



**Fall-Nr.:** B 2014/166  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 17.12.2015  
**Entscheiddatum:** 17.12.2015

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 17.12.2015**

**Baurecht, Planungszone, Art. 27 RPG (SR 700) und Art. 105 ff. BauG (sGS 731.1). Durch den Erlass von Planungszone kann die Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörde gesichert werden. Der Erlass ist zulässig, wenn ein Baureglement, ein Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- oder Abbauplan oder eine Schutzverordnung neu erlassen oder geändert werden soll oder eine Landumlegung angezeigt ist. Im konkreten Fall ist der mit dem Erlass der Planungszone einhergehende Eingriff in die Eigentumsgarantie weder gesetz- noch verhältnismässig. Der Gemeinderat befasste sich während zweier Jahre nach Erlass mit kommunaler Richtplanung für das Plangebiet; hierzu darf gerade keine Planungszone erlassen werden. Die Planungszone hätte erst nach Abschluss der Richtplanung erlassen werden dürfen, als die angedachte Überbauungsplanung tatsächlich angegangen wurde. Aus dem im Erlasszeitpunkt geltenden (alten) Richtplan lässt sich weder ein öffentliches Interesse am Grundrechtseingriff ableiten, noch ist die konkret verfügte Wirkung der Planungszone („generelles Bauverbot“) gemessen an der vagen Planungsabsicht verhältnismässig. Die Gemeinde hätte ihre Planungsabsicht vor Erlass der Planungszone derart konkretisieren müssen, dass sie in der Lage gewesen wäre, die erforderlichen Wirkungen im Einzelnen zu umschreiben (Verwaltungsgericht, B 2014/166). Entscheid vom 17. Dezember 2015**

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;  
Gerichtsschreiber Wehrle



St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

**Politische Gemeinde Q.**, Gemeinderat,

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Alex Keller, factum advocatur, Davidstrasse 1,  
Postfach 635, 9001 St. Gallen,

gegen

**Baudepartement des Kantons St. Gallen**, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St.  
Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**A.A.,**

**Beschwerdegegnerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Michael Sigerist, Pilatusstrasse 35, Postfach  
3868, 6002 Luzern,

Gegenstand

**Erlass Planungszone X., GS-Nrn. 000, 001, 002, 0003, Y.**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.** A.A. ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 002, Grundbuch Q. Die Parzelle grenzt im Norden an die P.-strasse und im Osten an den Zubringer zur Autobahn A53. An der nordöstlichen Ecke wird eine Hochspannungsleitung über das Grundstück



geführt. Gemäss Zonenplan der Politischen Gemeinde Q. vom 7. Dezember 1998 ist dieses der Wohn-Gewerbe-Zone WG3 zugewiesen. Wie auch die beiden benachbarten, westlich an der P.-strasse liegenden Grundstücke Nrn. 004 und 0003 sowie das weiter südlich (von diesen drei Parzellen isoliert) gelegene Grundstück Nr. 000 (Wohnzone W3) liegt es im Perimeter des Überbauungsplans «Y.» vom 17. Dezember 1976. Am 18. Juni 1992 genehmigte das Baudepartement des Kantons St. Gallen zudem den Gestaltungsplan «X. - Y.», der im Wesentlichen die Überbauung der Parzelle Nr. 002 mit drei mehrgeschossigen Wohnhäusern vorsah. Die in den Sondernutzungsplänen vorgesehenen Überbauungen wurden nicht realisiert; die vier Grundstücke sind bis heute nicht bebaut. Laut kommunalem Richtplan vom 4. September 2008 ist das Gebiet, in dem die Grundstücke liegen, als «längerfristige wenig attraktive Reserve» zu betrachten. Wegen der Hochspannungsleitungen bzw. der einzuhaltenden Abstände sei es nur begrenzt überbaubar und die Gestaltungsmöglichkeiten seien stark beeinträchtigt (vi-act. 1/4, S. 10).

**B.** An seiner Sitzung vom 3. März 2013 stellte der Gemeinderat der Politischen Gemeinde Q. fest, dass schon allein aufgrund des Zeitablaufes und der heute nicht mehr möglichen Realisierung der nach den Sondernutzungsplänen vorgesehenen Überbauungen ein wesentliches öffentliches Interesse an deren Aufhebung bestehe. Dies dürfe allerdings nicht dazu führen, dass der ehemalige Planperimeter nach Regelbauvorschriften überbaut werde. Die strassenmässige Erschliessung könne nur über einen neuen Überbauungsplan geregelt werden. Hinzu komme, dass das grossflächige Gebiet von grosser ortsplanerischer Relevanz sei. Bereits im Jahr 2010 habe der Gemeinderat erkannt, dass sich das Gebiet nach einer gestalterisch und ortsbaulich festgelegten Zielsetzung entwickeln müsse, wie dies auch im Richtplan definiert sei. Durch den Eigentümerwechsel von zwei Grundstücken hätten bereits Gespräche zwecks gemeinsamer Planung stattgefunden. Ein Konsens sei namentlich an der Eigentümerin des Grundstücks Nr. 002 gescheitert, sodass die Eigentümer der Grundstücke Nrn. 005 und 006 unabhängig Planung und Bebauung in Angriff genommen hätten. Damit der Erlass des vorgesehenen Überbauungsplans nicht gefährdet werde, sei eine Planungszone zu erlassen. In der Folge erliess der Gemeinderat folgenden Beschluss (vgl. vi-act. 6/1):



1. Der Überbauungsplan X./Y. vom 17. Dezember 1976 (Teilgebiet A2) und der Gestaltungsplan X. - Y. vom 18. Juni 1992 werden aufgehoben.
2. Für die Aufhebung des Überbauungsplans X./Y. vom 17. Dezember 1976 (Teilgebiet A2) und der Gestaltungsplans X. - Y. vom 18. Juni 1992 wird das Planverfahren eingeleitet.
3. Über die Grundstücke Nrn. 000, 001, 002 und 0003 wird das Verfahren zum Erlass eines Überbauungsplans mit besonderen Vorschriften eingeleitet.
4. Über die Grundstücke Nrn. 000, 001, 002 und 0003 wird für die Dauer von drei Jahren eine Planungszone erlassen mit der Wirkung, dass innerhalb der Planungszone keine Bauvorhaben mehr realisiert oder bewilligt werden dürfen.
5. Für den Erlass der Planungszone über die Grundstücke Nrn. 000, 001, 002 und 0003 wird das Verfahren zum Erlass einer Planungszone eingeleitet.
6. Protokollauszug an (...)

Die Planaufgabe erfolgte vom 17. April bis 16. Mai 2013. Bereits zuvor – am 27. März 2013 – hatte die U. AG bei der Politischen Gemeinde Q. um Bewilligung für den Neubau einer Tankstelle mit acht Betankungsplätzen und einem Shop von 120m<sup>2</sup> auf Parzelle Nr. 002 ersucht (vi-act. 1/3). Gegen den Erlass der Planungszone erhob u.a. A.A. als Grundeigentümerin dieser Parzelle am 16. Mai 2013 Einsprache (vi-act. 6/2). Mit Entscheid vom 18. Juni 2013 wies der Gemeinderat diese Einsprache ab. Gleichzeitig entliess er – auf Einsprache der entsprechenden Grundeigentümerin hin – das Grundstück Nr. 000 aus der Planungszone.



**C.** Den gegen den Einspracheentscheid von A.A. erhobenen Rekurs hiess das Baudepartement des Kantons St. Gallen mit Entscheid vom 11. August 2014 gut (act. 2). Zur Begründung hielt es fest, die Gemeinde habe nicht mit der erforderlichen Klarheit dargelegt, welche Planungsabsichten sie konkret verfolge und inwiefern sie mit der Planungszone ihren Entscheidungsspielraum erhalten wolle. Insbesondere die Erschliessungsfrage könne gelöst werden, ohne einen neuen Sondernutzungsplan zu erlassen. Aktuell seien damit keine Planungsmassnahmen notwendig, weshalb der Gemeinde auch ernsthafte Planungsabsichten abzusprechen seien. Umso mehr sei es unverhältnismässig, dass sie ein generelles Bauverbot anordne. Sie hätte zumindest in den Grundsätzen darlegen müssen, in welche Richtung die Änderung der künftigen Nutzungsordnung ziele, sodass hätte geprüft werden können, inwiefern ein Bauvorhaben diese Planungsabsichten beeinträchtige. Letztlich sei auch nicht erkennbar, welche aktuelle ortsbauliche Schlüsselstellung dem Gebiet zukommen solle. Denn im kommunalen Richtplan werde es als längerfristige, wenig attraktive Reserve bezeichnet. Im übrigen könne die in den Augen der Gemeinde mit Ausführung des Tankstellenprojekts drohende Unternutzung auch mittels Sondernutzungsplanung nicht verhindert werden.

**D.** Mit Eingaben vom 26. August und 29. September 2014 erhob Rechtsanwalt lic. iur. Alex Keller für die Politische Gemeinde Q. (Beschwerdeführerin) gegen den Rekursentscheid Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1 und 5). Er beantragte, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben; unter Kostenfolge. Das Baudepartement (Vorinstanz) beantragte am 14. Oktober 2014 Abweisung der Beschwerde (act. 8). Dies beantragte auch die Beschwerdegegnerin A.A. (vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Michael Sigerist). Eventualiter sei das Grundstück Nr. 002 aus der Planungszone zu entlassen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. 11). Am 15. Dezember 2014 nahm die Beschwerdeführerin zu den beiden Vernehmlassungen Stellung (act. 15).

In einer weiteren Eingabe vom 31. Juli 2015 gab die Beschwerdeführerin bekannt, dass der kommunale Richtplan für das Gebiet O. – P.-strasse mittlerweile geändert sei und dass die Vorinstanz (recte: das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, AREG) das von der Beschwerdeführerin gewählte Vorgehen umfassend begrüsse und



## St.Galler Gerichte

unterstütze (act. 18). Die Vorinstanz nahm am 20. August 2015 zu dieser Eingabe Stellung (act. 21).

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten ist – soweit notwendig – in den nachstehenden Erwägungen einzugehen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP räumt der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt das Recht zur Beschwerde ein, wenn diese im umstrittenen Bereich öffentliche Interessen zu wahren hat. Praxisgemäss setzt die Legitimation eines Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat (GVP 1992 Nr. 43). Das ist nur der Fall, wenn es im Bereich einer ihm obliegenden Aufgabe tätig wurde und dabei lokale Interessen wahrgenommen hat. Unerheblich ist, ob es sich dabei um autonome Belange oder übertragene Befugnisse handelt. Der Aufgabenkreis der öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten ergibt sich aus der Zuständigkeitsordnung des kantonalen Rechts. Massgebend ist letztlich, ob der betreffenden Körperschaft oder Anstalt eigene Verfügungskompetenz zukommt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 453 f.). In diesem Sinn hat das Verwaltungsgericht die Beschwerdebefugnis der politischen Gemeinden namentlich in Bausachen – gerade auch in Bezug auf Planungszonen – bejaht, weil Beschlüsse des Gemeinderates im Bereich der Nutzungsplanung die Gemeindeautonomie berühren (VerwGE B 2006/140 vom 15. März 2007 E. 1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 455 mit Hinweisen). Die Beschwerdeeingabe vom 26. August 2014 entspricht unter Berücksichtigung der Ergänzung vom 29. September 2014 den gesetzlichen Anforderungen in zeitlicher,



formaler und inhaltlicher Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

**2.** Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist die am 18. Juni 2013 erlassene kommunale Planungszone «X. - Y.» umstritten.

**2.1.** Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG) regelt das Instrument der Planungszone. Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen, innerhalb derer nichts unternommen werden darf, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Abs. 1). Planungszone dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden, wobei das kantonale Recht eine Verlängerung vorsehen kann (Abs. 2). Das Bundesrecht regelt weder die Zuständigkeit noch das Verfahren, sondern überlässt diesen Regelungsbereich den Kantonen.

Auf kantonaler Ebene finden sich die Bestimmungen zur Planungszone in Art. 105 ff. des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, BauG). Ist der Erlass oder die Änderung eines Baureglementes, eines Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- oder Abbauplanes oder einer Schutzverordnung oder ist eine Landumlegung angezeigt, kann die zuständige Gemeindebehörde gemäss Art. 105 BauG das ganze Plangebiet oder Teile davon als Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone, deren Wirkungen die zuständige Gemeindebehörde im Einzelnen festlegt, darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (vgl. Art. 106 BauG). Planungszone werden für längstens drei Jahre bestimmt, wobei eine Verlängerung um höchstens zwei Jahre möglich ist, wenn Rechtsmittelverfahren hängig sind oder andere triftige Gründe vorliegen (vgl. Art. 107 BauG). Die gegen Planungszone erhobenen Rechtsmittel haben keine aufschiebende Wirkung (vgl. Art. 108 BauG).

Die Bestimmungen von Art. 105 ff. BauG bezwecken wie Art. 27 RPG die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften wird durch den Erlass einer Planungszone eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird (BGE 136 I 142 E. 3.2; 118 Ia 510 E.



4d; A. Ruch, Kommentar RPG, Stand 2009, N 21 zu Art. 27). Die Planungszone hat also zur Folge, dass im betroffenen Umfang die Anwendung des (noch) geltenden Rechts im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Rechts ausgesetzt wird. Gleichzeitig bewirkt die Festsetzung von Planungszone eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist somit mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [SR 101, BV]) nur vereinbar, wenn sie im Sinn von Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und voll entschädigt wird, falls sie einer Enteignung gleichkommt (BGE 113 Ia 362 E. 2; 119 Ia 362 E. 3a mit Hinweisen; BGer 1C\_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.3; VerwGE B 2012/44 vom 30. April 2013 E. 6 ff., [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

**2.2.** Eine Planungszone kann gemäss Art. 105 BauG erlassen werden, wenn der Erlass oder die Änderung eines Baureglementes, eines Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- oder Abbauplanes oder einer Schutzverordnung oder eine Landumlegung angezeigt ist (vgl. auch B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 266 ff.). Dabei handelt es sich allesamt um planerische Massnahmen bzw. Verfügungen, die für die betroffenen Grundeigentümer verbindliche Wirkungen zeitigen. Anpassungen des (für die grundeigentümergehörigen verbindlichen) kommunalen Richtplans können mit Planungszone jedoch nicht gesichert werden; hierzu fehlt im Bundesrecht und im kantonalen Recht die gesetzliche Grundlage (Art. 108bis BauG e contrario; vgl. E. Häuptli-Schwaller, in: Baumann et al. [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, N 15 zu § 29 BauG/AG).

**2.2.1.** Am 5. März 2013 verfügte die Beschwerdeführerin nebst der hier streitigen Planungszone, dass über die Grundstücke Nrn. 000, 001, 002 und 0003 das Verfahren zum Erlass eines Überbauungsplans mit besonderen Vorschriften eingeleitet werde (vgl. vi-act. 6/1). Sie erwog, die Aufhebung der bisherigen Sondernutzungspläne führe nicht dazu, dass die fraglichen Grundstücke nun nach der Regelbauweise überbaut werden könnten. Die gegenseitigen Abhängigkeiten namentlich bezüglich der strassenmässigen Erschliessung könnten nur über einen (neuen) Überbauungsplan geregelt werden. Hinzu komme, dass das grossflächige Gebiet im Winkel zwischen P.-



strasse und Autobahnzufahrt von grosser ortsbaulicher Relevanz sei, die den Erlass eines Überbauungsplans ohne weiteres rechtfertige.

**2.2.2.** Wie die Vorinstanz zutreffend ausführte (vgl. act. 2, E. 2.2.2.4.), lässt sich die ortsbaulich grosse Bedeutung dem im Zeitpunkt der Verfügung geltenden kommunalen Richtplan vom 4. September 2008 gerade nicht entnehmen. Darin wird ausgeführt, das fragliche Gebiet werde von Hochspannungsleitungen tangiert. Durch die Einhaltung der Abstände sei nur eine begrenzte Überbaubarkeit möglich und die gestalterischen Möglichkeiten würden stark beeinträchtigt. Das Gebiet sei als längerfristige, wenig attraktive Reserve zu betrachten (vi.-act. 1/4, S. 10).

**2.2.3.** Aus der Darstellung der Beschwerdeführerin vom 29. September 2014 und den Akten ergibt sich, dass diese nach Erlass der Planungszone zunächst den Richtplan geändert hat (act. 5, S. 6):

«Dem Beschluss vom 5. März 2013 entsprechend, hat die Beschwerdeführerin die Arbeit am Erlass eines Überbauungsplans mit besonderen Vorschriften ohne Verzug in Angriff genommen. Dem Stufenaufbau der Raumplanung entsprechend, liegen zurzeit erst die Teiländerung des kommunalen Richtplans für das Gebiet O. – P.-strasse und eine ortsbauliche Studie für das Gebiet westlich des Kreisels vor. (...) Ziel der auf den östlichen Ortseingang von Q. begrenzten Richtplananpassung ist, eine städtebaulich hohe Qualität mit Verdichtung nach innen und einer abgestimmten Anbindung an den öffentlichen Verkehr zu erhalten. Dazu sollen als Grundlage für einen Sondernutzungsplan Überbauungs- und Erschliessungs- sowie Freiraumkonzepte ausgearbeitet werden. Über die Arealentwicklung O. - P.-strasse sollen eine Aufwertung und Erweiterung des Quartiers, eine Ausbildung des Ortseingangs von Q., eine Einbindung von Grünflächen mit Parkcharakter und eine siedlungsorientierte Erschliessung erreicht werden. Mittelfristig soll das Areal ein wichtiger Baustein in der Entwicklung eines durchmischten und dichten Quartiers werden, wobei vor allem Nutzungen für Dienstleistungen und verdichtetes Wohnen angestrebt werden. Im gleichen Zeitrahmen sollen für die P.-strasse Betriebs- und Gestaltungskonzepte erarbeitet werden, welche die städtebaulichen Aspekte sowie die Bedürfnisse des motorisierten Individualverkehrs, des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Radverkehrs integral berücksichtigen. Konkret ist das Gebiet O. über je eine



kombinierte Zu- und Wegfahrt an die P.-strasse anzubinden, es ist ein von der Hauptverkehrsfläche abgetrennter, kombinierter Fuss- und Radweg zu realisieren und es ist im Bereich des Autobahnzubringers eine neue Fussgängerquerung zu erstellen. Insgesamt führen die Anpassungen des kommunalen Richtplans dazu, dass die Nutzung und Überbauung des in Frage stehenden Gebiets grundlegend neu zu beurteilen ist. Die neu gestellten Anforderungen können nur über einen Teilzonenplan (Zuweisung zur Wohn-Gewerbezone WG4) und einen Sondernutzungsplan (Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften) umgesetzt werden.»

Die Beschwerdeführerin führte weiter aus, bei dieser Sachlage könne – auch rückblickend – nicht die Rede davon sein, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der Planungszone keine verfestigte Planungsabsicht bestanden habe. Die vorgewiesenen Zwischenergebnisse würden dies verdeutlichen.

**2.2.4.** Entgegen ihrer Darstellung, «die Arbeit am Erlass eines Überbauungsplans mit besonderen Vorschriften ohne Verzug in Angriff genommen» zu haben, hat sich die Beschwerdeführerin seit Einleitung des Überbauungsplanverfahrens bzw. Erlass der Planungszone am 5. März 2013 zunächst ausgiebig mit der Überarbeitung des kommunalen Richtplans für das entsprechende Gebiet befasst. Den teilgeänderten Richtplan legte sie vom 6. Januar bis 4. Februar 2015 öffentlich auf; zugleich brachte sie ihn dem AREG zur Kenntnis (vgl. act. 19). Annähernd zwei Drittel der auf drei Jahre beschränkten Dauer der Planungszone verwendete die Beschwerdeführerin demnach für die kommunale Richtplanung. Deren Anpassung kann gerade nicht durch eine Planungszone gesichert werden. Diese erweist sich demnach im konkreten Fall nicht als gesetzmässig. Sie hätte erst nach Abschluss der kommunalen Richtplanung erlassen werden dürfen, frühestens in jenem Zeitpunkt also, in dem mit der Teilzonen- bzw. Überbauungsplanung tatsächlich begonnen werden konnte. Die Beschwerde ist bereits aus diesem Grund abzuweisen.

**2.3.** Der Vollständigkeit halber ist dennoch zu klären, ob ein öffentliches Interesse an der Änderung der geltenden Nutzungsplanung und an der Sicherstellung der Änderung durch die Errichtung einer Planungszone bestehen würde und ob sich die konkret erlassene Planungszone als verhältnismässig, insbesondere aber als erforderlich erwiese.



**2.4.** Das öffentliche Interesse am Erlass oder an der Änderung einer Nutzungsplanung schlägt sich im Planungsbedürfnis nieder. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Erlass von kommunalen Planungszonen im Kanton St. Gallen in den Autonomiebereich der Gemeinden fällt (vgl. Art. 89 der Kantonsverfassung, sGS 111.1, in Verbindung mit Art. 2 und 7 BauG; BGer 1C\_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 1 mit Hinweis auf 1C\_472/2009 vom 21. März 2010 E. 2; BGer 1C\_328/2007 vom 18. Dezember 2007 E. 2).

**2.4.1.** Der Erlass einer Planungszone setzt voraus, dass die Änderung eines Baureglements, der Nutzungsplanung oder einer Schutzverordnung oder eine Landumlegung angezeigt ist. Ein Planungsbedürfnis besteht immer dann, wenn die Verfassung, die Gesetzgebung oder übergeordnete Planungen eine Anpassung der geltenden Nutzungsplanung gebieten (vgl. Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Stämpflis Handkommentar, Bern 2006, N 13 zu Art. 27 RPG). Nach Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 32 Abs. 1 BauG ist eine Überprüfung und allfällige Anpassung der Nutzungspläne angezeigt, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Die Bestimmung garantiert der Nutzungsplanung einerseits eine gewisse Beständigkeit und sichert die ihr vom Gesetzgeber zgedachte Funktion. Die Pläne sind andererseits revidierbar, da Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden können und dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt. Für eine Planänderung ist nötig, dass sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Verhältnisse betrifft und erheblich ist und damit eine Plananpassung nötig erscheint. Hierfür bedarf es einer umfassenden Interessenabwägung (vgl. BGE 123 I 175 E. 3a mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung; BGE 132 II 408 E. 4.2; 131 II 728 E. 2.4). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (vgl. BGer 1C\_91/2011 vom 26. Oktober 2011 E. 3.1 mit Hinweisen auf BGE 120 Ia 227 E. 2c und 113 Ia 444 E. 5a).

**2.4.2.** Auch für den Erlass einer Planungszone wird somit vorausgesetzt, dass sich neue



Verhältnisse ergeben haben. Inwieweit die geänderten Verhältnisse eine Anpassung der Nutzungsordnung bedingen, ist Gegenstand des nachfolgenden eigentlichen Nutzungsplanverfahrens. Insofern kann dem Gebot der Rechtssicherheit beim Erlass einer Planungszone von vornherein nur beschränkte Bedeutung zukommen. Zwar gilt auch in diesem Zusammenhang, dass ein Zonenplan seinen Zweck nur erfüllen kann, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist, und dass das Interesse an der Beständigkeit bei der allgemeinen Interessenabwägung vor Erlass einer Planungszone zu berücksichtigen ist. Ist aber in diesem Zeitpunkt noch offen, wie sich die planerische Neuordnung auswirken und ob sie überhaupt zu einer Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten führen wird, so kann der Grundeigentümer aus dem Rechtssicherheitsgebot in diesem Vorverfahren nur wenig für sich ableiten. Eine Planungszone stünde nur dann mit der Rechtssicherheit in Widerspruch, wenn schon eine blossige Überprüfung der bisherigen Zonenordnung ausgeschlossen werden müsste, weil die Nutzungsvorschriften gerade erst den bestehenden Verhältnissen angepasst worden sind oder sich seit deren Erlass keinerlei Änderungen ergeben haben, die sich für die Raumplanung überhaupt als erheblich erweisen könnten (vgl. BGer 1P.304/1994 vom 2. Februar 1995, in: ZBI 97/1996 S. 229 ff., E. 3 und 1C\_842/2013 vom 25. August 2014 E. 2). Nach der st. gallischen Praxis ist eine Änderung von Planungserlassen angezeigt, wenn eine summarische Überprüfung der Verhältnisse ergibt, dass die Gründe an sich geeignet erscheinen, die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine Änderung zu erfüllen (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 267; GVP 1986 Nr. 76; VerwGE B 2010/289 vom 6. Juli 2011 E. 2.2.1 und B 2012/44 vom 30. April 2013 E. 6.3.1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

**2.4.3.** Die Vorinstanz ging davon aus, es bestehe kein öffentliches Interesse am Erlass einer Planungszone, nachdem der Planperimeter im kommunalen Richtplan vom 4. Dezember 2008 als längerfristige, wenig attraktive Reserve bezeichnet werde, deren bisherige Zonenordnung (Wohnzone W3 bzw. Wohn-Gewerbe-Zone WG3) beibehalten werden solle. Aus raumplanerischer Sicht könne der Auffassung, diesem Gebiet komme ortsbaulich grosse Bedeutung zu, nicht gefolgt werden. Auch wenn der kommunale Richtplan nach Art. 5 Abs. 3 BauG nur wegleitend sei, seien die darin gemachten Feststellungen nicht einfach unbeachtlich. Dies gelte vor allem dann, wenn wie im vorliegenden Fall seit seiner Erstellung erst wenig Zeit vergangen sei und sich die Verhältnisse seither nicht erkennbar verändert hätten. Auch die gemeinderätliche



Begründung, die Planungszone sei notwendig, um die Erschliessungsplanung des Gebiets zu sichern, sei nicht überzeugend, nachdem alle drei betroffenen Grundstücke direkt an die P.-strasse anstossen und nur eine Bautiefe aufweisen würden (act. 2, E. 2.2.2.4).

**2.4.4.** Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, bereits die bestehenden beiden Sondernutzungspläne würden belegen, dass dem Gebiet eine grosse ortsplannerische Relevanz zukomme, habe doch deren Erlass ein entsprechendes öffentliches Interesse vorausgesetzt. Auf dem Gemeindegebiet seien in der Ebene und vor allem an gut erschlossenen Lagen nur noch wenige grossflächige und unüberbaute Bodenreserven verfügbar. Die Bedeutung ergebe sich diesbezüglich aus der Fläche des Plangebiets von 6'820 m<sup>2</sup>. Das Gebiet liege am eigentlichen, östlichen Ortseingang, der durch den Kreisel zwischen dem Autobahnzubringer und der P.-strasse gebildet werde. Hier solle durch eine ansehnliche Überbauung der Ortseingang markiert werden. Der Verkehrsfluss auf diesen intensiv befahrenen Strassen solle soweit wie möglich unbeeinträchtigt bleiben. Dieses Ziel sei nur zu erreichen, wenn die Verkehrsbewegungen zusammengefasst und der P.-strasse mit möglichst grosser Distanz vom Kreisel zugeführt würden. Noch kritischer seien Zufahrten in den Autobahnzubringer, wo nur ein Anschluss im Winkel in Frage komme. Der intensive Verkehr führe zu erheblichen Lärmimmissionen auf die drei Grundstücke. Durch eine Sondernutzungsplanung könne die Überbauung so angelegt werden, dass die Bauten und das dahinterliegende Gebiet vom Lärm abgeschirmt würden. Seit Inkrafttreten des neuen Raumplanungsrechts sei die Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität nach innen zu leiten. Weiter sollen Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und zur Verdichtung der Siedlungsfläche. Auch vor diesem Hintergrund rechtfertige es sich ohne weiteres, über einen Sondernutzungsplan eine verdichtete Bauweise in einem grossflächigen, seit Jahrzehnten brachliegenden Gebiet anzustreben.

**2.4.5.** Aus bereits genannten Gründen konnte die Beschwerdeführerin im Zeitpunkt des Planerlasses namentlich aus der übergeordneten Planung – zu der der kommunale Richtplan gehört – kein Planungsbedürfnis ableiten. Dass dieser mittlerweile geändert worden ist und zu zahlreichen in der Beschwerde vorgebrachten zusätzlichen



Erkenntnissen geführt hat, ist unbeachtlich und ändert nichts. Die Planungszone darf nicht mit Tatsachen begründet werden, die erst nach deren Erlass eingetreten sind. Neue bzw. geänderte Verhältnisse lagen demnach im massgebenden Zeitpunkt des Planerlasses nicht vor. Auch erscheint zweifelhaft, dass aus den bestehenden Sondernutzungsplänen auf ein noch immer bestehendes grosses öffentliches Interesse am Plangebiet geschlossen werden kann. Zum einen wurde das öffentliche Interesse durch die nachgelagerte kommunale Richtplanung im Jahr 2008 mittlerweile als gering bezeichnet, zum andern sollen die beiden Pläne gerade deshalb aufgehoben werden, weil die vorgesehenen Überbauungen nicht mehr realisiert werden können und damit auch das öffentliche Planungsinteresse weggefallen ist.

**2.4.6.** Das öffentliche Interesse an einer Planungszone setzt zudem voraus, dass eine einigermaßen verfestigte und begründete Planungsabsicht besteht und dass die Vorstellung über die künftige Planung zulässig ist (vgl. BGE 113 Ia 362; BGer 1P. 392/2001 vom 10. September 2001). An die Bestimmtheit der einigermaßen verfestigten Planungsabsicht dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden, da die Planung nicht im Verfahren der Festsetzung der Planungszone, sondern später verwirklicht wird. Im Allgemeinen genügt ein Entschluss des zuständigen Gemeinwesens, aus dem ein klar umrissener Wille auf Planänderung hervorgeht; einen rechtsförmlichen Beschluss oder gar Planentwürfe braucht es nicht (vgl. BGE 113 Ia 362 E. 2a/bb). Schliesslich muss die Planungsabsicht zulässig sein (BGE 113 Ia 362 E. 2b). Dass die Absicht an sich, einen Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften zwecks Regelung der Erschliessung (wie ursprünglich geäussert) oder eine Nutzungsplanänderung mit gleichzeitigem Erlass eines Überbauungsplanes (wie nach erfolgter Richtplanung vorgesehen) rechtswidrig wäre, ist nicht ersichtlich. Indes kann die Planungsabsicht in Bezug auf den Sondernutzungsplan konkret nicht als «verfestigt» gelten, weil zunächst in mehrjähriger Arbeit die ortsplanerischen Grundlagen und damit die Voraussetzung für eine zielführende Sondernutzungsplanung geschaffen werden mussten. Ein öffentliches Interesse an einer Planungszone lag im Zeitpunkt ihres Erlasses damit nicht vor.

## 2.5.



**2.5.1.** Selbst wenn der mit dem Planerlass verbundene Eingriff in die Eigentumsgarantie gesetzmässig wäre und im öffentlichen Interesse läge, müsste er darüber hinaus verhältnismässig sein. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung handelt es sich bei der Planungszone um eine «unstrukturierte Massnahme», da bei deren Erlass in der Regel nicht feststeht, inwiefern die geänderten Verhältnisse eine Anpassung der Nutzungsordnung bedingen. Zu prüfen sind die Eignung und die Notwendigkeit der Planungszone, wobei ein überwiegendes öffentliches Interesse verlangt werden muss (VerwGE B 2010/289 vom 6. Juli 2011 E. 2.3.1 mit Hinweisen und B 2012/44 vom 30. April 2013 E. 6.5, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Eine Planungszone darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Sicherungsziels in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht erforderlich ist (vgl. z.B. BGer 1C\_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.4). Eine Planungszone bewirkt kein generelles Bauverbot, sondern verbietet Bauvorhaben nur soweit, als damit der Planungszweck beeinträchtigt werden könnte. Werden die zukünftigen Planungsziele durch ein Bauvorhaben nicht grundsätzlich infrage gestellt, muss die Baubewilligung gleichwohl erteilt werden, sofern auch das geltende Recht eingehalten wird (Hauptli-Schwaller, a.a.O., N 14 zu § 29 BauG/AG). Dies ist Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips. Um bestimmen zu können, welche Bauvorhaben eine solche unerwünschte Wirkung haben könnten, hat die Gemeinde die Wirkungen der Planungszone im Einzelnen festzulegen. Die Rechtswirkungen sind auf das im konkreten Fall Erforderliche zu beschränken (Art. 106 Abs. 2 BauG; Heer, a.a.O., Rz. 270 mit Hinweis).

**2.5.2.** In der von der Beschwerdeführerin erlassenen Planungszone sollen vorerst keine Bauvorhaben mehr verwirklicht werden dürfen. Dies stelle sicher, dass die anstehende, von öffentlichen Interessen getragene Sondernutzungsplanung nicht durch private Bauvorhaben verunmöglicht bzw. umgangen werde. Ein milderer Mittel zur Sicherung der künftigen Sondernutzungsplanung stehe nicht zur Verfügung. Die bestehenden Bauabsichten verdeutlichten die Erforderlichkeit dieser Massnahme, denn durch die projektierte Tankstelle würde die Überbauung des ganzen von der Planungszone erfassten Gebiets derart vorbestimmt, dass für den Erlass eines Sondernutzungsplanes kein Raum mehr bliebe (vgl. vi-act. 1/1).



**2.5.3.** Die Vorinstanz hat diese Wirkung als unverhältnismässig beurteilt. Weder aus den Erwägungen im Erlassbeschluss noch aus der Begründung im Einspracheentscheid ergebe sich mit hinreichender Deutlichkeit, welche Planungsabsichten tatsächlich verfolgt würden und inwiefern diese zur Änderung der geltenden Nutzungsvorschriften führen könnten. Solchermassen unbestimmte Planungsabsichten mit derart umfassender Verbotswirkung vermöchten dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht zu genügen.

**2.5.4.** Die Beschwerdeführerin macht unter anderem geltend, nur durch ein generelles Bauverbot könne verhindert werden, dass eine noch nicht konkretisierte, parzellenübergreifende Raumplanung erschwert oder gar verunmöglicht werde. In der anstehenden Raumplanung solle die Regelbauweise geändert werden, weshalb keine Bauvorhaben nach der bestehenden Regelbauweise mehr zuzulassen seien. Insbesondere sei auch die Frage nach der Erschliessung noch ungeklärt. Die Parzellen sollten neu so bebaut werden, dass der Strassenlärm von den hinterliegenden Grundstücken abgeschirmt werde. Private Bauvorhaben, die dieses Ziel unterliefen, könnten genauso wenig zugelassen werden wie jene, die auf eine jahrzehntelange Unternutzung der Grundstücke hinausliefen. Dies alles mache ein generelles Bauverbot erforderlich. Die Planungszone sei zudem zweckproportional, indem an der angestrebten Nutzungsordnung für dieses grossflächige Gebiet am Ortseingang – die zugleich der Erschliessung und dem Lärmschutz diene – ein grosses öffentliches Interesse bestehe. Die zeitlich eng begrenzte Massnahme betreffe seit Jahrzehnten brachliegende Grundstücke und schiebe deren Überbauung nur um wenige Jahre hinaus. Weil die neue Raumordnung im Zeitpunkt des Erlassbeschlusses noch gar nicht definiert werden könne, müsse ein generelles Bauverbot zulässig sein, um den Ermessensspielraum der Behörde offen zu halten (vgl. act. 5, Ziff. 40 ff.).

**2.5.5.** Was die Beschwerdeführerin gegen die im Einklang mit Rechtsprechung und Lehre stehende vorinstanzliche Beurteilung vorbringt, verdeutlicht, dass die Planungsabsicht im Erlasszeitpunkt der Planungszone zu vage war und die damit verbundenen Eigentumsbeschränkungen nicht durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt werden können (vgl. bereits Ziff. 2.4.6 hiervoor). Nach ihrer Argumentation wäre ein generelles Bauverbot durch unklare Planungsabsichten umso mehr zu rechtfertigen. Durch ungefestigte Absichten entfällt jedoch das öffentliche



Interesse an einer derartigen Eigentumsbeschränkung überhaupt, weshalb dieses Argument ins Leere geht. Die Beschwerdeführerin hätte ihre Planungsabsicht schon vor Erlass einer Planungszone derart konkretisieren müssen, dass sie in der Lage gewesen wäre, die erforderlichen Wirkungen im Einzelnen zu umschreiben. Das von der Beschwerdegegnerin eingereichte Baugesuch wäre sodann nicht – wie die Beschwerdeführerin geltend macht – nach der revidierten Sondernutzungsplanung zu beurteilen gewesen, sondern nach den geltenden Regeln nach Aufhebung der bestehenden Sondernutzungspläne.

**3.** Zusammengefasst ergibt die gerichtliche Überprüfung, dass nach dem Erlasszeitpunkt während ca. zweier Jahre zunächst der kommunale Richtplan überarbeitet wurde. Dafür dürfen keine Planungszone erlassen werden. Überdies bestand nach der im Erlasszeitpunkt geltenden kommunalen Richtplanung kein Anlass, die (Sonder-)Nutzungsplanung im Plangebiet zu überarbeiten. Deshalb und wegen der vagen Planungsabsichten bestand kein öffentliches Interesse an einer derartigen Eigentumsbeschränkung. Dies gilt umso mehr, weil die Wirkungen der Planungszone konkret als generelles Bauverbot umschrieben worden sind. Das geringe öffentliche Interesse vermag derart schwerwiegende Eingriffe in die Eigentumsfreiheit nicht zu rechtfertigen.

**4.** Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Die Beschwerdeführerin hat die private Beschwerdegegnerin ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs.1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP). Vor dem Verwaltungsgericht beträgt das Honorar pauschal zwischen Fr. 1'000.-- und Fr. 12'000.-- (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO). Eine Entschädigung von Fr. 3'000.-- ist den Umständen des Falles angemessen (Art. 19 in Verbindung mit Art. 6 HonO). Hinzu kommen 4% Barauslagen und die Mehrwertsteuer (Art. 28bis Abs. 1 und Art. 29 HonO).



### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet.
3. Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin ausseramtlich mit Fr. 3'000.-- (zuzüglich 4% Barauslagen, zuzüglich Mehrwertsteuer).

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle