



Fall-Nr.:	25-984
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	24.07.2026
Entscheiddatum:	13.05.2026

BUDE 2026 Nr. 025

Planungsrecht, Art. 207 SchKG, Art. 9 BV, Art. 89 GG. Da die Rekurrentin während des gesamten Schriftenwechsels anwaltlich vertreten war und sich äussern konnte, besteht trotz der zwischenzeitlich eingetretenen Insolvenz kein Anlass zur Sistierung des Rekursverfahrens (Erw. 2). Die Rekurrentin hat die Einsprachefrist gegen die geplante Auszonung ihrer Grundstücke verpasst und kann sich nicht auf den Vertrauensschutz berufen. Der anwaltlich vertretenen Rekurrentin musste die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage hinsichtlich der Zuständigkeit wie auch der Information erkennbar sein. Die Vorinstanz ist daher zu Recht nicht auf die nachträgliche Einsprache eingetreten (Erw. 4). Abweisung des Rekurses.

BUDE 2026 Nr. 25 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



25-984

Entscheid Nr. 25/2026 vom 13. Mai 2026

Rekurrentin

A.____ GmbH in Liquidation

vertreten durch lic.iur. HSG LL.M. Eugen Koller,
Rechtsanwalt, St.Jakob Strasse 37, 9000 St.Gallen

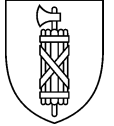
gegen

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 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.____ (III. Nachtrag zum Gemeindegesetz [nGS 2022-029] mit dazugehöriger Botschaft). 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 eigenständigen Politischen Gemeinden Y.____, Alt-Z.____ und X.____ angestossen. Alle drei Gemeinden werden gemäss kantonalem Richtplan dem Raumtyp «Kultur- und Agrarlandschaft» zugeordnet. Zudem handelt es bei allen drei Gemeinden um sog. «Auszonung-sgemeinden», welche ihre Bauzonen verkleinern müssen.

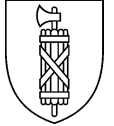
B.

Die A.____ GmbH ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 001 und 002, Grundbuch Z.____, in der Aussenfraktion T.____ des zur Politischen Gemeinde Alt-Z.____ gehörenden Dorfes U.____. Die unbebauten Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Alt-Z.____ vom 14. November 1996 in der Wohn-Gewerbezone für zweigeschossige Bauten (WG2). Das rund 3'743 m² grosse Grundstück Nr. 001 liegt südlich der B.____ strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) und stösst im Osten an den offen geführten C.____ bach, im Süden an die Landwirtschaftszone und im Westen an eine überbaute Wohnzone für zweigeschossige Bauten (W2) an. Auf der gegenüberliegenden Seite der B.____ strasse befindet sich das rund 4'191 m² grosse Grundstück Nr. 002. Dieses grenzt im Norden an die D.____ strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse), im Osten an Wald und im Westen an eine überbaute WG2.

C.

a) Aufgrund der Vorgaben des kantonalen Richtplans ist die Gemeinde Alt-Z.____ gehalten, ihr bestehendes Baugebiet im Rahmen der laufenden Gesamtzonenplanrevision um insgesamt 6,3 ha zu verkleinern.

b) Zur Sicherung dieser Planungsabsicht hat der Gemeinderat Alt-Z.____ am 18. September 2018 über die beiden Grundstücke Nr. 001 und Nr. 002 eine Planungszone für die Dauer von drei Jahren beschlossen. Dagegen hatten die vormaligen Eigentümer Einsprache



erhoben, die der Gemeinderat abwies. Da dagegen kein Rekurs erhoben worden war, wurde die Planungszone rechtskräftig.

c) Am 8. April 2019 erwarb die A.____ GmbH die beiden Grundstücke Nrn. 001 und Nr. 002.

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

e) Mit Schreiben vom 20. November 2020 erkundigte sich die A.____ GmbH, vertreten durch lic.iur. Louis Fiabane, Rechtsanwalt, St.Gallen, nach dem aktuellen Stand bezüglich der Planungszone.

f) Mit Schreiben vom 24. November 2020 teilte der Gemeinderatschreiber der Politischen Gemeinde Alt-Z.____ dem Rechtsvertreter mit, dass vom 7. August bis 6. September 2020 das öffentliche Mitwirkungsverfahren betreffend der Revision des Rahmennutzungsplans durchgeführt worden sei. Derzeit sei der Gemeinderat daran, die Rückmeldungen zu sichten und gegebenenfalls die Planung anzupassen. Die öffentliche Auflage der Revision sei auf den 1. September 2021 geplant. Die von einer Auszonung betroffenen Grundeigentümer würden mittels persönlicher Anzeige auf die Einsprachemöglichkeit aufmerksam gemacht.

g) Mit Beschluss vom 7. April 2021 wurde die zu Lasten der Grundstücke Nr. 001 sowie Nr. 002 bestehende Planungszone um weitere zwei Jahre verlängert. Die Mitteilung an die A.____ GmbH sowie die öffentliche Auflage erfolgte jedoch erst im Herbst 2021 (unten Bst. j).

h) Nach Auswertung der im Rahmen der Mitwirkung eingegangenen Eingaben sowie der gestützt darauf erfolgten Überarbeitung der betroffenen Planungsinstrumente, erliess der Gemeinderat Alt-Z.____ mit Beschluss vom 25. Mai 2021 die revidierte Nutzungsplanung. Für die Grundstücke Nr. 001 sowie Nr. 002 hielt der Gemeinderat Alt-Z.____ an seiner ursprünglichen Planungsabsicht fest und wies diese der Landwirtschaftszone zu.

i) Der revidierte Zonenplan einschliesslich Waldfeststellungen und das revidierte Baureglement der Gemeinde Alt-Z.____ lagen vom 12. Juni 2021 bis 12. Juli 2021 öffentlich auf.

j) Die im April beschlossene Verlängerung der Planungszone zeigte der Gemeinderat Alt-Z.____ der A.____ GmbH am 30. September 2021 an. Die öffentliche Auflage dauerte vom 1. Oktober bis 2. November 2021.

k) Mit Schreiben vom 15. Oktober 2021 teilt der Rechtsvertreter der A.____ GmbH dem Gemeinderat Alt-Z.____ mit, dass ihm bis anhin



keine persönliche Anzeige betreffend Auszonung zugestellt worden sei. Er erkundigte sich daher, ob die Grundstücke seiner Mandantin von der Auszonung nicht betroffenen seien oder ob die öffentliche Auflage bis anhin nicht stattgefunden habe.

l) Mit Schreiben vom 18. Oktober 2021 teilte der Gemeinderatsschreiber der Politischen Gemeinde Alt-Z.____ mit, dass die öffentliche Auflage des revidierten Zonenplans samt Baureglements im Sommer 2021 stattgefunden habe. Persönliche Anzeigen seien keine versendet worden, da dies gesetzlich nicht vorgesehen sei. Zudem wies der Gemeinderatsschreiber darauf hin, dass die persönliche Anzeige betreffend der Planungszone der A.____ GmbH nicht zugestellt werden konnte, da sie unter der bekannten Adresse nicht erreichbar war.

m) Mit Schreiben vom 29. Oktober 2021 erhob der Rechtsvertreter der A.____ GmbH, Einsprache gegen den revidierten Zonenplan und beantragte unter anderem die Feststellung, dass die vorgesehene Auszonung der beiden Grundstücke Nrn. 001 und 002 nichtig sei. Eventualiter sei der Zonenplan bezüglich der Grundstücke Nrn. 001 und 002 abzuweisen. Subeventualiter sei die Einsprachefrist wiederherzustellen.

n) Mit Schreiben vom 2. November 2021 erhob der Rechtsvertreter der A.____ GmbH sodann Einsprache gegen die Verlängerung der Planungszone und beantragte die Sistierung bis über die Auszonung der beiden Grundstücke befunden ist.

o) Mit Beschluss vom 11. Januar 2022 sistierte der Gemeinderat Alt-Z.____ das Einspracheverfahren betreffend Verlängerung der Planungszone auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 und teilte das dem Rechtsvertreter am 19. Januar 2022 mit.

p) Mit Schreiben vom 19. Januar 2022 teilte der Gemeinderatsschreiber dem Rechtsvertreter mit, dass das Einspracheverfahren betreffend Verlängerung der Planungszone sistiert werde.

q) Mit Schreiben vom 20. April 2022 verzichtete der Rechtsvertreter der A.____ GmbH Einsprache gegen die Änderungsaufgabe des Zonenplans zu erheben, da die vorgesehenen Änderungen seine Mandantin nicht tangieren würden.

r) Mit Beschluss vom 7. Juni 2022 trat der Gemeinderat Alt-Z.____ unter Ausstand des Gemeinderatsschreiber auf die Einsprache der A.____ GmbH zufolge Verspätung nicht ein. Der Gemeinderat hielt fest, dass die Einsprache vom 29. Oktober 2021 grundsätzlich verspätet sei. Eine Nichtigkeit des Zonenplans verneinte der Gemeinderat, da sämtliche Verfahrensvorschriften eingehalten worden seien. Persönliche Anzeigen schreibe das Gesetz lediglich bei Sondernutzungsplänen, nicht aber Zonenplänen vor. Dabei sei es nicht von Belang, ob



mit dem Zonenplan ein Grundstück ein-, auf-, um- oder ausgezont werden soll. Eine Wiederherstellung der Einsprachefrist verneinte der Gemeinderat ebenfalls. Aus dem Gesetz ergebe sich klar, dass bei der Auflage von Zonenplänen keine persönliche Anzeige erfolge. Das hätte die von Anfang an anwaltlich vertretene Einsprecherin erkennen können und müssen. Zwar habe der Gemeinderatsschreiber dem Rechtsvertreter unzutreffenderweise die Auskunft erteilt, dass von der Auszonung Betroffene mit persönlicher Anzeige bedient würden. Jedoch stamme die Auskunft vom unzuständigen Gemeinderatsschreiber statt dem Gemeinderat. Zudem habe der Rechtsvertreter die Richtigkeit der Auskunft mit einem Blick ins Gesetz überprüfen können. Das Schreiben vom 24. November 2020 bilde daher keine genügende Vertrauensgrundlage.

s) 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.

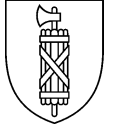
t) Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) nahm mit Verfügung vom 20. Dezember 2024 den kommunalen Richtplan im Sinn der Erwägungen zur Kenntnis. Mit Verfügung gleichen Datums genehmigte das AREG sodann den Zonenplan und das Baureglement und nahm dabei im Sinn der Erwägungen zahlreiche 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 W.____, V.____ und U.____ der per 1. Januar 2023 fusionierten Gemeinde Neu-Z.____.

u) Der Gemeinderat Neu-Z.____ eröffnete die Einspracheentscheide vom 7. Juni 2022 sowie die Genehmigungsverfügung vom 20. Dezember 2024 als Gesamtentscheid mit Schreiben vom 24. Januar 2025.

D.

a) Gegen diesen Gesamtentscheid erhob der Rechtsvertreter der A.____ GmbH mit Schreiben vom 7. Februar 2025 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement, stellte Anträge und machte eine Kurzbeurteilung geltend. Darüber hinaus ersuchte er um Ansetzung einer Nachfrist zur Begründung des Rekurses.

b) Mit Schreiben vom 7. März 2025 ersuchte der Rechtsvertreter um eine Fristerstreckung für die Begründung des Rekurses. Der Rekurs sei vorsorglich zur Wahrung der anwaltlichen Sorgfaltspflicht erhoben worden. Trotz zahlreicher Bemühungen sei es dem Rechtsvertreter nicht gelungen, den Geschäftsführer der A.____ GmbH zu kontaktieren.



c) Mit Schreiben vom 13. März 2025 erstreckte der zuständige Sachbearbeiter der instruierenden Rechtsabteilung des Bau- und Umweltdepartements die Frist zur Einreichung einer Rekursbegründung letztmalig bis 28. März 2025.

d) Mit E-Mail vom 27. März stellte der zuständige Sachbearbeiter dem neu mandatierten Rechtsvertreter lic.iur. Eugen Koller, Rechtsanwalt, St.Gallen, die zwischenzeitlich aufgelaufenen Akten des Rekursverfahrens zu.

e) Mit Rekursergänzung vom 28. März 2025 stellt der neu mandatierte Rechtsvertreter folgende Anträge:

1. Der Gesamtentscheid vom 20. Dezember 2024 bezüglich der Auszonung der Parzellen T. ____ 001 und 002 sowie der Einspracheentscheid vom 7. Juni 2022, beide eröffnet mit Schreiben vom 24. Januar 2025, seien aufzuheben und die Genehmigung zur Auszonung dieser beiden Grundstücke sei nicht zu erteilen.
2. Eventualiter sei die Sache zur erneuten Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Subeventualiter sei die Rekurrentin wegen des durch die Auszonung entstandenen Minderwertes der beiden Grundstücke 001 und 002 vollumfänglich zu entschädigen.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass der Gemeinderatsschreiber mit Schreiben vom 24. November 2020 den damaligen Rechtsvertreter der Rekurrentin darüber informiert habe, dass die von einer Auszonung betroffenen Grundeigentümer mittels persönlicher Anzeige auf die Einsprachemöglichkeit aufmerksam gemacht würden. Es sei nicht ersichtlich, weshalb die Rekurrentin sich nicht auf diese Aussage verlassen hätte dürfen. Immerhin stammt die Aussage vom Gemeinderatsschreiber, welcher den Gemeinderat nach aussen vertrete. Damit sei offenkundig, dass die Eröffnung an einem massiven Mangel leide, der zur Nichtigkeit des Beschlusses führen müsse. Zudem seien entgegen der Ansicht der Vorinstanz sämtliche Voraussetzungen für den verfassungsrechtlichen Vertrauensschutz gegeben. Darüber hinaus macht die Rekurrentin geltend, weshalb der streitbetroffene Zonenplan auch unter materiellen Gesichtspunkten nicht zu überzeugen vermöge.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 27. Mai 2025 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass der Gemeinderatsschreiber – entgegen den Behauptungen – den Gemeinderat nicht nach aussen vertrete. Auf die weiteren Vorbringen betreffend der materiellen Richtigkeit des Zonenplans sei zudem nicht einzutreten,



da die Rekurrentin hiermit den streitgegenständlichen Nichteintretensentscheid erweitere.

b) Mit Vernehmlassung vom 29. August 2025 rechtfertigt das AREG die Auszonung der fraglichen Grundstücke. So seien diese seit Jahrzehnten unbebaut, mit dem öffentlichen Verkehr nicht erschlossen, lägen am Rand des Baugebiets und weise die Aussenfraktion T.____ praktisch keine Grundversorgung auf.

c) Mit Entscheid vom 4. November 2025 eröffnete die Einzelrichterin des Kantonsgerichts von Appenzell Ausserrhoden über die Rekurrentin den Konkurs.

d) Mit Schreiben vom 11. November 2025 nimmt die Rekurrentin zu den eingegangenen Vernehmlassungen Stellung und bestreitet eine Ausdehnung des Streitgegenstands. Weiter hält sie daran fest, auf die Aussagen des Gemeinderatsschreiber vertraut haben zu dürfen und dass die fraglichen Grundstücke für die Auszonung ungeeignet seien.

F.

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

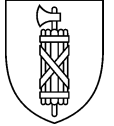
Erwägungen

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 mit nachfolgender Einschränkung einzutreten.

1.2.1 Streitgegenstand des vorliegenden Rekurses ist der Gesamtentscheid vom 24. Januar 2025, mit welchem die Vorinstanz auf die Einsprache der Rekurrentin nicht eingetreten ist. Mit einem Nichteintretensentscheid wird ein Einspracheverfahren beendet, ohne dass es zu einer Auseinandersetzung mit der Einsprache in materieller Hinsicht kommt (P. EGLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 39^{bis} N 7). Indem die Rekurrentin neben den Rügen betreffend Nichteintreten auch noch solche betreffend der materiellen Richtigkeit des Zonenplans vorbringt, bewegt sie sich ausserhalb des Streitgegenstands. Zwar hätte es der Vorinstanz frei gestanden, die bereits in der Einsprache vorgebrachten materiellen Rügen im Sinn einer Eventualbegründung zu würdigen. Da eine solche Eventualbe-



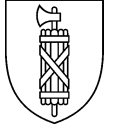
gründung fehlt, kann auf die materiellen Rügen im vorliegenden Verfahren von vornherein nicht eingetreten werden. Der Umstand, dass die Vorinstanz auf eine Eventualbegründung verzichtete, hat zur Folge, dass die Angelegenheit im Fall einer Gutheissung des Rekurses zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen wäre. Wird der Rekurs hingegen abgewiesen und das vorinstanzliche Nichteintreten bestätigt, hat es dabei sein Bewenden (VerwGE B 2023/202 vom 3. April 2024 Erw. 1.2).

2.

Vorab ist zu prüfen, ob das vorliegende Rekursverfahren wegen des über die Rekurrentin eröffneten Konkurses zu sistieren ist.

2.1 Gemäss dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1; abgekürzt SchKG) werden – mit Ausnahme dringlicher Fälle – Zivilprozesse, an denen der Schuldner beteiligt ist und die den Bestand der Konkursmasse betreffen, eingestellt. Eine Wiederaufnahme ist im ordentlichen Konkursverfahren frühestens zehn Tage nach der zweiten Gläubigerversammlung, im summarischen Konkursverfahren frühestens 20 Tage nach der Auflegung des Kollokationsplans möglich (Art. 207 Abs. 1 SchKG). Unter den gleichen Voraussetzungen können Verwaltungsverfahren eingestellt werden (Art. 207 Abs. 2 SchKG). Im Gegensatz zu den Zivilprozessen erfolgt die Einstellung von Verwaltungsverfahren somit nicht von Gesetzes wegen, sondern nur aufgrund eines entsprechenden Beschlusses der Verwaltungsbehörde bzw. des Gerichts. Die offene Formulierung erlaubt es, dem einzelnen Fall Rechnung zu tragen und die beteiligten Interessen gegeneinander abzuwägen. Es steht aber nicht im Belieben der Verwaltungsbehörden, ob ein Verfahren sistiert werden soll oder nicht. Handelt es sich um ein Zweiparteienverfahren, bei welchem keine speziellen Bedürfnisse für einen beschleunigten Verfahrensabschluss erkennbar sind, so hat die Verwaltungsbehörde das Verfahren grundsätzlich zu sistieren (J. KREN KOSTKIEWICZ, SchKG Kommentar, Art. 207 N 24; Urteil des Bundesgerichtes 2C_303/2010 vom 24. Oktober 2011 Erw. 2.4.2).

2.2 Vorliegend stehen sich die Rekurrentin und die Vorinstanz in der Frage gegenüber, ob auf die damalige Einsprache hätte eingetreten werden müssen. Ob es sich damit um ein eigentliches Zweiparteienverfahren handelt, ist fraglich. Selbst wenn dies zu bejahen wäre, ist zu berücksichtigen, dass die Gutheissung des Rekurses noch keinen direkten Einfluss auf die Konkursmasse hat. Müsste doch die Rekurrentin hierfür auch noch in der Einsprache – sprich betreffend der Rechtmässigkeit der Auszonung – obsiegen. Diese Erfolgsaussichten sind – wie die Vernehmlassung des AREG zeigt – gering. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der Tatsache, dass die Rekurrentin während des gesamten Schriftenwechsels anwaltlich vertreten war, sich äussern konnte und davon auch Gebrauch gemacht hat, und da der vorliegende Rekurs mit anderen Rekursen betreffend die Revision der Rahmennutzungsplanung der Politischen Gemeinde zu koordinieren ist, erweist sich eine Sistierung als nicht angezeigt.



3.

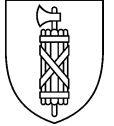
Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Da der vorliegende Nutzungsplan erst nach dem Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt ist, gelangen 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.

4.

Die Rekurrentin macht geltend, die Vorinstanz hätte auf die erhobene Einsprache eintreten bzw. die Einsprachefrist wiederherstellen müssen.

4.1 Es ist unbestritten, dass die am 29. Oktober 2021 erhobene Einsprache gegen die Gesamtrevision der Rahmennutzungsplanung nach Ablauf der öffentlichen Auflagefrist erfolgt und somit grundsätzlich verspätet ist. Ebenso unbestritten ist, dass die Verfahrensvorschriften zum Erlass der Rahmennutzungsplanung lediglich die öffentliche Auflage und die amtliche Bekanntmachung vorsehen. Dies gilt unabhängig davon, ob mit dem Rahmennutzungsplan eine Ein-, Auf-, Um- oder Auszonung erfolgt. Eine schriftliche Benachrichtigung der betroffenen Grundeigentümer ist – anders als beim Erlass eines Sondernutzungsplans – nicht erforderlich (Art. 41 Abs. 1 und Abs. 2 e contrario PBG). Entsprechend stellt sich die Frage, ob die Vorinstanz angesichts der vom Gemeinderatsschreiber dennoch in Aussicht gestellten persönlichen Benachrichtigung über die Auszonung bzw. der öffentlichen Auflage der Auszonung auf die verspätete Einsprache hätte eintreten müssen.

4.2 Der in der Bundesverfassung verankerte Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Er ist für die Beziehung unter Privaten wie für das Verhältnis zwischen dem Gemeinwesen und den Privaten elementar, gilt jedoch auch im Verhältnis zwischen Gemeinwesen. Für den Bereich des öffentlichen Rechts bedeutet er, dass die Behörden und die Privaten in ihren Rechtsbeziehungen gegenseitig aufeinander Rücksicht zu nehmen haben. Der Grundsatz von Treu und Glauben wirkt sich im Verwaltungsrecht vor allem in zweifacher Hinsicht aus. Erstens verleiht er in Form des sogenannten Vertrauensschutzes Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörden. Der Vertrauensschutz will im Sinn der Rechtsstaatsidee die Privaten gegen den Staat schützen. Zweitens verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben sowohl den staatlichen Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN: Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich, 8. Auflage, Zürich/St.Gallen 2020, Rz. 620 ff.). Zwischen den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und



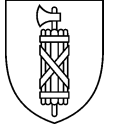
der Rechtssicherheit besteht eine enge Verwandtschaft (BGE 135 V 201, 208). Der Vertrauensschutz im Sinn der Rechtssicherheit und der Vertrauensschutz im Sinn des Grundsatzes von Treu und Glauben sind jedoch nicht identisch (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 625).

4.3 Der Vertrauensschutz bedarf einer Vertrauensgrundlage. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 627). Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person, welche sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann (VerwGE B 2021/8 vom 12. Juli 2021 Erw. 3.3). Wer somit die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage gekannt hat oder bei gehöriger Sorgfalt hätte erkennen müssen, kann sich nicht auf den Vertrauensschutz berufen (BGE 138 I 49 Erw. 8.3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 659). Selbst bei Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen müsste der Vertrauensschutz im Rahmen einer Interessenabwägung gegen allfällige entgegenstehende öffentliche Interessen überwiegen. Die Interessenabwägung im Einzelfall bleibt daher vorbehalten und bildet eine Schranke des Vertrauensschutzes (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 664).

4.4 Zu prüfen ist somit, ob das Schreiben des Gemeinderatsschreibers vom 24. November 2020, in welchem die Zustellung einer persönlichen Anzeige über die öffentliche Auflage in Aussicht gestellt wurde, eine im oben genannten Sinn ausreichende Vertrauensgrundlage darstellt.

4.4.1 Gemäss Art. 1 PBG ist die Ortsplanung Sache der Politischen Gemeinden (Abs. 1). Instrumente der Ortsplanung sind der kommunale Richtplan sowie die kommunalen Nutzungspläne (Abs. 2). Zu den kommunalen Nutzungsplänen gehören unter anderen der Rahmennutzungsplan, bestehend aus Zonenplan und Baureglement (Abs. 3 Bst. a). Gemäss dem Baureglement der Politischen Gemeinde Alt-Z., zuletzt revidiert am 10. Juli 2024, ist das Planungs- und Bauwesen sowie der Vollzug des Baureglements Sache des Gemeinderates. Gemäss Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) ist der Gemeinderat das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde (Art. 89 Abs. 1 GG), fasst und vertritt seine Beschlüsse als Kollegium (Art. 90 Abs. 1 Bst. a GG), führt die Gemeinde und plant sowie steuert ihre Tätigkeit (Art. 90 Abs. 1 Bst. b GG).

4.5 Das Schreiben vom 24. November 2020 trägt den Briefkopf der Gemeinderatskanzlei der Politischen Gemeinde Alt-Z. und wurde vom Gemeinderatsschreiber unterzeichnet. Der Ratschreiber bzw. die Ratsschreiberin, gehört nicht dem Gemeinderat an, sondern ist dessen Sekretär bzw. Sekretärin und ist somit Teil der Verwaltung. In der Regel hat der Gemeindeschreiber bzw. die Gemeindeschreiberin Einblick in die gesamte Gemeindeverwaltung und ist damit – neben dem



Gemeindepräsidenten bzw. der Gemeindepräsidentin – oft die am besten informierte Person. Neben den Aufgaben als Vorsteher bzw. Vorsteherin der Gemeindekanzlei kann er bzw. sie daher auch tatsächlich einen erheblichen Einfluss auf die Beschlüsse des Gemeinderats nehmen. Er wirkt häufig beratend mit, hat jedoch kein Stimmrecht (A. BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, Zürich 2017, S. 280). Der Unterschriftsberechtigung nach Art. 102 GG, wonach der bzw. die Vorsitzende und die Schreiberin bzw. der Schreiber für den Rat in Kollektivunterschrift unterzeichnen, kommt für sich allein jedoch keine Funktion zu. Sie ist nur formaler Ausdruck der Vertretung der Gemeinde durch den Rat als Kollektivorgan (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. März 2008 zum Gemeindegesetz, ABI 2008, S. 1351; HANS-RUDOLF ARTA, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st.gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, Diss. St.Gallen 1990, S. 290). Beim Gemeinderatsschreiber handelt es sich somit um eine Person der Gemeindeverwaltung, die im Planungs- und Bauwesen im Sinn von Art. 1 Abs. 1 PBG über keine Entscheidungskompetenz verfügt.

4.6 Weiter zu prüfen ist, ob die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage hinsichtlich der Zuständigkeit wie auch der Information für die Rekurrentin erkennbar war. Das fragliche Schreiben des Gemeinderatsschreibers war an den damaligen Rechtsvertreter der Rekurrentin gerichtet. Bei rechtskundigen Personen dürfen erhöhte Rechtskenntnisse vorausgesetzt werden. Der Rechtsanwalt, dessen Wissen dem Auftraggeber anzurechnen ist, sollte z.B. den Rechtsmittelweg überblicken, soweit dieser jedem Anwalt geläufig ist oder ins Spezialgebiet des betreffenden Anwalts fällt (B. WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel 1983, S. 94). So geniesst eine Partei etwa keinen Vertrauensschutz, wenn sie oder ihr Rechtsvertreter die Mängel der Rechtsmittelbelehrung allein durch Konsultierung des massgebenden Gesetzestextes hätte erkennen können (BGE 129 II 134 f.). Für einen Rechtsanwalt muss ohne weiteres erkennbar sein, dass der Gemeindekanzlei bzw. dem Gemeinderatsschreiber keine Entscheidungskompetenz zukommt. Zu berücksichtigen ist zudem, dass Grundeigentümer im Kanton St. Gallen beim Erlass eines Rahmennutzungsplans weder nach dem früheren BauG noch nach dem neuen PBG benachrichtigt werden. Auch dieser verfahrensrechtliche Ablauf hätte dem Rechtsanwalt – spätestens nach Konsultation des Gesetzes – bewusst sein müssen. Entsprechend war die Mitteilung des Gemeinderatsschreibers offensichtlich falsch. Da die Äusserung offenbar von einer nicht zuständigen Stelle erfolgte, durfte sich die Rechtsvertretung bzw. die Rekurrentin nicht vorbehaltlos darauf verlassen. Dies gilt umso mehr, als die potenzielle Auszonung nach Auffassung der Rekurrentin einen erheblichen Eingriff in ihre Eigentumsrechte darstellt. Je schwerwiegender die betroffenen Interessen sind, desto sorgfältiger ist zu prüfen, inwieweit auf derartige Äusserungen Verlass ist. Die blosser Tatsache, dass die Rekurrentin ihren Sitz nicht in der fragliche Gemeinde hat, ändert daran nichts. Das Auseinanderfallen von Wohn- bzw. Geschäftssitz und Grundeigentum kommt häu-

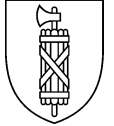


fig vor und erfordert daher vom Grundeigentümer besondere Aufmerksamkeit. Dies darf von der Rekurrentin, deren Gesellschaftszweck zudem im Erwerb und der Verwaltung von Grundstücken liegt, ohne Weiteres erwartet werden. Die Rekurrentin kann sich deshalb mangels einer Vertrauensgrundlage nicht auf den Vertrauensschutz berufen. Entsprechend war die Vorinstanz auch nicht verpflichtet, der Rekurrentin die Einsprachefrist im Sinn von Art. 30^{ter} VRP wiederherzustellen. Entgegen der Ansicht der Rekurrentin liegt somit auch kein Eröffnungsmangel vor, so dass eine Nichtigkeit von vornherein zu verneinen ist. Ihre Einsprache vom 29. Oktober 2021 erging somit verspätet, weshalb die Vorinstanz zu Recht nicht darauf eingetreten ist. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rekurrentin die Einsprachefrist verpasst hat, sich nicht auf den Vertrauensschutz berufen kann und die Vorinstanz zu Recht nicht auf die nachträgliche Einsprache eingetreten ist. Der Rekurs erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen.

6.

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

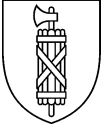
6.2 Der E.____ am 27. März 2025 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

7.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

7.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

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



Entscheid

1.

a) Der Rekurs der A.____ GmbH in Liquidation wird abgewiesen.

2.

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

b) Der am 27. März 2025 von E.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

Das Begehren der A.____ GmbH in Liquidation um Ersatz der ausser-amtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin