



Fall-Nr.:	25-982
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	24.07.2026
Entscheiddatum:	13.05.2026

BUDE 2026 Nr. 023

Planungsrecht, Art. 45 Abs. 1 VRP. Der von der Vorinstanz erlassene und vom AREG genehmigte Zonenplan bildet zusammen mit dem Einspracheentscheid den möglichen Streitgegenstand des vorliegenden Rekurses. Ausgehend vom Rechtsbegehren der nicht anwaltlich vertretenen Rekurrentin wird die Rechtmässigkeit der Auszonung ihres Grundstücks nicht in Frage gestellt. In der Rekursbegründung sowie der Replik hält die Rekurrentin zudem mehrfach und ausdrücklich fest, dass sie die Rückzonung akzeptiere. Die Rekurrentin stört sich einzig und allein an den vorinstanzlichen Erwägungen. Soweit die Rekurrentin aus den Erwägungen des Einspracheentscheids negative Präjudizien für das Verfahren vor der Schätzungskommission befürchtet, ist festzuhalten, dass nach der Rechtsprechung ein Entscheid nur in jener Form in Rechtskraft erwächst, wie er im Dispositiv zum Ausdruck kommt. Nicht zur Urteilsformel gehören die tatsächlichen Feststellungen und die rechtlichen Erwägungen des Entscheids. Zumal die Vorinstanz vorliegend das Dispositiv des Einspracheentscheids auch nicht mit den Erwägungen verknüpft, ist auf die diesbezüglichen Rügen der Rekurrentin von vornherein mangels Beschwer nicht einzutreten (Erw. 1). Nichteintreten auf den Rekurs.

BUDE 2026 Nr. 23 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



25-982

Entscheid Nr. 23/2026 vom 13. Mai 2026

Rekurrentin

A.____

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Gesamtentscheid des Gemeinderates 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) A.____, Uster, ist Eigentümerin des fast 3'500 m² grossen Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____, im Weiler B.____ des Dorfes W.____. Der Weiler liegt auf der Passhöhe der B.____strasse (Kantonsstrasse), welche das an der Thur gelegene Städtchen C.____ und die im Z.____ liegende Ortschaft V.____ verbindet. Das unbebaute Grundstück Nr. 001 ist gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde W.____ vom 12. November 1984 der Kernzone für zweigeschossige Bauten (K2) zugewiesen und stösst im südwestlichen Bereich an die D.____strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) an. Nördlich des Grundstücks befindet sich eine Landwirtschaftszone, Östlich und südlich stösst das Grundstück an die weitgehend überbaute K2 an. Westlich des Grundstücks befindet sich sodann übriges Gemeindegebiet (üG).

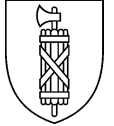
B.

a) Die Überarbeitung der Rahmennutzungsplanung, bestehend aus Zonenplan und Baureglement, wurde bereits vor der Fusion von Neu-Z.____ in den drei bis dahin eigenständigen 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. «Auszonungs-gemeinden», welche ihre Bauzonen verkleinern müssen.

b) Am 31. Mai 2021 erliess der Gemeinderat W.____ im Hinblick auf die Überarbeitung des Rahmennutzungsplans eine Planungszone nach Art. 42 ff. PBG über das gesamte Baugebiet gemäss rechtsgültigem Zonenplan der Politischen Gemeinde W.____. Die Planungszone wurde aufgrund eines unter anderem von A.____ angestrebten Rekursverfahrens auf die gesamte Wohn- und Mischzonen eingeschränkt (BUDE Nr. 7/2022 vom 1. Februar 2022)

C.

a) Der Gemeinderat W.____ unterstellte den revidierten Richtplan sowie den Rahmennutzungsplan, bestehend aus Zonenplan und Baureglement, vom 9. Mai bis 7. Juni 2022 der öffentlichen Mitwirkung.



- b)** Mit Beschluss vom 15. August 2022 erliess der Gemeinderat W.____ den revidierten Rahmennutzungsplan. Der revidierte Zonenplan sah die Auszonung des gesamten Grundstücks Nr. 001 vor. Neu sollte das Grundstück der Landwirtschaftszone zugewiesen werden.
- c)** Der revidierte Rahmennutzungsplan lag vom 1. bis 30. September 2022 öffentlich auf. Innert der Auflagefrist erhob A.____ mit Schreiben vom 29. September 2022 Einsprache und beantragte sinngemäss, die geplante Auszonung voll zu entschädigen und die erfolgte Auszahlung im Grundbuch anzumerken.
- d)** Mit Beschluss vom 16. Dezember 2022 wies der Gemeinderat W.____ die Einsprache ab, soweit darauf eingetreten werden konnte. Der Gemeinderat erwog, dass vorliegend nur die aufgelegten Planungsinstrumente zu beurteilen seien, nicht jedoch die daraus möglicherweise resultierenden finanziellen Folgen. Soweit die Einsprecherin aufgrund der geplanten Auszonung eine Entschädigung beantrage, sei hierauf nicht einzutreten. Darüber hinaus trat der Gemeinderat auf die Einsprache ein und beurteilte die geplante Auszonung als rechtmässig. Nach Absicht und Zielsetzung der Gemeinde sei die Siedlungsentwicklung auf die Ortsteile W.____ Dorf sowie R.____ zu konzentrieren. In den Aussenfraktionen Q.____, P.____, B.____ und O.____ seien keine Erweiterungen der Bauzonen vorgesehen, vielmehr sollten in sämtlichen Fraktionen die Auszonungen von unbebauten, nicht baureifen oder nicht für Siedlungszwecke geeigneten Bauzonen am Siedlungsrand geprüft werden. Das Grundstück Nr. 001 entspreche diesen Kriterien. Es liege am äussersten westlichen Siedlungsrand des Weilers B.____. Damit das Grundstück mehrfach parzelliert werden könnte, müsste ab der D.____strasse eine klassierte Erschliessung einschliesslich Wendeplatz neu erstellt werden. Daher könne das Grundstück zumindest zum jetzigen Zeitpunkt nicht als ausreichend erschlossen betrachtet werden.
- 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 Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (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 W.____ gälten, sondern lediglich für den Grundbuchkreis W.____ 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 A.____ mit Schreiben vom 7. Februar 2025 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Es wird folgender Antrag gestellt:

Es sei die Aussage, das «Grundstück Nr. 001 ist mangels genügender Erschliessung nicht baureif» als nicht zutreffend abzuweisen. Die Aussage ist zudem falsch.

Zur Begründung wird sinngemäss vorgebracht, dass eine Auszonung eine materielle Enteignung darstelle und die Gemeinde daher zur Entschädigung verpflichtet sei. Ob ein damaliges Grundstück die erforderliche Erschliessung aufwies, sei für die Frage der Entschädigung nicht von Relevanz. Zudem erkenne die Vorinstanz, dass die klassischen Einfamilienhausüberbauungen samt Abparzellierung ohnehin nicht mehr dem heute geforderten haushälterischen Umgang mit dem Boden entsprächen. Das Grundstück benötige keine weitere Feinerschliessung, wenn es im Sinn einer nachhaltigen Entwicklung beispielsweise mit Eigentumswohnungen oder Reiheneinfamilienhäusern mit gemeinsamer, direkt ab der D.____strasse erschlossene Tiefgarage überbaut werde. Entsprechend sei die vorinstanzliche Feststellung, das Grundstück Nr. 001 sei nicht erschlossen und somit nicht baureif, falsch.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 20. Mai 2025 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die aufgeworfene Frage der Entschädigungspflicht nicht Gegenstand des vorliegend zu beurteilenden Planerlasses sei. In materieller Hinsicht sei festzuhalten, dass die Auszonung selbst ungeachtet der Erschliessungssituation angezeigt und gerechtfertigt sei.

b) Mit Vernehmlassung vom 29. August 2025 führt das AREG zusammengefasst aus, dass das Grundstück Nr. 001 aufgrund der fehlenden Bebauung und Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, der Lage in einer sehr kleinen Fraktion sowie der Randlage im Baugebiet für eine Auszonung prädestiniert sei.

c) Mit Eingabe vom 22. Oktober 2025 nimmt A.____ zu den eingegangenen Vernehmlassungen Stellung und hält dabei fest, dass sie die Rückzonung akzeptiere. Der Rekurs richte sich daher nicht gegen die Zonenplanänderung, sondern gegen die Aussagen bezüglich der Erschliessung des strittigen Grundstücks. Ziel des Rekurses sei es, durch unpräzise Formulierungen verursachte Präjudizien für einen nachfolgenden Entschädigungsprozess zu vermeiden.



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 grundsätzlich erfüllt. Zumal der Antrag der Rekurrentin den Streitgegenstand bestimmt, ist dieser nachfolgend kurz zu skizzieren (S. STAUB/J. GÜNTHARDT, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxis-kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 48 N 5).

1.2.1 Streitgegenstand (im Anfechtungsverfahren) ist das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, allerdings nur insoweit, als es im Verfahren noch umstritten ist (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen - dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 478 und 579). Mit dem Rekurs können alle Mängel der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden (Art. 46 Abs. 1 VRP). Eine Verfügung oder ein Entscheid als Anfechtungsgegenstand sind aber immer Prozessvoraussetzung, ohne die auf die Rechtsmittel der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege nicht eingetreten werden kann. Sie bilden somit zugleich den Anlass und die Begrenzung des Wirkungsbereichs der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege. Ausserhalb des in der Verfügung oder im Entscheid geregelten Rechtsverhältnisses liegende Rechtsbegehren sind grundsätzlich unzulässig (A. KÖLZ, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999, N 86 zu §§ 19-28, S. 321 f.; F. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 44 f.). Gegenstand des Verfahrens kann nur sein, was vom erstinstanzlichen Entscheid erfasst wurde (GVP 1978 Nr. 4). Sprengt die mit dem Rekursantrag aufgestellte Rechtsbehauptung den durch die erstinstanzliche Verfügung gesteckten Rahmen, ist darauf nicht einzutreten (KÖLZ, a.a.O., N 86 zu §§ 19-28, S. 322).

1.2.2 Der von der Vorinstanz erlassene und vom AREG am 22. Dezember 2024 genehmigte Zonenplan bildet zusammen mit dem Einspracheentscheid vom 16. Dezember 2022 den möglichen Streitgegenstand des vorliegenden Rekurses. Ausgehend vom Rechtsbegehren der Rekurrentin wird die Rechtmässigkeit der Auszonung nicht in Frage gestellt. Bei Laien ist aufgrund von Treu und Glauben ein gross-



zügiger Massstab anzulegen und nötigenfalls auf die Rekursbegründung abzustellen, um den massgeblichen Willen zu bestimmen (S. STAUB/J. GÜNTHARDT, a.a.O, Art. 48 N 5). In der Rekursbegründung sowie der Replik hält die Rekurrent mehrfach und ausdrücklich fest, dass sie die Rückzonung akzeptiere. Somit bildet die Rückzonung des Grundstücks Nr. 001 unzweifelhaft nicht Streitgegenstand des vorliegenden Rekurses. Umstritten sind somit lediglich die vorinstanzlichen Erwägungen im Einspracheentscheid, wonach das Grundstück Nr. 001 nicht erschlossen und daher nicht baureif sein.

1.3 Zumal die Rekurrentin lediglich die vorinstanzlichen Erwägungen und nicht das Dispositiv beanstandet, ist im weiteren die Rekursberechtigung zu prüfen.

1.3.1 Zur Erhebung des Rekurses ist berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut (Art. 45 Abs. 1 VRP). Dies setzt die formelle und materielle Beschwerde voraus. Die formelle Beschwerde ist erfüllt, wenn die rechtsuchende Partei im Verfahren vor Vorinstanz teilgenommen hat und mit ihren Anträgen nicht oder nicht vollständig durchgedrungen ist. Dies beurteilt sich durch einen Vergleich der Rechtsbegehren des Betroffenen mit dem Dispositiv des vorinstanzlichen Entscheids. An der Anfechtung der Erwägungen eines Entscheids allein besteht dagegen kein schutzwürdiges Interesse (G. GEISS/T. ZOGG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 45 N 6).

1.3.2 Die Rekurrentin stört sich einzig und allein an den vorinstanzlichen Erwägungen. Soweit die Rekurrentin aus den Erwägungen des Einspracheentscheids negative Präjudizien für das Verfahren vor der Schätzungskommission befürchtet, ist festzuhalten, dass nach der Rechtsprechung ein Entscheid nur in jener Form in Rechtskraft erwächst, wie er im Dispositiv zum Ausdruck kommt. Nicht zur Urteilsformel gehören die tatsächlichen Feststellungen und die rechtlichen Erwägungen des Entscheids. Sie haben in einer anderen Streitsache keine bindende Wirkung. Gleiches gilt für Feststellungen zu präjudiziellen Rechtsverhältnissen oder sonstigen Vorfragen sowie für weitere Rechtsfolgen, die sich aus dem Inhalt des Urteils mit logischer Notwendigkeit ergeben. Sie sind bloss Glieder des Subsumtionsschlusses, die für sich allein nicht in materielle Rechtskraft erwachsen (BGE 121 III 474 Erw. 4a). Zumal die Vorinstanz vorliegend das Dispositiv des Einspracheentscheids auch nicht mit den Erwägungen verknüpft, ist auf die diesbezüglichen Rügen der Rekurrentin von vorherein mangels Beschwerde nicht einzutreten.

1.4

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rechtmässigkeit der mit Einspracheentscheid vom 16. Dezember 2022 beurteilten Auszonung im Rekurs ausdrücklich unbestritten blieb und auf die Rügen, soweit sie



sich lediglich gegen die vorinstanzlichen Erwägungen des Einspracheentscheids richten, nicht einzutreten ist. Auf den Rekurs ist somit mangels weiterer Vorbringen nicht einzutreten.

2.

2.1 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 1'500.– (Nr. 20.13.01 des Gebühren tariffs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

2.2 Der von der Rekurrentin am 27. Februar 2025 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen und im Mehrbetrag zurückzuerstatten.

Entscheid

1.

Auf den Rekurs von A.____ wird nicht eingetreten.

2.

a) A.____ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.– auferlegt.

b) Der am 27. Februar 2025 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet und im Mehrbetrag zurückerstattet.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin