

Obergericht Appenzell Ausserrhoden

4. Abteilung

Urteil vom 23. Mai 2019

Mitwirkende	Obergerichtspräsident E. Zingg Oberrichterinnen D. Cadosch Autolitano, M. Gasser Aebischer Oberrichter E. Graf, Dr. P. Louis Obergerichtsschreiber D. Hofmann
Verfahren Nr.	O4V 18 33
Sitzungsort	Trogen
Beschwerdeführerin	A___ AG vertreten durch: RA AA___
Vorinstanz	Departement Bau und Volkswirtschaft , Kasernenstrasse 17a, 9102 Herisau
Vorvorinstanz	Gemeinderat B___
Gegenstand	Verlängerung einer Baubewilligung Beschwerde gegen den Rekursentscheid des Departements Bau und Volkswirtschaft vom 1. November 2018

Rechtsbegehren

a) der Beschwerdeführerin:

I. Materielle Anträge

1. Der Rekursentscheid des Departements Bau und Volkswirtschaft des Kantons Appenzell A.Rh. vom 01. November 2018 betreffend die Verlängerung der Baubewilligung BG 15-16 / BKD 2017-0682, Erschliessungsstrasse, Parzelle Nr. 001, B____, sei aufzuheben.
2. Die von der Bauherrschaft beantragte Verlängerung der Baubewilligung für die Erschliessungsstrasse auf dem Grundstück Nr. 001, B____, um ein Jahr sei zu gewähren.
3. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen des Obergerichts des Kantons Appenzell A.Rh., verwaltungsrechtliche Abteilung, an die Vorinstanzen zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Kantons Appenzell A.Rh.

II. Anträge zum Verfahren

1. Es sei ein Beschwerdeaugenschein an Ort und Stelle durchzuführen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Kantons Appenzell A.Rh.

b) der Vorinstanz:

Die Beschwerde sei abzuweisen.

Sachverhalt

- A. Die A____ AG ist Eigentümerin der im Weiler C____, Gemeinde B____, liegenden Parzellen Nrn. 001, 002, 003, 004, 005 und 006, welche vor der Abparzellierung die Parzelle Nr. 001 bildeten. Die genannten Parzellen befinden sich gemäss kommunalem Zonenplan in der Wohn- und Gewerbezone und in der Landwirtschaftszone. Die Parzellen Nrn. 001, 004 und 005 stossen an die Kantonsstrasse an.
- B. Auf Initiative der A____ AG, die auf dem noch unüberbauten Teil der ehemaligen Parzelle Nr. 001 eine Überbauung mit Einfamilienhäusern plant, erliess der Gemeinderat B____ am 13. August 2013 den Teilzonenplan C____. Dabei wurden ein nördlicher und südlicher Teilbereich der Parzelle Nr. 001 von der Bauzone in die Landwirtschaftszone umgezont (59 m² und 407 m², total 466 m² Fläche) und dafür im nordwestlichen Bereich eine Fläche von

466 m² in die Wohn- und Gewerbezone eingezont. Die Genehmigung durch das damalige Departement Bau und Umwelt (heute: Departement Bau und Volkswirtschaft) erfolgte am 9. September 2014 (act. 16.12-13).

- C. Mit Entscheid vom 14. September 2015 (act. 9.I.4/20) und 29. September 2015 act. 9.I.4/21) bewilligten das damalige kantonale Planungsamt (heute: Abteilung Raumentwicklung) und die Baubewilligungskommission B___ (im Folgenden: BBK) im Hinblick auf die künftige Überbauung den Bau einer Erschliessungsstrasse und der notwendigen Werkleitungen, welche bei der heutigen Parzelle Nr. 004 südöstlich von der Kantonsstrasse abzweigen soll. Gemäss den Baugesuchsakten verläuft ein Teil der geplanten Erschliessungsstrasse beim Einlenker in die Kantonsstrasse über den 59 m² grossen Bereich in der Landwirtschaftszone, welcher durch den erwähnten Teilzonenplan C___ ausgezont worden war (act. 9.I.4/6).

Auszug aus dem gültigen Zonenplan GIS AR (nordorientiert) mit der projektierten Erschliessungsstrasse:

- D. Mit Eingabe vom 30. September 2017 (act. 9.I.4/22) ersuchte die A___ AG die BBK B___ um eine Verlängerung der Bewilligungsfrist um weitere zwei Jahre, da aus wirtschaftlich bedingten Gründen mit dem Baubeginn zugewartet worden sei. Die BBK verweigerte die Verlängerung der Baubewilligung mit Entscheid vom 3. November 2017 (act. 9.I.4/27), da der angepasste Teilzonenplan trotz Vereinbarung bis zu diesem Zeitpunkt nicht eingereicht worden sei.
- E. Dagegen erhob die A___ AG mit Eingabe vom 16. November 2017 (act. 9.I.4/29) Rekurs beim Gemeinderat B___, welcher mit Beschluss vom 5. Dezember 2017 (act. 9.I.4/30) nicht auf den Rekurs eintrat.
- F. Gegen diesen Entscheid liess die A___ AG, vertreten durch RA AA___, mit Eingabe vom 28. Dezember 2017 (act. 9.I.1) Rekurs beim Departement Bau und Volkswirtschaft erheben u.a. mit dem Antrag, den Rekursentscheid aufzuheben und die beantragte Verlängerung der Baubewilligung um zwei Jahre zu gewähren.
- G. Aufgrund der bevorstehenden Ortsplanrevision erliess der Gemeinderat B___ am 3. April 2018 u.a. über den nicht bebauten westlichen Bereich der ehemaligen Parzelle Nr. 001 (heute: Parzellen Nrn. 002, 003 und 004) eine Planungszone (act. 16).

- H. Mit Entscheid vom 1. November 2018 (act. 2) wies das Departement Bau und Volkswirtschaft den Rekurs ab.
- I. Gegen diesen Rekursentscheid liess die A___ AG (im Folgenden: Beschwerdeführerin), vertreten durch RA AA___, mit Eingabe vom 6. Dezember 2018 (act. 1) mit den eingangs erwähnten Rechtsbegehren Beschwerde beim Obergericht erheben.
- J. Mit Schreiben vom 16. Januar 2019 (act. 7) liess sich der Gemeinderat B___ (im Folgenden: Vorvorinstanz) zur Beschwerde vernehmen, ohne einen konkreten Antrag zu stellen. Das Departement Bau und Volkswirtschaft (im Folgenden: Vorinstanz) liess sich mit Eingabe vom 21. Januar 2019 (act. 8) mit dem eingangs erwähnten Rechtsbegehren zur Beschwerde vernehmen.
- K. Mit Schreiben vom 12. März 2019 (act. 19) zeigte das Obergericht den Verfahrensbeteiligten an, dass die Verfahrensakten betreffend Erlass der Planungszone auf der ehemaligen Parzelle Nr. 001 und betreffend Abparzellierung des Grundstücks Nr. 001 sowie der Teilzonenplan C___ vom 9. September 2014 inkl. Planungsbericht zu den Akten des vorliegenden Verfahrens genommen würden.
- L. Am 23. Mai 2019 fand die von der Beschwerdeführerin beantragte mündliche Verhandlung statt. Diesbezüglich kann auf das Protokoll sowie das Plädoyer verwiesen werden (act. 20 und 21).
- M. Auf Eröffnung des Urteildispositivs hin verlangte die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 19. Juni 2019 (act. 26) eine Begründung des Urteils. Damit sind die Voraussetzungen für die nach Ziff. 2 des Dispositivs in Aussicht gestellte Reduktion der Entscheidgebühr nicht gegeben.
- N. Auf die Begründung der gestellten Anträge wird - soweit erforderlich - in den Erwägungen näher eingegangen.

Erwägungen

- 1.
- 1.1 Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der prozessualen Voraussetzungen ergibt, dass das Obergericht nach Art. 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege

(VRPG, bGS 143.1) generell zur Behandlung von Beschwerden gegen verwaltungsinterne letztinstanzliche Verfügungen zuständig ist. Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Rekursentscheids formell beschwert. Als Eigentümerin der Parzellen Nrn. 002, 003 und 004, über welche die geplante Erschliessungsstrasse führen soll, ist sie durch die Verweigerung der Verlängerung der Baubewilligung in schutzwürdigen eigenen tatsächlichen und rechtlichen Interessen besonders berührt und daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 59 i. V. m. Art. 32 Abs. 1 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Beim Obergericht können mit Beschwerde in Verwaltungssachen grundsätzlich nur Rechtsverletzungen (inbegriffen Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung und -unterschreitung) sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 56 VRPG). Das Obergericht hat darüber hinaus volle Überprüfungsbefugnis, soweit dies im Gesetz vorgesehen ist oder wenn sein Entscheid an eine Bundesinstanz mit unbeschränkter Überprüfungsbefugnis weitergezogen werden kann. Ein Weiterzug an eine Bundesinstanz mit voller Kognition, welche auch die Ermessenskontrolle umfasst, ist vorliegend nicht gegeben. Da eine volle Überprüfung auch nicht anderweitig gesetzlich vorgesehen ist, bleibt die Kognition des Obergerichts vorliegend auf die Rechts- und Sachverhaltskontrolle beschränkt.

1.3 Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Der Entscheid, ob ein solcher angeordnet wird, steht im pflichtgemässen Ermessen der mit der Sache befassten Behörde. Eine Pflicht zur Durchführung eines Augenscheins besteht nur dann, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht ermittelt werden können (Urteil des Bundesgerichts 1C_192 vom 8. November 2010 E. 3.3). Ein Augenschein ist dann geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegungen an Ort und Stelle Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlage des Rechtsstreits beizutragen. Der Verzicht auf die Durchführung eines Augenscheins ist zulässig, wenn die Akten eine hinreichende Entscheidungsgrundlage darstellen (KASPAR PLÜSS, in: Kommentar VRG, 3. Aufl. 2014, Rz. 79 zu Art. 7).

Im vorliegenden Fall ergeben sich die entscheidungsrelevanten tatsächlichen Umstände aus den zur Verfügung stehenden Akten. Aus den Planunterlagen sind die massgebenden Verhältnisse ohne weiteres erkennbar. Deshalb lassen sich die Fragen, welche die vorliegende Angelegenheit aufwirft, ohne den beantragten Augenschein beantworten, zumal es sich dabei weitgehend um Rechtsfragen handelt und die Beschwerdeführerin nicht substantiiert, weshalb zusätzlich ein Augenschein für die Ermittlung des Sachverhalts

notwendig sein soll. Das Obergericht hat deshalb auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet.

2.

- 2.1 Die Beschwerdeführerin macht in formeller Hinsicht geltend, dass die Vorvorinstanz die zuständige Rekursinstanz gewesen sei. Damit hätte sie auf den Rekurs der Beschwerdeführerin vom 16. November 2017 (act. 9.I.4.6/29) eintreten und ihn materiell behandeln müssen. Den zu Unrecht ergangenen Nichteintretensentscheid habe die Vorinstanz mit Stillschweigen übergangen, offenbar weil sie sonst den Rekurs hätte schützen müssen. Allein schon aus diesem Grund sei die Beschwerde gutzuheissen.
- 2.2 Die Vorinstanz bringt dagegen vor, dass sich die Vorvorinstanz den Erwägungen der BBK vollumfänglich angeschlossen habe. Dies sei so zu verstehen, dass die Vorvorinstanz den Rekurs materiell geprüft habe und den Entscheid der BBK habe schützen wollen. Die Anträge und die Begründung im Rekursverfahren vor der Vorinstanz hätten darauf hingedeutet, dass die Beschwerdeführerin davon ausgegangen sei, dass die Vorvorinstanz den Rekurs abgewiesen habe. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin habe sich am Rekursaugenschein auch dahingehend geäußert, dass es sich beim Nichteintreten um einen „Schreibfehler oder ein Versehen“ handle.
- 2.3 Die Begründung des Rekursentscheides der Vorvorinstanz vom 5. Dezember 2017 (act. 9.I.4.6/30) ist zwar etwas dürftig und der Rechtspruch unklar, was wohl auch mit der Rekurschrift der Beschwerdeführerin 16. November 2017 (act. 9.I.4.6/29) zusammenhängt, welche ebenfalls keinen klaren Antrag enthält. Es ist mit der Beschwerdeführerin auch darin übereinzugehen, dass die Vorvorinstanz als zuständige Rekursinstanz auf den Rekurs vom 16. November 2017 hätte eintreten müssen. Der Vorinstanz ist jedoch darin zuzustimmen, dass aus der Begründung des Rekursentscheides vom 5. Dezember 2017 hervorgeht, dass sich die Vorvorinstanz den Erwägungen der BBK angeschlossen hat und sich die Vorvorinstanz damit ebenfalls gegen eine Verlängerung der Baubewilligung aussprach. Faktisch handelt es sich daher beim Nichteintreten der Vorvorinstanz um eine Abweisung des Rekurses. Davon scheint im vorinstanzlichen Verfahren auch die Beschwerdeführerin ausgegangen zu sein, hat diese doch das „Nichteintreten“ der Vorvorinstanz in der Rekurschrift vom 28. Dezember 2017 (act. 9.I.1) nicht gerügt bzw. ebenfalls „mit Stillschweigen übergangen“. Deren Rechtsvertreter qualifizierte das Nichteintreten beim Rekursaugenschein vom 4. April 2018 vielmehr selbst als Schreibfehler und Versehen (act. 9.I.6/S.3), womit die Beschwerdeführerin ohne weiteres hat erfassen können, welche Überlegungen die Vorvorinstanz im Rekursentscheid vom 5. Dezember 2017 geleitet haben. Andernfalls wäre es an der anwaltlich vertretenen

Beschwerdeführerin gewesen, im Sinne von Art. 28 Abs. 2 VRPG ein Berichtigungs- und Erläuterungsgesuch bei der Vorvorinstanz einzureichen (vgl. dazu STEFAN VOGEL, in: AUER/MÜLLER/SCHINDLER [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2018, N. 11 zu Art. 69 VwVG). Der angefochtene Entscheid ist damit in diesem Punkt nicht zu beanstanden.

3. Gemäss Art. 107 Abs. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz, BauG, bGS 721.1) erlischt eine Baubewilligung, wenn mit den Bauarbeiten nicht innerhalb zweier Jahre seit dem Eintritt der Rechtskraft und unter Berücksichtigung allfälliger Zivilprozesse begonnen wird oder die Bauarbeiten länger als ein Jahr eingestellt bleiben. Die Geltungsdauer ist eine Verwirkungsfrist. Sie läuft ohne Rücksicht auf die Gründe, aus denen nicht gebaut wurde. Damit hat eine erloschene Baubewilligung keine Wirkung mehr (BALTHASAR HEER, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, 2003, Rz. 870). Will ein Bauherr das in Frage stehende Bauvorhaben nach dem Ablauf dieser Frist dennoch realisieren, muss er ein neues Baugesuch einreichen, über welches die Baubehörde auf der Grundlage der dazumal geltenden Regelungen zu entscheiden hat. Massgebend ist dabei der faktische Beginn der Bauarbeiten. Entscheidend für die Frage des Baubeginns ist nicht ein bestimmtes objektives Kriterium wie z.B. die Installation des Bauplatzes, sondern alle objektiven und subjektiven Momente, anhand derer der Betrachter zur Überzeugung gelangt, dass die Bauherrschaft ernsthaft mit den Bauarbeiten beginnt. Baubeginn ist daher dann, wenn die Bauherrschaft Arbeiten ausführt, die sie ohne rechtskräftige Baubewilligung nicht vornehmen würde (MISCHA BERNER in: WALDER [Hrsg.], Luzerner Planungs- und Baurecht, 2012, Rz. 94). Bloss Vorbereitungsarbeiten, Aufstellen der Profile und des Schnurgerüsts, Aufräumen des Bauterrains, Aufstellen der Baubaracken und dergleichen können nicht als sichere Anzeichen ernsthaften Baubeginns betrachtet werden (HEER, a.a.O., Rz. 873).

- 3.1 Die Vorinstanz kommt im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass während der zweijährigen Geltungsdauer keine baubeginnenden Arbeiten ausgeführt worden seien und mit dem Baubeginn ausdrücklich zugewartet worden sei, weil vorgängig noch hätten Bereinigungen erfolgen müssen. Auch am Rekursaugenschein hätten sich keine Hinweise auf angefangene Bauarbeiten ergeben.

- 3.2 Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, dass sie mit der Erstellung der Erschliessungsstrasse begonnen habe, seien doch sämtliche Planungsarbeiten bereits erfolgt. Ebenso sei der Schmutzwasseranschluss für die Parzelle Nr. 001 vom Kanton erstellt und bis ausserhalb der Strasse geführt worden. Der Kanton habe dies zwar im Rahmen seiner Bautätigkeiten gemacht, aber unter voller Kostenfolge zulasten der

Beschwerdeführerin. Das Obergericht habe der Gemeinde B___ für Bauarbeiten im Zusammenhang mit dem Grundstück Nr. 001 für den Betrag von Fr. 16'000.-- die definitive Rechtsöffnung bestätigt. Dieser Betrag sei ein erheblicher Prozentsatz der Kosten für die Erschliessung des Grundstücks Nr. 001. Dass der Schmutzwasseranschluss für die Parzelle Nr. 001 zulasten der Beschwerdeführerin erstellt worden sei, zeige, dass diese ernsthaft mit den Bauarbeiten begonnen habe.

3.3 Die Vorinstanz wendet dagegen ein, dass sich der angesprochene Schmutzwasseranschluss auf dem Grundstück Nr. 007 befinde, welches im Eigentum des Kantons Appenzell Ausserrhoden stehe. Der Schmutzwasseranschluss sei zudem vom Tiefbauamt im Rahmen der Sanierung der Kantonsstrasse angelegt worden, weil verhindert werden sollte, dass der sanierte Strassenbelag kurze Zeit nach Abschluss der Sanierungsarbeiten wieder geöffnet werden müsse. Zudem ergäben sich keine Hinweise darauf, dass seit der Anlage des Schmutzwasseranschlusses weitere Massnahmen zur Umsetzung der Baubewilligung erfolgt seien.

3.4 Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, erfolgten die Bauarbeiten für den Schmutzwasseranschluss offenkundig durch das Tiefbauamt wegen der Sanierung der Kantonsstrasse und nicht auf Veranlassung der Beschwerdeführerin. Aus den Akten ergeben sich zudem keine Anhaltspunkte, dass auf den Bauparzellen Nrn. 002, 003 und 004 Bauarbeiten ausgeführt wurden, welche mit dem projektierten Bauvorhaben im Zusammenhang stehen. Im Weiteren ist hervorzuheben, dass der Schmutzwasserkanal offenbar bereits vom 18. Juni 2015 bis zum 31. August 2015 erstellt wurde (vgl. Teil-Entscheid der BBK vom 15. Juni 2015, act. 3.13/13 und Rechnung der D___ AG, act. 3.13/20). Eine Fortsetzung der Bauarbeiten wird von der Beschwerdeführerin weder geltend gemacht noch ist eine solche aus den Akten ersichtlich. Wenn man der Argumentation der Beschwerdeführerin folgen und die Erstellung des Schmutzwasseranschlusses als Baubeginn qualifizieren würde, wären die Bauarbeiten damit zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung am 30. September 2017 deutlich mehr als ein Jahr eingestellt gewesen. Dies hätte gemäss Art. 107 Abs. 2 BauG zur Folge, dass die Bewilligung bereits seit dem 1. September 2016 erloschen war, womit eine Verlängerung schon aus diesem Grund ausgeschlossen wäre. Demzufolge kann die Beschwerdeführerin aus der Erstellung und den Kosten des Schmutzwasserkanals in diesem Verfahren nichts zu ihren Gunsten ableiten.

4. Gemäss Art. 107 Abs. 3 BauG kann eine Baubewilligung aus wichtigen Gründen höchstens um ein Jahr verlängert werden. Das Baugesetz vermittelt den Gesuchstellern mit dieser „Kann-Vorschrift“ auch bei einem begründeten Gesuch keinen Rechtsanspruch auf

Verlängerung der Baubewilligung. Massgebend ist vielmehr das Vorliegen von „wichtigen Gründen“. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, wobei das Baugesetz und die Verordnung nicht näher ausführen, was damit gemeint ist. Da Art. 107 Abs. 3 BauG als gesetzliche Konkretisierung des allgemeinen Ausnahmetatbestands von Art. 118 BauG zu qualifizieren ist, ist dieser Begriff so auszulegen, dass in analoger Anwendung von Art. 118 Abs. 2 BauG ausserordentliche Verhältnisse vorliegen müssen, die ein Abweichen von der gesetzlichen Verwirkungsfrist rechtfertigen (vgl. dazu auch BGE 107 Ib 116 E. 2b). Eine Ausnahmbewilligung bezweckt, im Einzelfall Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten, d.h. offensichtlich ungewollte Wirkungen zu beseitigen, die mit dem Erlass der Regel nicht beabsichtigt waren. Die ausserordentlichen Verhältnisse müssen grundsätzlich objektiver Art und baurechtlicher Natur (z. B. Form und Lage der Parzelle, technische Situation) und nicht in den persönlichen Verhältnissen von Bauwilligen begründet sein (Urteil VB.2005.00334 des Verwaltungsgerichts Zürich vom 17. November 2005 E. 4.2). Die Ausnahmbewilligung darf nicht eingesetzt werden, um generelle Gründe zu berücksichtigen, die sich praktisch immer anführen liessen, weil auf diesem Wege das Gesetz selber abgeändert würde (BGE 117 Ia 141 E.4). Rein wirtschaftliche Gründe oder eine optimale Ausnützung des Grundstücks stellen für sich allein keine Ausnahmegründe dar (BGE 107 Ia 214 E. 5). Mit der Ausnahmbewilligung dürfen sodann keine öffentlichen Interessen verletzt werden. Die mit der Grundregel verfolgten öffentlichen Interessen sind mit den entgegenstehenden privaten Interessen des Gesuchstellers abzuwägen (BGE 136 II 224 BGE 114 Ib 190 E. 5). Sofern rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse einen anderen Entscheid rechtfertigen oder die erteilte Baubewilligung auf einem unrichtigen Entscheid beruht, darf das Gesuch um Fristverlängerung nicht gutgeheissen werden (HEER, a.a.O., Rz. 875). Ob eine Ausnahmesituation im erwähnten Sinn vorliegt, ist eine Rechtsfrage, die das Obergericht frei überprüft (BGE 107 Ib 116 E. 4a; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 2675).

- 4.1 Die Vorinstanz begründet die Verweigerung der Verlängerung vor allem damit, dass das Bauvorhaben im Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung aufgrund der Erschliessung über die Landwirtschaftszone nicht bewilligungsfähig gewesen sei. Die erteilte Bewilligung im Hinblick auf eine bevorstehende Zonenplananpassung weise einen groben und zudem leicht erkennbaren rechtlichen Mangel auf. Damit stehe fest, dass die Baubewilligung zu Unrecht erteilt worden sei. Die Verlängerung der Baubewilligung, welche auf einem unrichtigen Entscheid beruhe, sei nicht möglich. Die Beschwerdeführerin habe es zudem unterlassen, die wichtigen Gründe für die Verlängerung der Baubewilligung explizit zu nennen.

4.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass es wegen der Abparzellierung des Landwirtschaftslands vom Bauland zu Differenzen zwischen der Beschwerdeführerin und der Bodenrechtskommission gekommen sei. Die Bereinigung der Differenzen habe zu Verzögerungen bei der Umsetzung des Projekts geführt. Ebenso habe der Umstand, dass 59 m², welche für die Erstellung der Erschliessungsstrasse benötigt würden, in der Landwirtschaftszone lägen und dieses Problem vor dem Bau der Erschliessungsstrasse gelöst werden müsse, zu Verzögerungen geführt. Zudem könne die Beschwerdeführerin die Erschliessungsstrasse erst bauen, wenn ihre Finanzierung sichergestellt sei. Auch das benötige Zeit. Die Beschwerdeführerin habe sich bereits im Jahr 2015 um eine Umzonung der 59 m² Land in der Landwirtschaftszone bemüht, welche für den Bau der Erschliessungsstrasse benötigt würden. Der Weg für die Überbauung der Baugrundstücke sei damit mit zahlreichen raumplanerischen, baurechtlichen und finanziellen Hindernissen gepflastert, welche der Beschwerdeführerin die Erschliessung und Überbauung der Baugrundstücke stark erschwerten. Das Bauland sei derart ungünstig parzelliert, dass aufwändige und kostspielige Anpassungen hätten vorgenommen werden müssen, um das Land baulandsparend und rationell überbauen zu können. Dazu sei ein zeitraubendes Hin- und Her im Zusammenhang mit den verschiedenen missglückten Versuchen der Einwohnergemeinde B___ gekommen, ihren Zonenplan zu revidieren. Probleme mit der Abparzellierung und Erschliessung sowie mit der Finanzierung der Erschliessung hätten zu weiteren Problemen geführt und das Ganze zu einem veritablen, rechtlichen, administrativen und betriebswirtschaftlichen Hindernislauf werden lassen. Jeder Gemeindepräsident habe neue Ideen gehabt. Dazu seien Kaufinteressenten für die Grundstücke gekommen, die wieder abgesprungen seien, weil es zu wenig schnell vorwärts gegangen sei.

Es liege im öffentlichen Interesse, dass das Grundstück Nr. 001 rasch erschlossen und überbaut werde. Dazu habe die Vorvorinstanz die Beschwerdeführerin in der Vereinbarung zur Sicherung der Überbauung vom 17. August 2015 verpflichtet. Dies werde durch die Verweigerung der Verlängerung der Baubewilligung in Verbindung mit der Planungszone praktisch verunmöglicht. Werde das Land in der Bauzone belassen, bewirke die Verweigerung der Verlängerung zudem, dass das Projekt derart erschwert und verteuert werde, dass die Realisierung in Frage gestellt sei. Zudem führe ein neues Baubewilligungsverfahren, welches dann nötig würde, zu einem unsinnigen administrativen Leerlauf, weil die Erschliessung in genau gleicher Weiser erfolgen müsse. Im vorliegenden Fall würden die Interessen der Beschwerdeführerin, dass die im Vertrauen auf die von den zuständigen Behörden erteilten Bewilligungen sehr hohen Investitionen nicht nutzlos würden, über das Interesse der BBK, die Beschwerdeführerin für ihr Vorgehen bei der Einzonung der 59 m² Landwirtschaftsland zu sanktionieren, hinausgehen. Ebenso wäre

eine Verweigerung der Verlängerung der Baubewilligung unverhältnismässig. Dazu komme dass die Beschwerdeführerin die Erschliessungsstrasse rasch erstellen möchte, sobald das Problem mit den für den Bau der Erschliessungsstrasse fehlenden 59 m² gelöst sei. Die Zuständigkeit für die örtliche Raumplanung liege zudem bei den Gemeinden. Dieser Verantwortung habe sich die Gemeinde B___ im vorliegenden Fall entziehen wollen. Nun wolle sie die Beschwerdeführerin dafür bestrafen, dass sie von den komplexen Fragen schlicht überfordert gewesen sei. Dieses Handeln verstosse gegen Treu und Glauben.

Nicht stichhaltig sei das Argument der Vorinstanz, die Baubewilligung für die Erschliessungsstrasse hätte nicht erteilt werden dürfen, weil 59 m² Landwirtschaftsland für den Bau der Strasse hätten in Anspruch genommen werden müssen. Das Planungsamt habe die Abweichung von der Zonengrenze gemäss Schreiben vom 16. Juli 2015 (act. 9.I.1/2) nur unter der Bedingung toleriert, dass sich die Gemeinde bereit erkläre, innerhalb von 6 Monaten ab Fertigstellung der Erschliessungsstrasse einen angepassten Teilzonenplan zu erarbeiten, welcher alle Bestandteile der Erschliessungsstrasse in die Wohn- und Gewerbezone einzone. Wenn man eine Bewilligung unter einer Auflage erteile und diese Auflage zu einem rechtmässigen Zustand führe, treffe es nicht zu, dass die Baubewilligung rechtswidrig erteilt worden sei. Damit stehe fest, dass die Baubewilligung rechtmässig und unter ausdrücklicher Zustimmung der involvierten Behörden erteilt worden sei. Demzufolge würden wichtige Gründe die beantragte Verlängerung der Baubewilligung gebieten.

- 4.3 Vorab gilt es festzuhalten, dass gemäss Art. 107 Abs. 3 BauG nur eine Verlängerung der Baubewilligung um ein Jahr möglich ist. Dabei handelt es sich um eine gesetzliche Frist, welche nicht erstreckt werden kann (Art. 6 Abs. 1 VRPG). In den vorhergehenden vorinstanzlichen Verfahren hat die Beschwerdeführerin jeweils eine Verlängerung um zwei Jahre beantragt, womit die Verweigerung der Vorinstanzen schon aus diesem Grund als gerechtfertigt erscheint. Soweit die Beschwerdeführerin die Verzögerung des Baubeginns mit wirtschaftlichen Motiven begründet, so stellen - diese wie oben angetönt - keine anerkannten Ausnahmegründe dar. Aus den beigezogenen Akten zur Abparzellierung (act. 18) lässt sich nicht ableiten, dass die Bodenrechtskommission für die Verzögerung des Verfahrens verantwortlich war. Zudem ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin nicht substantiiert, inwiefern die fehlende Abparzellierung ein baurechtliches Hindernis für den Beginn der Bauarbeiten bildete. Was die 59 m² grosse Landwirtschaftsfläche anbelangt, so ist unbestritten, dass der Beschwerdeführerin diese Problematik zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung bekannt war. Aus dem Planungsbericht zum Teilzonenplan C___ vom 9. September 2014 (act. 16.13) geht hervor, dass u.a. exakt diese Fläche auf der Parzelle Nr. 004 auf Veranlassung der

Beschwerdeführerin ausgezont und andere Flächen für eine optimale bauliche Ausnützung eingezont wurden. Dies bildet im Lichte der in Ziff. 4 genannten Rechtsprechung und Lehre ebenfalls keinen Ausnahmetatbestand. Vielmehr hat sich die Beschwerdeführerin dieses durch die Umzonung geschaffene Bauhindernis selbst zuzuschreiben. Im Übrigen wird von der Beschwerdeführerin nicht substantiiert und belegt, dass und inwiefern ein Wechsel in der kommunalen Exekutive und allfällige Zonenplanänderungen während der 2-jährigen Frist den Baubeginn verzögert hätten.

4.4 Aus der Vereinbarung vom 17. August 2015 (act. 9.I.1/1) ergeben sich im Weiteren keine Zusicherungen der Vorvorinstanz, innert der 2-jährigen Frist einen Teilzonenplan zu erlassen oder die Frist der Baubewilligung bis zur Rechtskraft des Teilzonenplans zu verlängern, wobei darauf hinzuweisen ist, dass gesetzliche Fristen auch nicht durch öffentlich-rechtliche Verträge erstreckt werden könnten. Im Schreiben des damaligen Planungsamts vom 19. Juli 2015 (act. 9.I.1/2) wurde der Vorvorinstanz lediglich ein Vorschlag unterbreitet, weshalb dieses ebenfalls nicht als Vertrauensgrundlage qualifiziert werden kann, zumal die Beschwerdeführerin gar nicht Adressatin dieses Schreibens war. Gemäss dem Protokoll der Sitzung der Vorvorinstanz vom 18. August 2015 (act. 9.I.4/19) wurde mit der Beschwerdeführerin vielmehr vereinbart, dass der Teilzonenplan sofort an die Hand genommen und durch die Beschwerdeführerin erstellt werde, was von der Beschwerdeführerin nicht bestritten wird. Dazu kommt, dass die Beschwerdeführerin auch in der Baubewilligung der BBK vom 29. September 2015 (act. 9.I.4/21) unmissverständlich auf die 2-jährige Verwirkungsfrist hingewiesen wurde. Auch wenn für den Erlass von Nutzungsplänen nach Art. 48 BauG der Gemeinderat zuständig ist, wäre es damit an der Beschwerdeführerin bzw. ihrer Projektverfasserin gewesen, die Erarbeitung des Teilzonenplans voranzutreiben oder zumindest bei der Vorvorinstanz in dieser Angelegenheit nachzuhaken. Allfällige Versäumnisse ihrer Projektverfasserin muss sich die Beschwerdeführerin anrechnen lassen. Infolgedessen liegen keine Anhaltspunkte für einen Verstoss gegen Treu und Glauben seitens der kommunalen Behörden vor.

4.5 Sodann schliesst sich das Obergericht der vorinstanzlichen Einschätzung an, dass die erteilte Baubewilligung auf einem unrichtigen Entscheid beruht. Es ist zutreffend, dass die projektierte Erschliessung über die Landwirtschaftszone der Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens entgegenstand, zumal die vorausgesetzte Umzonung im Entscheid des damaligen Planungsamts vom 14. September 2015 (act. 9.I.4/20) nicht einmal verbindlich im Dispositiv verfügt wurde. Erschwerend kommt dazu, dass eine solche Nebenbestimmung gar nicht zulässig wäre, da es sich bei der fehlenden Zonenkonformität eines Teils der Erschliessungsstrasse keineswegs nur um einen geringfügigen Verstoss gegen das materielle Bauordnungsrecht handelt (vgl. Art. 116 Abs. 2 lit. a BauG).

Im Weiteren muss auch berücksichtigt werden, dass sich mit dem Inkrafttreten des kantonalen Richtplans, nach welchem die Bauzonenreserven in der Gemeinde B___ um 4.4 ha zu reduzieren sind (vgl. Einspracheentscheid der Vorvorinstanz vom 29. August 2018, act. 16.8/3) und dem Erlass der Planungszone die massgebenden tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse geändert haben. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist daher derzeit das öffentliche Interesse an der Überbauung der Baugrundstücke der Beschwerdeführerin als geringfügig einzustufen. Hingegen geht das öffentliche Interesse an der Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, RPG, SR 700) und an der Sicherung des Planungsziels der Gemeinde gemäss Planungszone den privaten Interessen der Beschwerdeführerin an der Verlängerung der Baubewilligung für die Erschliessungsstrasse, welche aufgrund des zonenwidrigen Einlenkers derzeit gar nicht realisierbar ist, zweifellos vor. Schlussendlich gilt es festzuhalten, dass ein Baubeginn innerhalb eines Jahres aufgrund dieses „doppelten“ raumplanerischen Hindernisses als äusserst unwahrscheinlich erscheint, was einer Verlängerung der Baubewilligung ebenfalls entgegensteht.

- 4.6 Damit kommt das Obergericht zu Schluss, dass die Verzögerung des Baubeginns im vorliegenden Fall weitgehend auf Mängel in der Projektorganisation und finanzielle Schwierigkeiten der Beschwerdeführerin zurückzuführen ist und dass zudem öffentliche Interessen sowie die projektierte Beanspruchung der Landwirtschaftszone der Verlängerung der Baubewilligung entgegenstehen. Infolgedessen liegen keine ausserordentliche Verhältnisse bzw. wichtige Gründe im Sinne von Art. 107 Abs. 3 BauG i.V.m. Art. 118 Abs. 2 BauG vor, welche eine Verlängerung der Baubewilligung rechtfertigen würden.
5. Nach dem Gesagten wurde die Verlängerung der Baubewilligung von den Vorinstanzen zu Recht verweigert, womit die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen ist.
6. Nach Art. 19 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 53 Abs. 1 VRPG ist im Beschwerdeverfahren vor Obergericht gebühren- und kostenpflichtig, wer ganz oder teilweise unterliegt oder auf dessen Rechtsmittel nicht eingetreten wird. Der Beschwerdeführerin ist ausgangsgemäss eine Entscheidgebühr aufzuerlegen, wobei eine Gebühr von Fr. 2'500.00 als angemessen erscheint (Art. 4a des Gesetzes über die Gebühren in Verwaltungssachen [bGS 233.2]). Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung besteht kein Anspruch (Art. 53 Abs. 3 VRPG e contrario).

Demnach erkennt das Obergericht:

1. Die Beschwerde der A___ AG wird abgewiesen.
2. Der Beschwerdeführerin wird eine Entscheidgebühr von Fr. 2'500.-- auferlegt. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- wird angerechnet.
3. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.
4. **Rechtsmittel:**
Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit der Zustellung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden. Die Zulässigkeit einer solchen Beschwerde richtet sich nach Art. 82 ff. Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110). Die Beschwerde ist beim Schweizerischen Bundesgericht, Avenue du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, schriftlich einzureichen. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten; der angefochtene Entscheid sowie die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind - soweit vorhanden - beizulegen (Art. 42 BGG). Die Beschwerde hat in der Regel keine aufschiebende Wirkung (Art. 103 BGG).
5. Zustellung an die Beschwerdeführerin über deren Anwalt, die Vorinstanz sowie die Vorvorinstanz.

Im Namen der 4. Abteilung des Obergerichts

Der Obergerichtspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Ernst Zingg

lic. iur. Daniel Hofmann

versandt am: 21. August 2019