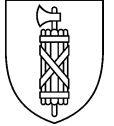
3.2 Seit dem Jahr 2017 haben sich die Politischen Gemeinden X.____, Alt-Z.____ und Y.____ mit möglichen Reformen ihrer Strukturen befasst. In verschiedenen Workshops kristallisierte sich schliesslich der Zusammenschluss der Politischen Gemeinden samt Inkorporation der drei Schulgemeinden Z.____, Z.____ und Y.____ als beste Lösung heraus. Am 30. Juni 2019 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Politischen Gemeinden X.____, Alt-Z.____ und Y.____ mit einem Ja-Anteil von über 72 Prozent der Einleitung des Vereinigungsverfahrens zugestimmt und die Räte beauftragt, einen Vereinigungsbeschluss vorzubereiten und diesen zur Abstimmung vorzulegen. Am 13. Juni 2021 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der sechs Gemeinden dem Vereinigungsbeschluss bzw. der Inkorporationsvereinbarung über alle Gemeinden gerechnet mit einem Ja-Stimmenanteil von 78,6 Prozent zugestimmt (Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 17. August 2021 zum Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden X.____, Z.____ und Y.____ zur Gemeinde Z.____ und III. Nachtrag zum Gemeindegesetz, ABI 2021-00.057.784, S. 3).

3.3 Ebenfalls im Jahr 2017 – als die ersten Ideen zur Gemeindefusion diskutiert wurden – trat das PBG in Kraft. Die Gemeinden erhielten damit den Auftrag ihre Rahmennutzungspläne innert zehn Jahren an das PBG anzupassen (Art. 175 Abs. 1 PBG). Im Rahmen der Anpassung ans neue Recht musste auch die Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit 1. Mai 2014 [im Folgenden: RPG1]) umgesetzt werden. Mit RPG1 wollte der Bundesgesetzgeber der Zersiedelung und dem Kulturlandverlust als drängendsten Problemen der schweizerischen Raumentwicklung entgegentreten (Botschaft Revision RPG, BBI 2010, S.1052). 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. Der Bundesrat genehmigte mit Beschluss vom 1. November 2017 die Gesamtüberarbeitung Teil 1 Siedlung des kantonalen Richtplans und entliess den Kanton St.Gallen aus dem Moratorium (BBI 2018 1007).

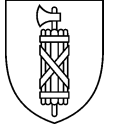


3.4 Der kantonale Richtplan (abrufbar unter: <www.sg.ch>, «Bauen», «Raumentwicklung und Geoinformation», «Kantonale Planung», «Kantonaler Richtplan») gibt im Koordinationsblatt S12 «Bauzonendimensionierung» behördenverbindlich vor, welche Politischen Gemeinden den Auszonungsprozess zu starten haben. Das Koordinationsblatt nennt unter anderem die Gemeinden Y.____, Alt-Z.____ sowie X.____. In welchem Ausmass Auszonungen vorzunehmen sind, definiert sich anhand dem sog. St.Galler Berechnungsmodell gemäss Koordinationsblatt S11 «Siedlungsgebiet» und S12 «Bauzonendimensionierung». Das Resultat dieser Berechnung gibt das AREG in den sog. «Gemeindeporträts» wieder (abrufbar unter <www.sg.ch>, «Bauen», «Raumentwicklung und Geoinformation», «Kantonale Planung», «Grundlagen zum Richtplan»). Die Gemeindeporträts enthalten im Sinn einer Übersicht und Orientierung alle wesentlichen Grundlagedaten und Modellresultate der Siedlungsgebietsdimensionierung der Wohn- und Mischzone. Die Grundlagedaten dazu wurden am Stichtag 1. Mai 2017 erhoben. Gemäss den Gemeindeporträts sind in Y.____ 1,7 ha, in Alt-Z.____ 6,3 ha und in X.____ 2,8 ha auszuzonen.

3.5 Damit zeigt sich deutlich, dass sich im Zeitraum der ersten Fusionsideen zwei gewichtige Rechtsneuerungen überschnitten hatten, welche die Gemeinden grundsätzlich bis Ende September 2027 umzusetzen hatten. Die Erarbeitung einer Rahmennutzungsplanung ist das Ergebnis eines längeren und komplexen Planungsprozesses mit umfangreichen Vorarbeiten. Dies gilt erst recht, wenn zwei solch gewichtige Rechtsneuerung umzusetzen sind. Die Gemeinden mussten daher bereits vor der Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss im Jahr 2021 mit den Arbeiten beginnen, um innert der gesetzlich vorgegeben Frist die Anpassungen vorzunehmen. So hat etwa die Politische Gemeinde X.____ den Entwurf des Zonenplans bereits im Jahr 2018 dem AREG zur Vorprüfung eingereicht. Die Politische Gemeinde Alt-Z.____ hat ihren Rahmennutzungsplan erstmals am 25. Mai 2021 – und somit noch vor der Abstimmung über den Vereinigungsbeschluss – erlassen (ABI 2021-00.046.454). Es wäre offensichtlich nicht zweckmässig gewesen, die Überarbeitung erst im Rahmen der fusionierten Gemeinde in Angriff zu nehmen. Die vereinigte Gemeinde hätte Gefahr gelaufen, die erforderlichen Anpassungen nicht fristgerecht bis Ende September 2027 vornehmen zu können. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, benötigt die grosse Mehrheit der Politischen Gemeinden die zehn Jahre, 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 zeigt sich deutlich, dass ein Zuwarten unzweckmässig, wenn nicht gar rechtswidrig gewesen wäre. Zudem ist das von den Gemeinden gewählte Vorgehen von der Bevölkerung politisch gewollt, war doch allen bewusst und bekannt, dass die Gemeinden per 1. Januar



2023 fusionieren würden. Politischen Widerstand, welcher sich beispielsweise im Rahmen eines Referendums gegen die Rahmennutzungsplanung niederschlagen könnte, gab es dennoch nicht. Soweit die Rekurrentin also die Zweckmässigkeit der Planung in Frage stellen möchte, ist sie nicht zu hören. Eine Gesamtbetrachtung der fusionierten Gemeinde vor Vollzug der Fusion per 1. Januar 2023 – wie von der Rekurrentin gefordert – wäre zudem nicht zulässig gewesen. Gibt doch der behördenverbindliche kantonale Richtplan für jede Gemeinde ein individuelles Auszonungsziel vor. Eine Abweichung hiervon stand den Politischen Gemeinden auch nicht zu. Zudem hätten in den damaligen Gemeinden auch keine Institutionen bestanden, die über die erforderliche Rechtsetzungskompetenz verfügt hätten, um die notwendigen Verfahrensschritte zum Erlass der Rahmennutzungsplanung für das vereinigte Gemeindegebiet vorzunehmen. Entgegen den rekurrentischen Ausführungen hat eine inhaltliche Koordination aber dennoch stattgefunden. So hält der Planungsbericht ausdrücklich fest, dass das neue Baureglement und der Zonenkatalog des Zonenplans mit denjenigen der Gemeinden Y.____ und Alt-Z.____ abgestimmt wurde. Die Bezeichnung der Nutzungszonen sowie die Massen in den Baureglementen wurden aufeinander abgestimmt. Zumal die Rahmennutzungsplanung selbst ein Koordinationsinstrument darstellt und die Lage und Grösse der Bauzonen ohnehin über die Gemeindegrenzen hinaus – unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung – abzustimmen ist (Art. 15 Abs. 3 RPG), ist die erforderliche Koordination gegeben. Erst recht, wenn bedacht wird, dass der kantonale Richtplan die Vorarbeit leistet, dieser die drei Gemeinden dem gleichen Raumtypen zuordnet und für jede Gemeinde separat ein Auszonungsziel festlegt. Insoweit ist das Vorgehen koordinationsrechtlich nicht zu beanstanden. Entsprechend bestand für das AREG auch kein Grund, der Rahmennutzungsplanung die Genehmigung zu verweigern. Zwar war im Genehmigungszeitpunkt die Fusion bereits seit rund zwei Jahren vollzogen. Wie aber oben dargelegt, ist die Genehmigung nach Art. 26 RPG nachgelagert und kann nicht mit dem Planerlassverfahren koordiniert werden. Im nachgelagerten Genehmigungsverfahren prüft das AREG die Erlasse auf Rechtmässigkeit sowie auf deren Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes (Art. 38 Abs. 2 PBG). Die Prüfung der Rechtmässigkeit bezieht sich auf die Frage, ob die Vorlage verfassungs- und gesetzmässig ist. Dazu gehört insbesondere auch die Prüfung, ob eine genügende gesetzliche Grundlage besteht, ob die Planung im öffentlichen Interessen liegt und ob dieses die Eingriffe in die Rechte der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu rechtfertigen vermag, ferner ob der Eingriff verhältnismässig ist (C. BÜRGI in : Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 38 N 9; A. ZAUGG/P. LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 61 N 4). Es ist nicht ersichtlich und wird nicht dargetan, weshalb der strittige Rahmennutzungsplan im Genehmigungszeitpunkt aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Fusion der kantonalen Richtplanung oder der Sachplanung des Bundes widersprechen



soll. Die Zweckmässigkeit der Planung prüft das AREG nur eingeschränkt; sie wäre – wie die oben gemachten Ausführungen zeigen – ohnehin nicht zu beanstanden gewesen. Die Rüge erweist sich deshalb als unbegründet.

4.

Die Rekurrentin rügt weiter eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, da der Planungsbericht im Zuge des Genehmigungsverfahrens revidiert worden sei.

4.1 Planfestsetzungen und Verfügungen sind zu begründen. Entscheidungen werden dadurch besser nachvollziehbar und überprüfbar. Die Begründungspflicht als Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) soll vorab sicherstellen, dass die Anordnung sachgerecht angefochten werden kann. Präzisiert wird diese Entscheidungsbegründung für die Nutzungsplanung in Art. 47 RPV. Die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, erstattet der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht darüber, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes und den Richtplan berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen (Art. 47 Abs. 1 RPV). Insbesondere legt sie dar, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen bestehen und welche notwendigen Massnahmen in welcher zeitlichen Folge ergriffen werden, um diese Reserven zu mobilisieren oder die Flächen einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen (Art. 47 Abs. 1 RPV). Der Bericht ist zwar nach Art. 47 RPV an die Genehmigungsbehörde zu richten. Zur Gewährleistung hinreichender Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG) sollten jedoch zumindest die wesentlichen Teile davon schon bei der Planerarbeitung publik gemacht werden (H. AEMISEGGER/S. KISSLING, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N 20 f; R. MUGGLI, Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 Raumplanungsverordnung, Umwelt-Materialien Nr. 179, Hrsg. Bundesamt für Raumentwicklung [ARE] und Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL bzw. heute: BAFU], Bern 2005, S. 30).

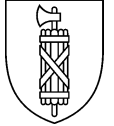
4.2 Im öffentlich aufgelegenen Planungsbericht vom 10. August 2022 wird ausgeführt, dass die Politische Gemeinde X.____ gemäss kantonalen Richtplan eine Auszonungsgemeinde sei und deshalb das Siedlungsgebiet um 2,8 ha verkleinern müsse. Unter Ziff. 11.2 «Zielsetzungen und allgemeine Grundsätze» hält der Planungsbericht unter anderem fest, dass zur Erfüllung der Anforderungen an die Bauzonendimensionierung gemäss kantonaler Richtplanung die überdimensionierten Bauzonen in den Aussenfraktionen reduziert sowie die randlich gelegenen, unbebauten Bauzonen überprüft werden sollen. Anhand der Zielsetzungen und allgemeinen Grundsätze nimmt der Planungsbericht eine Beurteilung pro Ortsteil vor. Betreffend dem vorliegend interessierenden Ortsteil T.____ hält der Planungsbericht fest,



dass das «nicht erschlossenes Baugebiet C.____strasse» auszuzonen sei. Unter Ziff. 18.2.1 bezieht sich der Planungsbericht auf die Eingaben aus der Mitwirkung der Bevölkerung. Unter anderem gibt der Planungsbericht die Eingabe der Rekurrentin im Rahmen der Mitwirkung wieder und hält fest, dass die von der Rekurrentin geplante Überbauung eine zusätzliche Erschliessungstrasse benötige, weshalb an der Auszonung von Grundstück Nr. 001 festgehalten werde.

4.3 Aus dem Planungsbericht geht somit zusammengefasst hervor, dass die Politische Gemeinde X.____ Auszonungen vornehmen müsse, deshalb randlich gelegene, unbebaute Bauzonen überprüft würden und das Grundstück Nr. 001 unter anderem wegen fehlender Erschliessung zur Auszonung vorgesehen sei. Eine weitergehende, detailliertere Begründung war unter dem Gesichtspunkt des Anspruchs auf rechtliches Gehör der Rekurrentin nicht erforderlich, da die entscheidungswesentlichen Überlegungen für die Auszonung erkennbar waren. Zu Recht hat die Rekurrentin in ihrer Einsprache vom 30. September 2022 daher auch nicht die Begründungsdichte des Planungsberichts betreffend Auszonung bestanden, sondern die Bejahung der Auszonungskriterien – etwa der fehlenden Erschliessung – bestritten. Auch war der Einspracheentscheid so abgefasst, dass sich die Rekurrentin über die Tragweite des Entscheids hinreichend Rechenschaft geben und ihn denn auch, wie ihre ausführlich begründete Eingabe zeigt, in voller Kenntnis der Auszonungsgründe mit Rekurs anfechten konnte. Insoweit ist der Planungsbericht vom 10. August 2022 nicht zu beanstanden.

4.4 In der Genehmigungsverfügung vom 20. Dezember 2024 führt das AREG aus, dass die Unterlagen einschliesslich der Berichterstattung nach Art. 47 RPV vorliegen würden. In der Eingangskontrolle sei jedoch festgestellt worden, dass die erforderlichen Auszonungen zur Reduktion des Baugebiets vorgenommen seien, deren flächenmässiger Umfang im Planungsbericht jedoch nicht hinreichend ausgewiesen und somit in quantitativer Sicht nicht abschliessend beurteilbar sei. Die Gemeinde habe deshalb einen präzisierten Planungsbericht mit Datum vom 10. September 2024 nachgereicht. Aus dem Umstand, dass das AREG Angaben nachgefordert hat, kann entgegen der rekurrentischen Auffassung noch nicht auf eine Gehörsverletzung geschlossen werden. Holt die Genehmigungsbehörde notwendige Zusatzberichte ein, kann nicht mehr geltend gemacht werden, der von der Gemeinde als Planungsbehörde eingereichte Planungsbericht sei unvollständig gewesen. In einem solchen Fall kann es nurmehr darum gehen, ob die Genehmigungsbehörde gestützt auf die ihr schlussendlich zur Verfügung stehenden Informationen den Nutzungsplan genehmigen konnte (Urteil des Bundesgerichtes 1C_47/2020, 1C_48/2020, 1C_49/2020, 1C_53/2020, 1C_54/2020 vom 17. Juni 2021 Erw. 7.3). Ein Planungsbericht kann somit im Hinblick auf die vertiefte Prüfung durch die Genehmigungsbehörde als unzureichend erscheinen, ohne dass er gleichzeitig die Gewährung des rechtlichen Gehörs im Einspracheverfahren vereitelt. Massgeblich ist vielmehr, ob die wesentlichen Inhalte der Planung – namentlich Zielsetzung, Tragweite und Auswirkungen



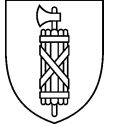
der vorgesehenen Massnahmen für den Betroffenen – hinreichend erkennbar waren. Dies ist vorliegend zu bejahen. Eine Gehörsverletzung ist im vorliegenden Fall daher zu verneinen.

5. Die Rekurrentin beanstandet die Zulässigkeit der vorgesehenen planerischen Massnahme.

5.1 Mit dem strittigen Zonenplan soll der Grossteil des Grundstücks Nr. 001 von der WE in die FiB O umgezont werden. Freihaltezonen umfassen Gebiete, die aus Gründen der Ortsplanung, des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes sowie zur Ausübung bestimmter Sportarten nicht überbaut werden dürfen (Art. 16 Abs. 1 PBG). 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 (Art. 16 Abs. 2 PBG). Der Zonenplan unterscheidet Freihaltezonen innerhalb- und ausserhalb der Bauzone in sachgemässer Anwendung der bundesrechtlichen Bestimmungen (Art. 16 Abs. 3 PBG). Für Baubewilligungen in Freihaltezonen innerhalb der Bauzonen liegt die Zuständigkeit für Baubewilligungen bei den Gemeindebehörden, für Baubewilligungen in Freihaltezonen ausserhalb der Bauzone ist die Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle gemäss den Vorschriften für Bauen ausserhalb der Bauzonen einzuholen. Die Zuweisung eines Grundstücks zu einer Freihaltezone innerhalb der Bauzone stellt eine entschädigungspflichtige materielle Enteignung dar, wenn dadurch eine bisher rechtmässig ausgeübte oder eine sehr wahrscheinlich in naher Zukunft mögliche Nutzung eines Grundstücks eingeschränkt wird (W. RITTER, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 16 N 10). Vor diesem Hintergrund wird deshalb im Folgenden die Umzonung von der WE in die FiB O als Auszonung bezeichnet.

5.2 Auszonungen schränken die Eigentumsgarantie gemäss Art. 29 BV der Betroffenen in erheblichem Masse ein. Als Bestandegarantie schützt das Eigentumsgrundrecht den Bestand konkreter vermögenswerter Rechte des Einzelnen vor staatlichen Eingriffen, dies jedoch nicht absolut. Beschränkungen sind zulässig, sofern die Anforderungen von Art. 36 BV gewahrt sind. Danach bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr (Art. 36 Abs. 1 BV). Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und sie müssen zudem verhältnismässig sein, wobei der Kerngehalt unantastbar ist (Art. 36 Abs. 2 bis 4 BV).

5.3 Mit RPG1 wollte der Gesetzgeber der Zersiedelung und dem Kulturlandverlust als drängendsten Problemen der schweizerischen Raumentwicklung entgegentreten. Es enthält klare Vorgaben an die kantonale Richtplanung, präzisiert Vorgaben an die Ausscheidung

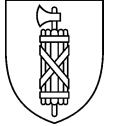


neuer Bauzonen, fordert Bestimmungen zur Bekämpfung der Baulandhortung und schreibt eine Mindestregelung zum Mehrwertausgleich vor (P. TSCHANNEN/S. KISSLING, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N 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).

5.4 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 BV), gehört zu den Kernelementen für die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet 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).

5.5 Die kantonale Auslastung liegt für den Kanton St.Gallen über 100 % (104,6 %, Januar 2018 [ARE, Prüfungsbericht Teil Mobilität, S. 17, abrufbar unter <www.are.admin.ch>, «Planung & Recht», «Kantonale Richtpläne», «St.Gallen»). Die gesamtkantonalen Bauzonen sind damit nach Art. 15 RPG nicht überdimensioniert und müssen nicht verkleinert werden. Unabhängig davon, ob gestützt auf die gesamtkantonalen 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. Ob und in welchem Ausmass deshalb in den jeweiligen Gemeinden Auszonungen vorzunehmen sind, regelt der kantonale Richtplan anhand dem sog. St.Galler Berechnungsmodell gemäss Koordinationsblatt S11 «Siedlungsgebiet» und S12 «Bauzonendimensionierung». Wie bereits oben unter Erw. 3.4 ausgeführt, ergibt der kantonale Richtplan, dass in der Politischen Gemeinde X.____ 2,8 ha Wohn- und Mischzonen auszuzonen sind

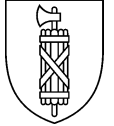
5.6 Soweit die Rekurrentin geltend macht, es fehle an einer genügenden gesetzlichen Grundlage für die vorliegend strittige Auszonung, ist sie nicht zu hören. Der mit RPG1 revidierte Art. 15 Abs. 2 RPG gibt ausdrücklichen den Auftrag, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren. Ebenfalls nicht zu hören ist die Rekurrentin, soweit das St.Galler Berechnungsmodell in Frage gestellt wird. Es ist ihr zuzustimmen, dass die für die Berechnungen massgeblichen Grundlagen aus dem Jahr 2017 stammen. Jedoch stützt sich der kantonale Richtplan für die



Frage der Auszonungspflicht auf das Berechnungsmodell zur Siedlungsgebietsdimensionierung mit einem zeitlichen Horizont von 25 Jahren. 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. Wird die zehnjährige Anpassungsfrist gemäss PBG vom in der Berechnung gewählten Zeithorizont von 25 Jahren abgezogen, so ergibt sich netto ein Zeithorizont von 15 Jahren (vgl. Art. 15 Abs. 1 RPG). Ebenfalls unbeachtlich ist, dass sich das Y.____ – wie die Rekurrentin vorbringt – deutlich über das den Berechnungen zugrunde gelegte Szenario hinaus entwickelt habe. Die Wahl des Szenarios mag im Kanton St.Gallen als streng beurteilt werden, wird aber durch die anderen Faktoren des Berechnungsmodells ausgeglichen. Damit ist sichergestellt, dass das Baugebiet nicht zu knapp bemessen ist und zukünftige Entwicklungen aufgefangen werden können. Die Rüge, es fehle an einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV) sowie einem öffentlichen Interesse an der Auszonung (Art. 36 Abs. 2 BV) erweist sich deshalb als unbegründet.

6. Die Rekurrentin bestreitet, dass sich das fragliche Grundstück für eine Auszonung eigne.

6.1 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, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in: Zuferey/Waldmann [Hrsg.], Revision Raumplanungsgesetz 2014, Zürich 2015, S. 226). Demnach ist Bauland auszuzonen, wenn es sich für die Überbauung nicht eignet (e contratio Art. 15 Abs. 4 Bst. a), es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren nicht benötigt, erschlossen und überbaut wird (e contratio Art. 15 Abs. 4 Bst. b), es Kulturland zerstückelt (e contratio Art. 15 Abs. 4 Bst. c), seine Verfügbarkeit rechtlich nicht sichergestellt ist (e contratio Art. 15 Abs. 4 Bst. d) und damit die Vorgaben des Richtplans nicht umgesetzt werden (e contratio Art. 15 Abs. 4 Bst. e). Das Eignungskriterium des Bst. a entstammt dem bisherigen Art. 15 RPG. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist Land für die Überbauung geeignet, wenn «es den Anforderungen genügt, die an die dafür vorgesehene Nutzung gestellt werden». Das Land muss demnach im Hinblick auf die vorgesehene Nutzung sowohl tatsächlich als auch rechtlich für eine Überbauung geeignet sein. Zu den Kriterien, welche die tatsächliche Eignung eines Grundstücks für die Überbaubarkeit beeinflussen, gehört vorab die bautechnische Möglichkeit zur Überbauung. Lässt die Beschaffenheit des Bodens eine Überbauung nicht zu, fehlt es an der Eignung. Ebenso wichtig sind die natürlichen Gegebenheiten (Art. 1



Abs. 1 Satz 3 RPG) wie Bodenqualität und Lage (Topografie, Ausrichtung, Klima usw.). An der Eignung fehlt es etwa dann, wenn die Sicherheit der Bewohner, der Bauten und der Infrastrukturanlagen durch Erschütterungen, Hangrutsch oder Lawinen gefährdet erscheint. Solche Gebiete dürfen grundsätzlich nicht der Bauzone zugewiesen werden. Im Rahmen der Beurteilung und Bewertung der tatsächlichen Situation sind ferner bereits bestehende und historisch gewachsene Siedlungsstrukturen zu beachten. Die Eignung misst sich ebenfalls am Stand der vorhandenen Groberschliessung des Gebiets. Darüber hinaus ist auch das Vorhandensein von Anlagen der öffentlichen Infrastruktur (Schulen, Kindertagesstätten, öffentliche Verkehrsmittel usw.) in die Beurteilung einzubeziehen. Die Eignung in rechtlicher Hinsicht bestimmt sich anhand der Ziele und Grundsätze des RPG (Art. 1 und 3 RPG) und des weiteren positiven Rechts. So sollen beispielsweise Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet sein und schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind (Art. 3 Abs. 3 Bst. a RPG). Wohngebiete sollen auch vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden (Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG). Die Ziele und Grundsätze können zwar die Eignung zur Überbauung nicht absolut ausschliessen, sie können sie aber mehr oder weniger stark relativieren (H. AEMISEGGER/S. KISSLING, a.a.O., Art. 15 N 89 ff.)

6.2 Wie aus dem kommunalen Richtplan und dem Innentwicklungskonzept der Politischen Gemeinde X.____ hervor geht, ist die künftige Siedlungsentwicklung auf die Dörfer X.____ und T.____ auszurichten. Dabei soll das Dorf X.____ vornehmlich der Wohnnutzung dienen, während das Dorf T.____ vorrangig für Arbeitsnutzungen vorgesehen ist. Weiter wird festgehalten, dass T.____ mit dem öV erschlossen sei und etwa mit dem Oberstufenzentrum über ein begrenztes Grundversorgungsangebot verfüge. Im Koordinationblatt G9 werden die Grundsätze zur Entwicklung des Dorfes T.____ weiter konkretisiert. Die Analyse habe ergeben, dass grössere, weitgehend unerschlossene und unbebaute Bauzone WE im Umfang von rund 1,3 ha vorhanden seien. Sodann seien einige Grundstücke entlang des T.____s aufgrund von Hochwasser mit Naturgefahren belastet. Entsprechend werde im Koordinationsblatt festgesetzt, dass die mit Naturgefahren belasteten Flächen sowie die nicht erschlossene Bauzone an der C.____strasse auszuzonen sei. Die dazugehörige Richtplankarte bildet die Ziele und Grundsätze ab. Die Richtplankarte zeigt auch deutlich die Grenze zum auf dem Gebiet der Gemeinde Alt-Z.____ gelegenen Teil des Dorfes T.____ auf. Wie aus dem Vergleich zwischen dem derzeitigen und dem projektierten Zonenplan Alt-Z.____ hervorgeht, sind im Dorf T.____ auch auf dem Gebiet von Alt-Z.____ keine planerischen Verdichtungen vorgesehen. Vielmehr nahm auch die Politische Gemeinde Alt-Z.____ im Dorf T.____ Aus- bzw. Umzonungen vor. Dies zeigt sich deutlich an der Wohnzone, wo die Randbereiche neu der Grünzone zugewiesen werden sollen.



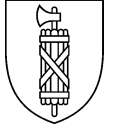
6.3 Es dürfte unbestritten sein, dass das fragliche Bauland aufgrund der ohnehin schon überdimensionierten Bauzone in den nächsten 15 Jahren nicht benötigt wird. Entsprechend sieht das Innenentwicklungskonzept auch keine Mobilisierungsmassnahmen für das fragliche Grundstück vor. Insoweit trägt die Auszonung Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG Rechnung. Strittig ist dagegen insbesondere, ob das Grundstück sich in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht für eine Überbauung eignet bzw. baureif ist. Bautechnische Gründe, weshalb das Grundstück nicht überbaut werden könnte – etwa aufgrund der Bodenbeschaffenheit oder natürlicher Gegebenheiten wie Bodenqualität und Topografie – sind nicht ersichtlich und werden von der Vorinstanz auch nicht geltend gemacht. Die Vorinstanz begründet die Auszonung insbesondere mit der fehlenden Erschliessung. Sie stützt sich in ihrer Argumentation dabei auf die Erschliessungs- und Überbauungsstudie der Rekurrentin vom 11. Mai 2020, welche im Rahmen der Mitwirkung und Einsprache eingereicht worden ist. Gemäss der Studie ist vorgesehen, das Grundstück in elf Einheiten aufzuteilen und mit Einfamilienhäusern (EFH) zu überbauen. Die Erschliessung soll über eine neu zu erstellende, rund 200 m lange, ab der B.____strasse sowie der C.____strasse abzweigende Strasse samt Wendeanlage erfolgen. Bei der Erschliessungsanlage handle es sich gemäss dem vorinstanzlichen Einspracheentscheid nicht bloss um eine «innere Erschliessung». Vielmehr sei eine dem Gemeingebrauch gewidmete Strasse im Sinn des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) erforderlich. Damit könne das Grundstück zumindest im aktuellen Betrachtungszeitpunkt als nicht genügend erschlossen betrachtet werden.

6.4 Vor dem Hintergrund der st.gallischen Rechtsprechung zur Erschliessung erachtet die Vorinstanz das Grundstück als unerschlossen und folglich nicht als baureif, da im Falle einer Unterteilung des vorliegend strittigen Grundstücks zur rechtlichen Sicherstellung einer ausreichenden Erschliessung eine klassierte Strasse erforderlich wäre. Die vorinstanzlichen Überlegungen greifen zu kurz, da sie die Erschliessungsfrage im Zusammenhang mit der Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 2 Bst. b RPG bzw. Art. 67 PBG mit derjenigen der Baureife nach Art. 15 Abs. 4 Bst. a RPG gleichsetzen. Eine Gleichsetzung ist aufgrund der unterschiedlichen Zeithorizonte jedoch nicht möglich. Im Zeitpunkt, in welchem die Einzonung – bzw. vorliegend die Auszonung – strittig ist, ist nur zu prüfen, ob das Baugebiet innerhalb der nächsten 15 Jahre erschlossen werden kann. Im Gegensatz dazu, muss bei der Erteilung der Baubewilligung die Erschliessung spätestens im Zeitpunkt der Realisierung des konkreten Vorhabens vorhanden sein (E. JEANNERAT, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxis-kommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 19 N 4 ff.). Das fragliche Grundstück stösst direkt an die B.____- und die C.____strasse an. Dem Grundstück kann deshalb die Groberschliessung nicht gänzlich abgesprochen werden. Jedoch ist es offensichtlich, dass im Fall einer Überbauung umfangreiche Strassenbauarbeiten sowie weitere Erschliessungsarbeiten (Wasser, Abwasser, Energie) notwendig sein werden. Und zwar unabhängig davon, auf welche Weise das Grundstück genutzt würde – sei es im Rahmen von EFH,



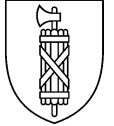
Stockwerkeigentum oder einer Mietüberbauung. Erschliessungsstrassen weisen einen hohen Flächenbedarf auf, da sie ausreichend Breite für den Fahrzeugverkehr, Entwässerung und Versorgungsleitungen benötigen. Dieser Flächenbedarf wird besonders kritisch, wenn das Grundstück wie vorliegend länglich ist und die Strasse über die gesamte Länge geführt werden muss. In solchen Fällen beansprucht die Erschliessung einen erheblichen Anteil der Grundstücksfläche, wodurch die nutzbare Baufläche deutlich reduziert wird. Die Flächenbilanz verschlechtert sich dadurch spürbar, da auf dem langen, schmalen Grundstück die Erschliessung unverhältnismässig viel Raum einnimmt und die Effizienz der Grundstücksnutzung stark einschränkt. Dies entspricht nicht dem Ziel der haushälterischen Bodennutzung (Art. 1 Abs. 1 RPG). Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz im Rahmen ihres Ermessens das Fehlen der Feinerschliessungsanlagen als Aussonungskriterium herangezogen und bejaht hat.

6.5 Im weiteren weist das Grundstück auch nicht die erforderliche Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr (öV) auf. Wohn- und Arbeitsgebiete sind einander zweckmässig zuzuordnen und schwerge-
wichtig an Orten zu planen, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG). Sodann sollen Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden (Art. 3 Abs. 2 Bst. c RPG). Der kantonale Richtplan knüpft hierbei an und setzt bei der Einzonung von Wohn- und Mischzonen die Erfüllung der beiden Planungsgrundsätze voraus (Koordinationsblatt S12). Betreffend der erforderlichen Erschliessung mit dem öV verweist das Koordinationsblatt auf jenes betreffend «Abstimmung Siedlung und Verkehr» (Koordinationsblatt S14). Demgemäss hat die Einzonung prioritär dort in der Gemeinde zu erfolgen, wo bereits eine gute Erschliessungsgüte des öV vorhanden ist. In den Raumtypen Kultur- und Agrarlandschaft muss das Gebiet mindestens mit der Güteklasse D (geringe Erschliessung) erschlossen sein. Gemäss dem kommunalen Richtplan sei das Dorf T.____ mit den öV erschlossen. Die Buslinie «Bahnhof R.____ bzw. Q.____ – X.____ – T.____ – Bahnhof W.____-Z.____» werde im Stundentakt geführt. Aufgrund der Anschlüsse an die Bahnhöfe R.____ und W.____-Z.____ bestehe faktisch ein Halbstundentakt. Ein Blick auf die Karte «ÖV Güteklassen und Haltestellen CH» (geoportal.ch) zeigt jedoch, dass das Dorf T.____ nicht einmal die öV-Güteklasse «D – geringe Erschliessung» aufweist. Das Dorf T.____ wird lediglich mit einer Bushaltestelle bedient. Diese liegt im Zentrum von T.____, bei der Brücke welche die beiden Dorfteile auf dem Gebiet von X.____ und Alt-Z.____ miteinander verbindet. Das fragliche Grundstück liegt rund 270 m Luftlinie bzw. 5 Gehminuten von der Haltestelle entfernt. Es ist der Rekurrentin zwar zuzustimmen, dass ihr Grundstück hinsichtlich der öV-Güteklasse genau gleich gut bzw. schlecht angeschlossen ist, wie das gesamte Dorf T.____ sowie auch X.____ Dorf. Nichts desto trotz erfüllt das ganze Dorf T.____ nicht die erforderliche öV-Güteklasse gemäss kantonalem Richtplan, weshalb eine Einzonung für Wohn- und Mischzonen prima vista nicht angezeigt wäre. Entsprechend erweist sich eine Auszonung im Dorf T.____ unter dem Gesichtspunkt der öV-



Anbindung (Art. 3 Abs. 3 Bst. a RPG) auch als sachgerecht. Erst recht, wenn es sich um ein sehr grosses, unbebautes und nicht feinerschlossenes Grundstück am südlichen Siedlungsrand handelt.

6.6 Fraglich ist jedoch, ob die Auszonung mit Art. 15 Abs. 4 Bst. c RPG vereinbar ist, wonach Kulturland nicht zerstückelt werden darf. Das Verbot der Zerstückelung ergab sich bereits unter alten Recht aus dem Planungsziel der haushälterischen Bodennutzung und dem Konzentrationsprinzip (Art. 1 Abs. 1 RPG). Die Siedlungstätigkeit soll auf räumlich zusammenhängende, vom umliegenden Nichtbaugebiet klar abgegrenzte und auf das notwendige beschränkte Zonen zusammengefasst werden. Auch aus den Planungsgrundsätzen und den allgemeinen Grundsätzen zur Ausscheidung von Bauzonen lässt sich das Zerstückelungsverbot ableiten. So sollen der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG). Art. 15 Abs. 3 RPG verlangt bei der Festlegung von Bauzonen explizit, dass die Fruchtfolgeflächen zu erhalten und die Natur und Landschaft zu schonen sind (H. AEMISEGGER/S. KISSLING, a.a.O., Art. 15 N 107). Es erscheint offenkundig und zeigt sich im strittigen Zonenplan deutlich, dass durch die grossflächige Auszonung des Grundstücks Nr. 001 die heutige Wohnzone zweigeteilt wird und insofern entlang der C.____strasse der Eindruck einer Kleinbauzone entsteht. Würde die Planung hypothetisch losgelöst von bestehenden Siedlungsstrukturen auf der „grünen Wiese“ erfolgen, wäre eine solche Zonierung mit dem Konzentrationsverbot wohl nicht vereinbar. Vorliegend hat die Vorinstanz jedoch die anspruchsvolle Aufgabe, im Rahmen bestehender Strukturen ursprünglich fehlerhafte Nutzungspläne – namentlich hinsichtlich ihrer Dimensionierung – nachträglich zu korrigieren. Bei dieser Ausgangslage müssen bestehende Siedlungsmuster teilweise hingenommen werden. Umso wichtiger ist es in solchen Gebieten, die noch vorhandenen grösseren und unüberbauten Teile der Bauzone konsequent zurückzuzonen (L. BÜHLMANN, Rückzonungen sind facettenreich, in: Inforum, VLP-ASPAN [Hrsg.; heute: espace suisse] März 2/2013, S. 4). Entgegen der Ansicht der Rekurrentin steht das Zerstückelungsverbot bzw. das Konzentrationsgebot der strittigen Auszonung nicht entgegen. Handelt es sich doch auch nicht um «weitgehend überbautes Gebiet» im Sinn von Art. 36 Abs. 3 RPG. Demnach gilt das weitgehend überbaute Gebiet als vorläufige Bauzone, solange keine Bauzonen bestehen und das kantonale Recht nichts anderes vorsieht. Bei der Bestimmung handelt es sich um eine eigentliche Ersatzbestimmung. Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets wurde aber vor RPG1 auch in Art. 15 PRG betreffend der Ausscheidung von Bauzonen verwendet. Der Begriff ist eng zu umschreiben und umfasst im Wesentlichen nur den geschlossenen Siedlungsbereich und eigentliche Baulücken (A. RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 36 N 33). Danach ist von eigentlichen Baulücken die Rede, wenn einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land grenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen (Urteil des Bundesgerichts 1A.72/2003 vom 4. November 2003 Erw. 4.1.1). Wie



die kommunale Richtplankarte zeigt (vgl. oben Abb. 4) gehört nach vorinstanzlicher Auffassung das ganze Gebiet einschliesslich dem Grundstück Nr. 001 zum Siedlungsgebiet. Diese Auffassung ist aufgrund der bebauten Strukturen schlüssig, hilft der Rekurrentin aber nicht weiter. Aufgrund der – im Vergleich zu den umliegenden Grundstücken – sehr grossen Grundstücksfläche, welche – selbst nach Ansicht der Rekurrentin – der Aufteilung bedarf, handelt es sich sicherlich nicht um eine Baulücke im genannten Sinn.

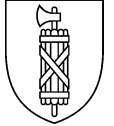
6.7 Somit ergibt sich, dass die Politische Gemeinde aufgrund von RPG1 und der kantonalen Richtplanung Auszonungen vornehmen muss, weshalb eine gesetzliche Grundlage wie auch ein öffentliches Interesse zu bejahen ist. Angesichts der ohnehin überdimensionierten Bauzone plant die Vorinstanz im unter öV-Gesichtspunkten nicht optimal gelegenen Dorf T.____ keine weiteren Wohnnutzungen. Aufgrund der Tatsache, dass es sich beim Grundstück Nr. 001 angesichts der örtlichen Verhältnisse um ein sehr grosses und völlig unbebautes Grundstück handelt, liegt eine Auszonung auf der Hand. Zwar liegt das Grundstück gemäss kommunalem Richtplan im Siedlungsgebiet, stellt für sich aber keine Baulücke dar. Dem Grundstück fehlt zudem die erforderliche, zugleich jedoch bodenverschleissende Feinerschliessung. Vor diesem Hintergrund ist die vorinstanzliche Bejahung der Auszonungskriterien nicht zu beanstanden.

7.

Die Rekurrentin bestreitet weiter die Verhältnismässigkeit der planerischen Massnahme.

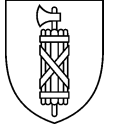
7.1 Wie oben dargelegt, stützt sich die geplante Auszonung des Grundstücks Nr. 001 auf eine gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV) und liegt im öffentlichen Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV). Weiter ist demnach zu prüfen, ob die planerische Massnahme auch verhältnismässig im Sinn von Art. 36 Abs. 3 BV ist. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit liegt bereits Art. 5 BV zugrunde und fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesses liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zum Eingriff in private Rechte stehen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St.Gallen 2020, N 514, 517).

7.2 Die Auszonung des Grundstücks Nr. 001 ist ohne Weiteres geeignet, die betreffende Fläche der Bebaubarkeit zu entziehen und damit dem öffentlichen Interesse an der Redimensionierung des Baugebiets sowie der Erfüllung der raumplanungsrechtlichen Ziele und Grundsätze zu dienen. Die Auszonung erweist sich sodann als notwendig, da keine andere, aber mildere Massnahme zum Entzug der Bebaubarkeit ersichtlich ist und auch nicht geltend gemacht wird. Zwar moniert die Rekurrentin, dass nicht ersichtlich sei, weshalb die Vorinstanz die Flächen der FiB O zuweise. Wie oben bereits ausgeführt, dient die FiB gemäss Art. 16 PBG dazu, Bereiche aus Gründen der



Ortsplanung, des Natur- und Heimatschutzes sowie des Umweltschutzes freizuhalten und bestimmte Sportarten auszuüben, ohne dass diese überbaut werden dürfen. Gemäss Art. 8 des revidierten Baureglements (BauR) legt die Politische Gemeinde X.____ – wie von Art. 16 Abs. 2 PBG verlangt – den Zweck der Freihaltezone näher fest. Demnach dient die FiB O 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. Es ist der Rekurrentin zuzustimmen, dass die Vorinstanz nicht konkret darlegt, worin das schutzbedürftige Orts- und Landschaftsbild im Bereich des strittigen Grundstücks bestehe und deshalb die Zuweisung zur FiB O erforderlich sei. Die vorinstanzliche Begründung zielt vielmehr auf die Tatsache, dass die Flächen der Bebaubarkeit zu entziehen seien und die FiB O hierzu eine geeignete Massnahme sei. Diesem Gesichtspunkt ist grundsätzlich zuzustimmen. Sicherlich wäre es auch denkbar gewesen, die Flächen der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Die Vorinstanz hat sich jedoch dazu entschieden, eine FiB auszuscheiden, was angesichts der Tatsache, dass sich die Flächen im Siedlungsgebiet befinden, nachvollziehbar ist. Da die Rekurrentin lediglich die Auszonung an sich beanstandet und keine Anträge oder Gründe für eine Zuweisung in die Landwirtschaftszone vorbringt, ist sowohl die Begründungsdichte der Vorinstanz als auch ihr Entscheid zur Zuweisung zur FiB O im Rahmen ihrer Planungshoheit und des ihr zustehenden Ermessensspielraums nicht zu beanstanden. Näher zu prüfen ist indessen, ob die planerische Massnahme ein angemessenes Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff wahr, den sie für die betroffene Rekurrentin bewirkt. Für die Interessensabwägung massgeblich sind einerseits die Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen und andererseits das Gewicht der betroffenen privaten Interessen. Eine Massnahme, an der nur ein geringes öffentliches Interesse besteht, die aber tiefgreifende Auswirkungen auf die Rechtsstellung der betroffenen Privaten hat, soll unterbleiben (HÄFELIN/MÜLLER/ UHLMANN, a.a.O., N 556 f.).

7.3 An der Reduktion überdimensionierter Baugebiete besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse. Entsprechend liegt die mit den Auszonungskriterien vereinbare Auszonung des Grundstücks Nr. 001 ebenfalls im gewichtigen öffentlichen Interesse. Diesem öffentlichen Interesse steht das private Interesse der Rekurrentin diametral entgegen, wird doch mit der Auszonung die Nutzbarkeit ihres Grundstücks erheblich eingeschränkt. Die Planung weist dem Raum unterschiedliche Möglichkeiten der Nutzung zu. Die unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten schlagen sich in einem ungleichen ökonomischen Wert nieder. Land, auf dem bodenverändernde Nutzungen – namentlich das Bauen zu privaten Zwecken – zulässig sind, weist regelmässig einen deutlichen höheren Wert auf als das Land, das den bodenerhaltenden Nutzungen vorbehalten bleibt (E. RIVA, in: Aemisegger/Moor/Ruch/ Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 5 N 1). Der Konflikt zwischen den öffentlichen Interessen an der Reduktion überdimensionier-

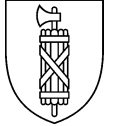


ter Bauzonen und den privaten Interessen monetärer Natur sind deshalb unumgänglich. Aus diesem Grund hat der Bundesgesetzgeber mit Art. 5 Abs. 1 RPG statuiert, dass in Fällen, in denen ein Nutzungsplan den bisherigen Bodenwert in positiver oder negativer Richtung verändert, einen Ausgleich der verursachten Vorteile und Nachteile vorzunehmen ist. Ein solcher Ausgleich entspricht dem Postulat der Gerechtigkeit und namentlich der Rechtsgleichheit: Die durch die Nutzungsplanung herbeigeführten Veränderungen des Bodenwerts entstehen ohne Zutun des Eigentümers. Dieser dem Eigentümer nicht zu-rechenbare Effekt soll bis zu einem gewissen Grad neutralisiert werden (E. RIVA, a.a.O., Art. 5 N 1). In Art. 5 Abs. 2 RPG wird der Grundsatz dahingehend konkretisiert, dass Planungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll zu entschädigen sind. Die Bestimmung umschreibt somit den Begriff der materiellen Enteignung und sieht hierfür die vollständige Entschädigung vor. Um eine Entschädigung aus materieller Enteignung geltend machen zu können, ist es nicht nötig, zuvor die Rechtmässigkeit der planerischen Massnahmen überprüfen zu lassen (E. RIVA, a.a.O. Art. 5 N 157). Es ist deshalb unbestritten, dass die vorliegend strittige planerische Massnahme eine entschädigungspflichtige materielle Enteignung darstellen kann. Die Beurteilung einer allfälligen Entschädigungspflicht ist jedoch nicht im Vorliegenden, sondern im Rahmen des im Enteignungsgesetz (sGS 735.1) vorgesehenen Verfahrens vorzunehmen. Es bleibt daher festzuhalten, dass das von der Rekurrentin geltend gemachte finanzielle Interesse grundsätzlich jedem Auszonungsvorhaben entgegensteht. Für sich allein vermag es das gewichtige öffentliche Interesse an der Erfüllung der raumplanungsrechtlichen Vorgaben deshalb nicht zu überwiegen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil das RPG diesen privaten Interessen mit Art. 5 RPG und der Möglichkeit einer vollen Entschädigung Rechnung trägt. Andere als finanzielle Gründe bringt die Rekurrentin nicht vor, weshalb sich die Rüge der Unverhältnismässigkeit als unbegründet erweist. Es ist der Rekurrentin zwar zuzustimmen, dass die vorinstanzliche Abwägung zwischen den öffentlichen und den privaten Interessen im Einspracheentscheid kurz ausgefallen ist. Zumal aber wie aufgezeigt, eine weitergehende Abwägung gar nicht möglich und Gründe hierfür die Einsprecherin ebenfalls nicht vorgebracht hat, ist die Begründungsdichte nicht zu beanstanden.

8.

Die Rekurrentin bringt schliesslich vor, die planerische Massnahme sei im Hinblick auf den in der Aussenfraktion S. ___ gelegenen Vergleichsfall rechtsungleich.

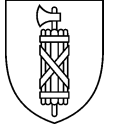
8.1 Das Rechtsgleichheitsgebot hat seine Grundlage in Art. 8 Abs. 1 BV. Es erfasst alle Rechtsbereiche und verlangt eine rechtsgleiche Behandlung. Das bedeutet, dass gleiche (in den rechtlich erheblichen Punkten analoge) Sachverhalte gleichbehandelt werden müssen. Ungleichbehandlung verlangt eine sachliche Begründung (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Aufl., Zürich/Genf 2024, N 875). Der Grundsatz rechtsgleicher



Behandlung hat im Planungsrecht nur eine abgeschwächte Bedeutung. Grundstücke ähnlicher Lage und Art können daher unter Vorbehalt des Willkürverbotes völlig verschieden behandelt werden (BGE 121 I 245 Erw. 6bb). Es liegt – wie das Bundesgericht in konstanter Rechtsprechung festhält – in der Natur der Raumplanung, dass die Gebiete, in denen gewisse Nutzungen erlaubt oder aber ausgeschlossen sind, irgendwie bezeichnet und von anderen Gebieten abgegrenzt werden müssen (BGE 142 I 162 Erw. 3.7.2)

8.2 Die Aussenfraktion S.____ zwischen dem Dorf T.____ und X.____ Dorf ist gemäss geltendem ZP X.____ der Kernzone zugewiesen. Die Kernzone war bis zum von der Rekurrentin beanstandeten Bauvorhaben mit einem Gewerbebetrieb für Tiertransporte und fünf Wohnhäusern überbaut. Wie den von der Vorinstanz eingereichten Akten zu entnehmen ist, bewilligte diese am 2. Mai 2019 auf dem damals unbebauten Grundstück Nr. 003 den Neubau von drei Doppel-EFH sowie eines EFH. Rund ein Jahr nach Rechtskraft der Baubewilligung erliess die Vorinstanz am 31. Mai 2021 im Hinblick auf die Überarbeitung des Rahmennutzungsplans eine Planungszone über das gesamte Baugebiet. Während der Geltung der Planungszone erteilte die Vorinstanz am 21. Juni 2021 sowie 7. September 2021 die Baubewilligungen für die geänderten Projektabsichten, wonach neu insgesamt acht EFH statt Doppel-EFH erstellt werden sollen. Das ursprüngliche Grundstück wurde zwischenzeitlich in die Grundstücke Nrn. 004, 005, 006, 007, 008, 009, 010 und 011 unterteilt und auch überbaut.

8.3 Es ist der Rekurrentin zuzustimmen, dass eine bauliche Entwicklung der kleinen Aussenfraktion S.____ den raumplanerischen Zielsetzungen und Grundsätzen zuwiderläuft. Die gleiche Auffassung vertrat wohl auch die Vorinstanz, sah doch der im Jahr 2018 dem AREG eingereichte Zonenplanentwurf das damalige unbebaute und ungeteilte Grundstück in S.____ zur Auszonung vor. Weshalb die Vorinstanz im Jahr 2019 die neu eingereichte Überbauungsstudie begrüsst und von den ursprünglichen Auszonungsplänen abkam, ist nicht nachvollziehbar. Zwar mag die am 2. Mai 2019 erteilte Baubewilligung für drei Doppel-EFH sowie einem EFH formell rechtmässig vor Erlass der gesamtkommunalen Planungszone ergangen seien. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Baubehörde nicht allein der formellen Rechtmässigkeit verpflichtet ist, sondern als Planungsbehörde auch eine langfristige, übergeordnete Perspektive im Sinne der Gesamtplanung einnehmen muss. Dies gilt unabhängig davon, dass in der Politischen Gemeinde X.____ die Baukommission für die Erteilung der Baubewilligung zuständig ist und die Ortsplanung in die Kompetenz des Gemeinderats fällt. Kritisch ist daher auch – wie die Rekurrentin zu Recht vorbringt –, dass während der Gültigkeit der Planungszone der Bau von EFH statt Doppel-EFH bewilligt worden ist. Die vorinstanzliche Begründung, es handle sich lediglich um eine Projektänderung einer bereits gültigen Baubewilligung, weshalb der Planungszweck nicht vereitelt werde, wirkt wenig überzeugend. Stellt doch der Neubau von acht EFH nicht eine Projektänderung, sondern vielmehr ein komplett neues Bauprojekt dar. Ganz abgesehen davon,

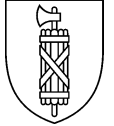


dass die Vorinstanz zu jenem Zeitpunkt – zumal von der ursprünglichen Baubewilligung anscheinend noch kein Gebrauch gemacht worden war – den Widerruf der ursprünglichen Baubewilligung hätte in Erwägung ziehen können.

8.4 Die Empörung der Rekurrentin ist begründet; die Rechtmässigkeit der erteilten Baubewilligungen bildet jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens und vermag im Übrigen auch nichts daran zu ändern, dass das rekurrentische Grundstück – wie dargelegt – die Auszonungskriterien erfüllt. Aufgrund der deutlich überdimensionierten Bauzone der Politischen Gemeinde X.____ wäre das Grundstück der Rekurrentin ohnehin auszuzonen gewesen. Das Vorgehen der Vorinstanz in S.____ hat entgegen der Ansicht der Rekurrentin nicht zur Folge, dass sie nun allein die Auszonungslast tragen müsse. Die Fläche in S.____ ist mit rund 4'600 m² kleiner als die streitgegenständliche Auszonung in T.____, weshalb eine Auszonung in S.____ den Auszonungsbeitrag ohnehin nur teilweise kompensieren würde. Hinzu kommt, dass die beiden Grundstücke auch nicht in einem Konkurrenzverhältnis stehen. Die Rückzonung beruht auf objektiven Kriterien, es sind all jene Bauzonenflächen rückzuzonen, deren Rückzonung zweck- und verhältnismässig ist. Die vorzunehmenden Rückzonungen sind nicht auf eine konkrete Fläche beschränkt, auch wenn an sich eine quantitative Zielvorgabe in der kantonalen Rückzonungsstrategie – vorliegend 2,8 ha – besteht (Urteil des Bundesgerichtes 1C_625/2022 vom 19. August 2024 Erw. 4.4.3). Ein Konkurrenzverhältnis oder eine Wechselwirkung zwischen den beiden Flächen ist nicht ersichtlich, hat doch die Vorinstanz mit 3,4 ha mehr Flächen ausgezont als im Richtplan vorgeben. Der Umstand, dass im Rahmen des ersten Zonenplanentwurfs aus dem Jahr 2018 das Grundstück der Rekurrentin nicht zur Auszonung vorgesehen war, vermag auch kein Konkurrenzverhältnis zu begründen. Insofern erweist sich die Rüge der Ungleichbehandlung – soweit sie auf einen Verbleib des rekurrentischen Grundstücks in der WE abzielt – als unbegründet. Weiter macht die Rekurrentin eine Ungleichbehandlung geltend, weil sie rund ein Viertel der vom kantonalen Richtplan vorgegebenen Auszonungslast trage; auch dieses Vorbringen ist nicht zu berücksichtigen. Zum einen hat die Vorinstanz mehr ausgezont, als die Richtplanvorgaben erfordern. Zum anderen zeigt der Umstand, wonach durch die Auszonung des rekurrentischen Grundstücks rund ein Viertel der minimal erforderlichen Auszonungsfläche erzielt wird, dass die Vorinstanz die Auszonung am sachgerechten Ort vorgenommen hat. Es konnte grosses, unbebautes und zusammenhängendes Baugebiet ausgezont werden, das in den nächsten 15 Jahren nicht benötigt wird. Die Rüge der Ungleichbehandlung erweist sich auch deshalb als unbegründet.

9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die grossflächige Auszonung des Grundstücks Nr. 001 nicht zu beanstanden ist. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.



10.

10.1 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 der Rekurrentin zu überbinden.

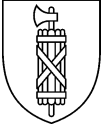
10.2 Der von der Rekurrentin am 14. Februar 2025 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

11.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

11.1 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).

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



Entscheid

1.

Der Rekurs der A.____ AG wird abgewiesen.

2.

a) Der A.____ AG wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 14. Februar 2025 von der A.____ AG geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

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

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin