



Obergericht Appenzell Ausserrhoden

4. Abteilung

Die vom Beschwerdeführer gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde an das Bundesgericht wird mit Entscheiddatum vom 2. November 2023 aufgrund Gegenstandslosigkeit abgeschrieben. (1C_159/2022).

Urteil vom 27. Januar 2022

Mitwirkende	Obergerichtspräsident W. Kobler Oberrichterinnen D. Cadosch Autolitano, M. Gasser Aebischer Oberrichter E. Graf, P. Louis Obergerichtsschreiber D. Hofmann
Verfahren Nr.	O4V 21 4
Sitzungsort	Trogen
Beschwerdeführerin	A.
Beschwerdeführer	B. beide vertreten durch: RA AB.
Vorinstanz	Departement Bau und Volkswirtschaft, Kasernenstrasse 17a, 9102 Herisau
Vorvorinstanz	Gemeinderat C. vertreten durch: RA D.
Gegenstand	Erlass einer Planungszone auf der Parzelle Nr. 0001 Beschwerde gegen den Rekursentscheid des Departements Bau und Volkswirtschaft vom 26. Januar 2021
Rechtsbegehren	

a) der Beschwerdeführer:

1. Der Entscheid des Departements Bau und Volkswirtschaft vom 26. Januar 2021 sei aufzuheben.
2. Die vom Gemeinderat C. mit Beschluss vom 13. August 2019 erlassene Planungszone über das Grundstück Nr. 0015 sei aufzuheben.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren (zuzüglich MWST).

b) der Vorinstanz:

1. Die Beschwerde sei abzuweisen.
2. Unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer.

c) der Vorvorinstanz:

(Keine Anträge)

Sachverhalt

- A. Im Zentrum der Gemeinde C. befindet sich die Parzelle Nr. 0001 mit dem Gebäude Assekuranz Nr. 0002 (ehemaliger Garagenbetrieb E.). Die Parzelle grenzt im Südwesten unmittelbar an den Einlenker der E.-Strasse in die F.-Strasse an, bei welchen es sich um Kantonsstrassen handelt. Die Parzelle Nr. 0001 liegt wie die südöstlich angrenzende Parzelle Nr. 0003 gemäss kommunalem Zonenplan Nutzung in der Kernzone K3. Sie wird zudem mit dem unüberbauten Teil der Parzelle Nr. 0003 und den anderen an die E.-Strasse angrenzenden Parzellen von einer kommunalen Ortsbildschutzzone überlagert. Grundeigentümer der Parzelle Nr. 0001 sind je zur Hälfte die A. und B.

(...)

- B. Die Gemeinde C. und das kantonale Amt für Wirtschaft gaben Anfang 2019 eine Machbarkeitsstudie in Auftrag, in welcher das ortsbauliche und wirtschaftliche Potential der Liegenschaften 0003, 0004 und 0001 ausgelotet werden sollte (act. 9.6/1). Die entsprechende Machbarkeitsstudie datiert vom Juni 2019 (act. 9.6/2).
- C. Mit Beschluss vom 13. August 2019 (act. 9.6.3-4) erliess der Gemeinderat C. über die Grundstücke Nrn. 0001 und 0003 eine Planungszone. Mit dieser wird als sichernde Massnahme die Wahrung der Planungs- und Beurteilungsfreiheit im Hinblick auf die erwähnte Machbarkeitsstudie bezweckt.
- D. Gegen diesen Beschluss liessen G. und H., ehemalige Eigentümer der Parzelle Nr. 0001, vertreten durch RA AB. mit Eingabe vom 24. September 2019 (act. 9.6/6) beim Gemeinderat C. Einsprache erheben mit dem Antrag, den Beschluss zum Erlass einer Planungszone für das Grundstück Nr. 0001 aufzuheben. Mit Beschluss vom 4. Februar 2020 (act. 9.6/11) wies der Gemeinderat C. die Einsprache ab.
- E. Dagegen liessen G. und H., vertreten durch RA AB. mit Eingabe vom 25. Februar 2020 (act. 9.1) beim Departement Bau und Volkswirtschaft Rekurs erheben u.a. mit dem Antrag, die über das Grundstück Nr. 0001 erlassene Planungszone aufzuheben. Mit Schreiben vom 4. Juni 2020 (act. 9.10) informierte die Rechtsvertreterin das Departement Bau und Volkswirtschaft darüber, dass die Rekurrenten das Grundstück Nr. 0001 am 29. April 2020 an die A. und an B. veräussert hätten. Diese würden in die Rechtsstellung der Rekurrenten eintreten. Mit Entscheid vom 26. Januar 2021 (act. 2.1) wies das Departement Bau und Volkswirtschaft den Rekurs ab.
- F. Mit Eingabe vom 26. Februar 2021 (act. 1) liessen die A. und B. (im Folgenden: Beschwerdeführer), vertreten durch RA AB. beim Obergericht Beschwerde gegen den Rekursentscheid des Departements Bau und Volkswirtschaft erheben, wobei sie eingangs erwähnte Anträge stellten.
- G. Mit Eingaben vom 26. April 2021 (act. 8) und 4. Mai 2021 (act. 10) nahmen das Departement Bau und Volkswirtschaft (im Folgenden: Vorinstanz) sowie der Gemeinderat C. (im Folgenden: Vorvorinstanz) mit eingangs erwähnten Rechtsbegehren zur Beschwerde Stellung. Die Beschwerdeführer verzichteten mit Schreiben vom 21. Mai 2021 (act. 12) auf eine Replik.

- H. Auf die Begründung der gestellten Anträge wird - soweit erforderlich - in den Erwägungen näher eingegangen.

Erwägungen

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 Beschwerdeführer sind als Adressaten des angefochtenen Rekursentscheids formell beschwert. Als Eigentümer der von der Planungszone betroffenen Parzelle Nr. 0001 sind sie 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.
2. Die Kognition des Obergerichts ist gemäss Art. 56 Abs. 1 VRPG auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts beschränkt. Eine Ermessenskontrolle ist dem Obergericht im Zusammenhang mit raumplanerischen Akten dagegen verwehrt (Art. 56 Abs. 2 VRPG). Die Ortsplanung ist gemäss Art. 3 Abs. 3 des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz, BauG, bGS 721.1) Sache der Gemeinden. Bei der Festsetzung befristeter Planungszonen, durch welche eine im Gange befindliche Planung gesichert werden soll, verfügen die Gemeinden daher über einen erheblichen Ermessensspielraum (Urteile des Bundesgerichts 1C_149/2018 vom 13. September 2018 E. 2.3; 1C_287/2016 vom 5. Januar 2017 E. 3.3).
3.
 - 3.1 Die Beschwerdeführer rügen einen Verstoß der Vorinstanz gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör. Sie hätten in ihrer Replik im Rekursverfahren gerügt, die Vorvorinstanz habe kein geordnetes, übersichtliches und vollständiges Aktendossier geführt, den Beschwerdeführern seien nicht die gesamten Akten zugestellt worden und die Besprechungen während der öffentlichen Auflage der Planungszone seien zu Unrecht nicht protokolliert worden, was eine Verletzung der Aktenbildungspflicht darstelle. Dazu habe sich die Vorinstanz mit keinem Wort geäußert und damit ihre Begründungspflicht verletzt.

- 3.2 Die Vorinstanz führt dazu vernehmlassungsweise aus, dass sie sich mit den massgebenden Rügen auseinandergesetzt habe. Die Prüfung des eingegangenen Aktenverzeichnisses habe keine Zweifel hinsichtlich der Vollständigkeit aufkommen lassen. Die Vorvorinstanz habe dazu in der Duplik vom 29. Juni 2020 (act. 9.12) ausführlich Stellung genommen, wozu sich die Beschwerdeführer in der abschliessenden Stellungnahme vom 28. September 2020 (act. 9.17) nicht mehr geäussert hätten.
- 3.3 Die Vorvorinstanz bestreitet ebenfalls eine Gehörsverletzung, wobei eine solche im Rekursverfahren geheilt worden wäre. Im Zuge des Rekursverfahrens seien den Rechtsvorgängern der heutigen Beschwerdeführer sämtliche Verfahrensakten zur Einsicht gebracht worden und diese hätten sich im Rahmen des zweifachen Schriftenwechsels hinreichend Gehör verschaffen können. Den Vorgängern der Beschwerdeführer seien die Inhalte des Gemeinderatsbeschlusses vom 13. August 2019 durch die Mitteilung vom 21. August 2019 und die öffentliche Bekanntmachung vom 23. August 2019 hinreichend bekannt gemacht worden. Besprechungen, an denen die Rechtsvorgänger der Beschwerdeführer teilgenommen hätten (9./23. September 2019) seien unverbindlich gewesen. Die Rechtsvorgänger der Beschwerdeführer hätten sich ein hinreichendes Bild für die Rekuserhebung machen können, es sei ihnen nichts vorenthalten worden, was zur Rekuserhebung nötig gewesen wäre.
- 3.4 Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 12 Abs. 1 VRPG haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Dazu zählt u.a. das Recht auf Prüfung der Parteivorbringen und Begründung des Entscheids durch die Behörde (PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, N. 12 zu Art. 29 VwVG). Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich die Entscheidbehörde mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (Urteil des Bundesgerichts 1C_413/2020 vom 3. November 2021 E. 4.4; BGE 142 II 49 E. 9.2; BGE 136 I 229 E. 5.2). Diesen Anforderungen genügt der angefochtene Entscheid. Die Vorinstanz hat diesen eingehend begründet und sich mit allen wesentlichen Einwänden der Beschwerdeführer in ausreichender Weise auseinandergesetzt, sodass diese in der Lage waren, den Entscheid sachgerecht anzufechten. Dass die Vorinstanz dabei die behaupteten Gehörsverletzungen der Vorvorinstanz nicht einzeln widerlegt hat, ist mit Blick auf diese Rechtsprechung nicht zu beanstanden, zumal diese Rüge erst mit der Rekursreplik erfolgte und sich die Vorvorinstanz dazu in der Duplik ausführlich vernehmen liess. Dazu gilt es festzuhalten, dass die Rechtsvertreterin bereits die Rechtsvorgänger der Beschwerdeführer im Einspracheverfahren vertreten hat, womit es an dieser gewesen wäre, sich die notwendigen Akten im Einspracheverfahren zu beschaffen. Aus der Einsprache (act. 9.6/6) geht im

Weiteren hervor, dass die Rechtsvertreterin zum Zeitpunkt der Einsprache von der massgebenden Machbarkeitstudie Kenntnis hatte. Zudem hat ihr die Vorvorinstanz vor der Rekurseingabe die entscheidungsrelevanten Akten zugestellt (act. 9.1.1/6), obschon die Zustellung der vollständigen Vorakten inkl. Aktenverzeichnis erst im Rekursverfahren erforderlich ist (Art. 39 Abs. 2 VRPG). Anders als im Baugesuchsverfahren (Art. 103 Abs. 5 BauG) ist im Einspracheverfahren zudem bei Planungszonen keine Einigungsverhandlung oder ein Augenschein vorgesehen (Art. 55 Abs. 3 und 4 BauG). Die Besprechungen vom 9. September 2019 und 23. September 2019 fanden denn auch offenkundig vor dem Eingang der Einsprache statt, womit mit der Vorvorinstanz darin übereinzugehen ist, dass es sich dabei nicht um verbindliche Besprechungen bzw. notwendige Verfahrenshandlungen gehandelt hat. Diese Besprechungen waren damit nicht als entscheidungserheblich zu taxieren, womit sie keiner Aktenführungs- bzw. Protokollierungspflicht unterstanden (WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, Rz. 507 ff.). In Anbetracht dieser Umstände ist eine Gehörsverletzung der Vorinstanzen zu verneinen.

4. Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen. Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte, insbesondere kann die Behandlung der Baugesuche sistiert werden (Art. 54 Abs. 1 BauG). Planungszonen dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen (Art. 27 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes, RPG, SR 700). Planungszonen können für das ganze Gemeindegebiet, Teile davon oder einzelne Grundstücke beschlossen werden, um Vorkehren zu verhindern, welche die Verwirklichung der laufenden oder beabsichtigten Planung verunmöglichen oder erschweren könnten. Unter Planung sind der Erlass oder die Änderung von Richt- und Nutzungsplänen und den dazugehörigen Reglementen zu verstehen (Art. 54 Abs. 2 BauG). Gemäss Art. 21 RPG werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Die mit einer Planungszone beabsichtigten Planungsmassnahmen dürfen Art. 21 Abs. 2 RPG und den daraus fliessenden Geboten der Rechtssicherheit respektive Planbeständigkeit nicht offensichtlich widersprechen. Die Erheblichkeit ist zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet (Urteil des Bundesgerichts 1C_842/2013 vom 25. August 2014 E. 2.1.2). Die Erheblichkeit der Änderungen der Verhältnisse, die für die Anpassung von Nutzungsplänen erforderlich ist, muss bei der Festsetzung der Planungszonen nachgewiesen werden. Dagegen ist die Frage, ob die Voraussetzungen der Nutzungsplanänderung vorliegen, erst bei der Planfestsetzung zu beantworten (ALEXANDER RUCH, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.],

Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 36 zu Art. 27 RPG). 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 S. 145 mit Hinweisen). Gleichzeitig bewirkt die Festsetzung von Planungszone eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung. Sie ist mit Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Urteil des Bundesgerichts 1C_149/2018 vom 13. September 2018 E. 2.2; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 243).

Zentrale Voraussetzung der Anordnung von Planungszone ist eine verfestigte Planungsabsicht, was ein Erfordernis des öffentlichen Interesses ist. Da die Planung jedoch nicht im Verfahren der Festsetzung von Planungszone verwirklicht werden kann, darf an die Konkretheit der Absicht indessen kein strenger Massstab gelegt werden; eine einigermaßen konkretisierte Absicht genügt. In sachlicher Hinsicht muss bei der Festsetzung der Planungszone aber gewiss sein, dass die Planungsabsicht zulässig ist. Diese darf nicht offensichtlich rechtswidrig und sinnlos sein (RUCH, a.a.O., N. 33 zu Art. 27 RPG). Schon eine klar umrissene Willenserklärung auf Planänderung kann eine Planungszone begründen (BGE 113 Ia 362 E. 2a; 110 Ia 165 E. 6).

Die Errichtung einer Planungszone entspricht einem öffentlichen Interesse, wenn ein Nutzungsplan geändert werden muss, unabhängig davon, ob der Plan gesetzeskonform ist oder nicht. Die Behörde hat zu belegen, dass die Planungszone Gebiete betreffen, die für die Änderung der geltenden Ordnung in Betracht fallen (RUCH, a.a.O., N. 31 zu Art. 27 RPG). Im Allgemeinen erfüllt eine Planungszone das sich aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz ergebende Erfordernis der Eignung, wenn die Planungsfreiheit der zuständigen Behörde gewahrt werden soll. Das Gebot der Erforderlichkeit ist ebenfalls gewahrt, wenn die Planungszone mit der von der Planungspflicht betroffenen Fläche übereinstimmt. Eine Planungszone darf aber nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Sicherungsziels in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht erforderlich ist. Vorausgesetzt ist zumindest, dass eine Nutzungsplanänderung auf den betroffenen Parzellen ernsthaft in Betracht kommt (BGE 140 II 25 E. 4.4; Urteil des Bundesgerichts 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.6; BGE 113 Ia 362 E. 2 bb).

- 4.1 Die Vorinstanz führt im angefochtenen Entscheid aus, dass am 1. Mai 2014 das revidierte RPG und die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in Kraft getreten seien. Gemäss dem kantonalen Richtplan, welcher per 1. Januar 2019 in Kraft getreten sei, sollen die Ortskerne attraktiv gestaltet und die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt werden. Die

geltenden Planungsgrundlagen seien deshalb hinsichtlich der Thematik rund um die attraktive Gestaltung der Ortskerne und der Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen anzupassen. Der kantonale Richtplan bezeichne die Gemeinde C. als grössere Gemeinde mit Zentrumsfunktion und als Entwicklungsgemeinde, was zur Folge habe, dass die Gemeinde C. eine Erhöhung der Nutzungsdichte um 7.5 % anzustreben habe. Zudem würden die Gemeinden mit der per 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Revision des Baugesetzes verpflichtet, ihren kommunalen Richtplan um eine Innenentwicklungsstrategie zu ergänzen (Art. 17 Abs. 2 lit. b^{bis} BauG). In den neuen Vorgaben des RPG, des kantonalen Richtplans und des BauG seien neue Umstände zu erblicken, die eine Änderung des Nutzungsplans als angezeigt erscheinen liessen. Bei den zentral gelegenen Grundstücken Nrn. 0001 und 0003 sei die bisherige Nutzung als Standort für eine Autogarage aufgegeben worden. Gemäss Art. 18 Abs. 1 des Baureglements (BauR) müssten alle An-, Um- und Neubauten der bestehenden Bebauung angepasst werden. Müssten Bauvorhaben auf den Grundstücken Nrn. 0001 und 0003 entsprechend der heute geltenden Vorgabe an die kleinmassstäblichen Gebäude angepasst werden, würde dies dem Ziel der Innenverdichtung zuwiderlaufen. Der Zonenplan der Gemeinde C. sei bereits seit dem Jahr 2004 in Kraft, weshalb an die Planbeständigkeit keine hohen Anforderungen zu stellen seien. Die Planungszone sei durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt.

- 4.2 Die Beschwerdeführer bestreiten eine hinreichend verfestigte Planungsabsicht der Vorinstanz. Die Vorinstanz habe den Sachverhalt ungenügend festgestellt, indem sie sich nicht mit dem Inhalt der Vereinbarung Arealentwicklung E.-Garage auseinandergesetzt habe. Zur ortsbaulichen Entwicklung äussere sich die Machbarkeitsstudie gerade mal auf drei Seiten und nur ansatzweise. Im Übrigen würden nur die möglichen Varianten für die Verkehrslösung untersucht und bewertet. Die Rechtsänderungen bedeuteten lediglich, dass die Vorinstanz eine Innenentwicklungsstrategie erarbeiten und die kommunalen Planungsinstrumente gestützt darauf überarbeiten müsse. Dies allein vermöge noch keine Notwendigkeit für eine Planänderung für das Grundstück Nr. 0001 zu begründen. Durch die ästhetische Generalklausel von Art. 18 Abs. 2 BauR dürften keine Regelbauvorschriften wie Gebäudehöhe, Gebäudelängen, Abstände usw. ausser Kraft gesetzt werden. Ausserdem befänden sich in der massgebenden Kernzone neben dem massiven I.-Einkaufszentrum insbesondere auch auf den Grundstücken Nrn. 0005 und 0006 grössere Bauten. Aufgrund der vorhandenen heterogenen Überbauung im Ortsbildschutzgebiet könnte auch nach den derzeit geltenden kommunalen Schutzvorschriften keine Reduktion der Baumasse für ein Bauvorhaben auf dem Grundstück Nr. 0001 verlangt werden. Dass mit einem nach den derzeitigen Regelbauvorschriften geplanten Bauvorhaben die geforderte gute Gesamtwirkung erzielt werden könne, ergebe sich eindrücklich anhand der Visualisierungen und Modellfotos in der Machbarkeitsstudie. Mit den derzeit geltenden Regelbauvorschriften

könnte auf dem Grundstück Nr. 0001 ohne weiteres das in der Machbarkeitsstudie vorgeschlagene, dreigeschossige Gebäude bewilligt werden. Aufgrund dessen naher Lage zur Ortsbildschutzzone von nationaler Bedeutung sei keine noch weitergehende Verdichtung angezeigt, als dies aufgrund der geltenden Regelungen möglich wäre. Das derzeit gültige Baureglement, das die Regelbauvorschriften für die Kernzone K3 festlege, sei am 7. Juli 2009 vom Gemeinderat erlassen worden und erst mit der Genehmigung durch den Regierungsrat am 20. Dezember 2016 in Kraft getreten. Der Zonenplan alleine sei vorliegend nicht relevant, weil eine Umzonung des Grundstücks Nr. 0001 in eine andere bestehende und vernünftigerweise in Frage kommende Zone (KU, W2a, W2b, W3, WG2 und WG3) keine nennenswerte Verdichtung bzw. aufgrund der Ausnützungsziffer eher das Gegenteil bewirken würde. Der Planbeständigkeit komme damit erhöhtes Gewicht zu.

4.3 Die Vorvorinstanz wendet dagegen in der Vernehmlassung ein, in der Vereinbarung Arealentwicklung komme klar zum Ausdruck, dass die Gemeinde das Ziel verfolge, zusammen mit beteiligten kantonalen Stellen die Rahmenbedingungen und das ortsbauliche und wirtschaftliche Potenzial der Liegenschaften in diesem Gebiet (namentlich auch Parzelle Nr. 0001) auszuloten, dies im Kontext eines Innenentwicklungskonzepts und einer Zentrumsplanung. Dazu gehöre auch das Ausloten einer möglichst idealen Verkehrslösung für den Knoten F.-Strasse/E.-Strasse. Die Machbarkeitsstudie enthalte bei weitem nicht nur verkehrstechnische Überlegungen, sondern nenne klar das Ziel, das ortsbauliche und wirtschaftliche Potenzial der betroffenen Liegenschaften auszuloten, dies im Hinblick auf eine Innenentwicklung und im Gesamtkontext mit damit einhergehenden Verkehrsknotenlösungen. Der Zonenplan sei bereits seit dem 25. Januar 2005 in Kraft, der übliche Planungshorizont sei abgelaufen. Die von den Beschwerdeführern angesprochenen Parzellen Nrn. 0007 und 0008 befänden sich in der Zone OE, welche sich nicht mit den Bebauungsmöglichkeiten in der Kernzone K3 vergleichen lasse. Da die Parzelle Nr. 0001 der Beschwerdeführer mit einer nicht mehr genutzten, vorwiegend eingeschossigen Gewerbebaute überbaut und das südöstlich angrenzende Grundstück grösstenteils unüberbaut sei, könne von einer hohen Dichte keine Rede sein.

4.4 Gemäss der Vereinbarung Arealentwicklung (von den Behörden der Gemeinde C. am 11. Februar 2019 unterzeichnet) hat die Gemeinde C. im Rahmen ihres Innenentwicklungskonzepts eine Zentrumsplanung durchgeführt. Als Verkehrslösung ist für den Knoten F.-Strasse/E.-Strasse gemäss damaligen Planungsstand ein Kreisel vorgesehen. Aus der Vereinbarung geht hervor, dass die Gemeinde und beteiligte kantonale Stellen mit einem geeigneten Verfahren die Rahmenbedingungen und das ortsbauliche und wirtschaftliche Potential der Liegenschaften 0003, 0004 und 0001 ausloten würden, um eine Entscheidungsgrundlage für einen möglichen Erwerb der Parzelle Nr. 0001 durch die Gemeinde oder den

Kanton zu erhalten. Dabei seien die Möglichkeiten zur Erhaltung oder Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze neben dem Angebot an Wohnraum im Zentrum von besonderem Interesse. Ebenso soll eine effiziente Erschliessung mit Parkierung aufgezeigt werden. Die Machbarkeitsstudie soll im Sinne der Innenentwicklung auch dazu dienen, den Eigentümern der betroffenen Liegenschaften das Entwicklungspotential aufzuzeigen. Folgende Inhalte sollten in der Studie enthalten sein: Volumetrie und Stellung von Bauten, Bewertung Erhalt oder Neubau des Bestandes, Verkehrserschliessung und Parkierung, Freiräume, innere Erschliessung und Nutzungskonzept der Bauten (schematische Grundrisse), Raumbedürfnisse und Grobkostenschätzung. In der Machbarkeitsstudie werden verschiedene Varianten für eine Überbauung der Parzelle Nr. 0001 (und des südöstlichen Teils der Parzelle Nr. 0003) mit einem Kreisel (S. 3, 21-27) und einer Kreuzung (S. 28-34) beim Knoten E.-Strasse/F.-Strasse aufgezeigt. Auf S. 35 der Machbarkeitsstudie wird anhand von Modellfotos eine Bebauung beim Ansatz Kreisel mit einer Bebauung beim Ansatz Kreuzung verglichen. Die Vorvorinstanz hat sowohl im Gemeinderatsbeschluss zum Erlass einer Planungszone vom 13. August 2019 (act. 9.6.3) als auch in der Verfügung vom 21. August 2019 (act. 9.6.4) ausdrücklich auf diese Machbarkeitsstudie mit den möglichen Überbauungsvarianten Bezug genommen. Die Zentrumsplanung der Vorvorinstanz und die in der Machbarkeitsstudie aufgezeigte mögliche innere Verdichtung ist im Lichte von Rechtsprechung und Lehre als genügende konkrete Planungsabsicht für den Erlass einer Planungszone zu qualifizieren.

- 4.5 Die Beschwerdeführer verkennen im Weiteren, dass der geltende Zonenplan aufgrund der Überlagerung durch eine kommunale Schutzzone im Bereich der Parzelle Nr. 0001 trotz der geltenden Regelbauvorschriften nicht ohne weiteres eine verdichtete Bauweise erlaubt: Gemäss Art. 26 Abs. 2 Satz 2 BauR haben anstelle bestehender Bauten zu errichtende Ersatzbauten *sich im Wesentlichen dem bisherigen Bestand anzupassen*, soweit der Schutz des Ortsbilds nichts anderes erfordert. Das Bundesgericht hat diesbezüglich kürzlich in einem Fall in der Gemeinde J., deren Baureglement in Art. 17 Abs. 2 Satz 2 denselben Wortlaut aufweist, entschieden, dass Ersatzbauten, die wesentlich vom bisherigen Bestand abweichen, nur zulässig sind, wenn die Abweichungen zum Schutz des Ortsbilds erforderlich sind (Urteil des Bundesgerichts 1C_289/2020 vom 15. März 2021 E. 2.8 f.). Im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung müsste die Parzelle Nr. 0001 mit der nicht mehr genutzten, vorwiegend eingeschossigen Gewerbebaute daher aufgrund von Art. 26 Abs. 2 Satz 2 BauR wieder mit einem gleichartigen (eingeschossigen) Gebäude überbaut werden, es sei denn der Schutz des Ortsbildes würde etwas anderes erfordern. Die bestehende Zonenordnung gewährleistet demnach im Bereich der Parzellen Nrn. 0001 und 0003 keine verdichtete Bauweise, wie sie im neuen kantonalen Richtplan und Art. 17 Abs. 2^{bis} BauG gefordert wird. Eine Planungszone im Bereich der Parzelle Nr. 0001 entspricht daher aufgrund der bundes- und kantonalrechtlichen Ausgangssituation durchaus dem öffentlichen

Interesse an einer Siedlungsentwicklung nach innen. Dabei ist nicht erforderlich, dass die Behörde bereits eine klare Vorstellung davon hat, wie sie die Nutzungsplanung neu festlegen will, da dies nicht von ihrer blossen Absicht abhängig ist, sondern aus einer Verpflichtung resultiert, die unmittelbar aus Art. 2 Abs. 1a^{bis} RPG, Art. 8 Abs. 1 lit. c RPG und dem kantonalen Richtplan ergeht (Urteile des Bundesgerichts 1C_518/2019 vom 8. Juli 2020 E. 5.1; 1C_532/2019 vom 18. Mai 2020 E. 2.1; 1C_551/2018 vom 19. November 2019 E. 2.3; 1C_16/2019 vom 18. Oktober 2019 E. 4.3). Die Planungszone auf den unternutzten Zentrumsparzellen Nrn. 0001 und 0003 betrifft im Weiteren ein Gebiet, das für eine innere Verdichtung in Betracht fällt. Mit den Vorinstanzen ist im Übrigen darin übereinzugehen, dass der übliche Planungshorizont des 16-jährigen kommunalen Nutzungsplans abgelaufen ist, womit auch die Planbeständigkeit der Planungszone nicht entgegensteht. Infolgedessen ist ein Planungsbedürfnis und damit ein öffentliches Interesse an der Planungszone ausgewiesen.

5.

- 5.1 Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, dass für die Beschränkung der Planungszone auf die Grundstücke Nrn. 0001 und 0003 nachvollziehbare Gründe bestünden. Auf dem Grundstück Nr. 0001 befänden sich Bauten und Anlagen der ehemaligen E.-Garage und der nicht bebaute Teil des Grundstücks Nr. 0003 sei von der ehemaligen E.-Garage als Abstellplatz für Autos genutzt worden. Durch die Aufgabe des Garagenbetriebs würden diese beiden Grundstücke zur Neunutzung frei. Daher sei die Belegung der beiden Grundstücke mit einer Planungszone gerechtfertigt.
- 5.2 Die Beschwerdeführer beanstanden, dass die Grundstücke Nrn. 0001 und 0003 weder unüberbaut noch zur baulichen Umnutzung vorgesehen seien. Die Vorinstanzen zeigten nicht nachvollziehbar auf, weshalb nicht mindestens die Grundstücke Nrn. 0009, 0010, 0011 und 0012 in die Planungszone miteinbezogen worden seien. Diese Grundstücke würden ebenfalls in der Kernzone K3 und im Ortsbildschutzgebiet liegen und seien zwischen der E.-Strasse und der Erschliessungsstrasse K. nicht überbaut. Aufgrund der Grundstückaufteilung bestehe bei diesen Grundstücken ein viel grösseres Risiko, dass sie mit Kleinbauten und nicht verdichteter Bauweise überbaut würden, wie es die Machbarkeitsstudie vorsehe.
- 5.3 Wie oben aufgezeigt, fallen die Parzelle Nrn. 0001 und der unüberbaute Teil der Parzelle Nr. 0003 auf welchen der Garagenbetrieb aufgegeben wurde, für eine Änderung der Zonenordnung zugunsten der verdichteten Bauweise durchaus in Betracht. Soweit die Beschwerdeführer sinngemäss eine rechtsungleiche Behandlung mit anderen Parzellen beanstanden, ist darauf hinzuweisen, dass im Planungsrecht der Grundsatz rechtsgleicher Behandlung nur abgeschwächte Bedeutung hat (BGE 121 I 245 E. 6e), was umso mehr für den Erlass einer

Planungszone gelten muss, bei welcher es sich lediglich um ein zeitlich befristetes Sicherungsinstrument handelt (Urteil des Bundesgerichts 1C_149/2018/ vom 13. September 2018 E. 2.7.2). Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die Parzellen Nrn. 0012 und 0011 bereits mit Wohnhäusern überbaut sind und dass die Parzelle Nr. 0010 und der unüberbaute Teil der Parzelle Nr. 0009 aufgrund des erforderlichen Grenzabstands ohne Zustimmung des Nachbarn und der Baubewilligungsbehörden auch nicht durch Kleinbauten überbaubar sind (Art. 8 Abs. 5 der Bauverordnung, BauV, bGS 721.11; Art. 14 BauR). Im Weiteren ist hervorzuheben, dass der fehlende Einbezug der Parzellen Nrn. 0009, 0010, 0011 und 0012 in die Planungszone einer allfälligen Änderung der Zonenordnung auf diesen Parzellen nicht entgegensteht. Die ausgeschiedene Planungszone erweist sich daher als sachgerecht und liegt damit innerhalb des kommunalen Ermessensspielraums.

6.

6.1 Die Beschwerdeführer rügen im Weiteren, ein generelles Bauverbot auf der Parzelle Nr. 0001 sei unverhältnismässig. Es sei nach wie vor nicht nachvollziehbar, weshalb eine Umnutzung des bestehenden Gebäudes dem angeblichen Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen widersprechen sollte und deshalb mittels Planungszone verboten werden müsste. Die Nutzungsordnung für das Grundstück Nr. 0001 müsse nicht angepasst werden, um das von der Vorinstanz behauptete Ziel der inneren Verdichtung zu erreichen. Mit den derzeit gültigen Regelbauvorschriften sei die Überbauung des Grundstücks Nr. 0001 mit einem dreigeschossigen Gebäude und idealer Ausnützung, so wie sie in der Machbarkeitsstudie vorgeschlagen werde, bereits möglich. Zu berücksichtigen sei dabei auch, dass die Vorvorinstanz seit Erlass der Planungszone am 13. August 2019 keine konkreten Schritte zur Änderung der Nutzungsordnung für das Grundstück Nr. 0001 in Angriff genommen habe. Es sei absehbar, dass die Vorvorinstanz zur Sicherung der anschliessenden Nutzungsplanung eine neue Planungszone erlassen müsste. Dies würde bedeuten, dass das Grundstück Nr. 0001 auf unabsehbare Zeit mit einem generellen Bauverbot belegt wäre, was unverhältnismässig sei.

6.2 Es liegt auf der Hand, dass auch eine Umnutzung der bestehenden eingeschossigen Baute aufgrund des Vertrauensschutzes der beabsichtigten inneren Verdichtung entgegenstehen würde. Im Weiteren ist auf obenstehende E. 4.5 zu verweisen und zu wiederholen, dass aufgrund der derzeit gültigen Vorschriften keine Überbauung gemäss Machbarkeitsstudie möglich ist. Im Übrigen ist festzuhalten, dass die Planungszone maximal um zwei Jahre verlängert werden kann und sich die Wirksamkeit der Planungszone nach der öffentlichen Auflage von Richt- und Nutzungsplänen bis zum Inkrafttreten der zugrunde liegenden Pläne verlängert (Art. 55 Abs. 2 BauG). Der Erlass des kommunalen Richtplans ist gemäss Ausführungen der Beschwerdeführer auf Ende 2023 geplant, womit es nicht zutrifft, dass das Grundstück Nr. 0001 auf unabsehbare Zeit mit einem generellen Bauverbot belegt wäre.

7.

7.1 Die Beschwerdeführer rügen im Weiteren, dass der eigentliche Grund für den Erlass der Planungszone in der Sicherung des Ausbaus der Kreuzung E.-/F.-Strasse mit einem Kreiselliege. Hierfür sei die Vorvorinstanz jedoch nicht zuständig. Die Vorinstanz habe diesbezüglich den Sachverhalt unrichtig festgestellt. Bei der Vereinbarung sei es nur um das Potential mit den bestehenden Bauvorschriften gegangen, nicht jedoch darum, zu Handen der Planungsbehörde Möglichkeiten zur Verdichtung auf dem Grundstück Nr. 0001 abzuklären. Die Machbarkeitsstudie äussere sich nur ansatzweise zur ortsbaulichen Entwicklung. Dagegen seien offenbar an zwei Workshops verschiedene Varianten für das Verkehrskonzept für den Knoten F.-Strasse/E.-Strasse erarbeitet worden. Die Äusserungen im Gemeinderatsbeschluss vom 13. August 2019, die unbestritten gebliebenen Äusserungen der Gemeindevertreter bzw. des Vertreters des kantonalen Tiefbauamts am 9. und 23. September 2019 sowie die entsprechende Bemerkung im Gemeinderatsbeschluss vom 14. Januar 2020 würden belegen, dass der Hauptfokus auf der Sicherung des Ausbaus der Kreuzung E.-/F.-Strasse gelegen habe. Da es sich bei der E.- und der F.-Strasse um Kantonsstrassen handle, liege die Zuständigkeit für den Erlass einer solchen Planungszone beim Regierungsrat bzw. beim Departement Bau und Volkswirtschaft. Mit dem gesetzes- und verfassungswidrigen Vorgehen der Vorvorinstanz werde unter Missachtung einer klaren gesetzlichen Zuständigkeitsregelung die zulässige Höchstdauer einer Planungszone nach Strassengesetz umgangen. Die Dauer der erlassenen Planungszone sei deshalb an die Dauer einer allfälligen Planungszone nach Art. 29 des Strassengesetzes (StrG, bGS 731.11) anzurechnen.

7.2 Wie die Vorvorinstanz vernehmlassungsweise zutreffend ausführt, ergibt sich aus den Akten nicht, dass der Fokus der Vorvorinstanz für den Erlass der Planungszone einzig auf der Erarbeitung einer Verkehrslösung für den Knoten F.-Strasse/E.-Strasse lag. Wie bereits oben in E. 4.4 ausgeführt, werden in der Machbarkeitsstudie verschiedene Varianten für eine verdichtete Überbauung der Parzelle Nr. 0001 (und des südöstlichen Teils der Parzelle Nr. 0003) mit einem Kreisell (S. 3, 21-27) und einer Kreuzung (S. 28-34) beim Knoten E.-Strasse/F.-Strasse aufgezeigt. Da die Vorvorinstanz die Funktion der örtlichen Planungsbehörde erfüllt (Art. 3 Abs. 3 BauG), kann ihr die Zuständigkeit für den Erlass einer Planungszone, mit welcher eine künftige verdichtete Bauweise gesichert werden soll, nicht abgesprochen werden. Daran ändern allfällige anderslautende Bemerkungen der Behördenvertreter gegenüber den Rechtsvorgängern der Beschwerdeführer nichts, zumal darin keine Zusicherung zum Fortbestand der geltenden Bau- und Zonierungsvorschriften auf der Parzelle Nr. 0013 abgeleitet werden kann. Im Übrigen verkennen die Beschwerdeführer, dass die kantonale Behörde nach Art. 29 Abs. 1 StrG nur eine Planungszone für die Freihaltung

des Strassenraums auf der Parzelle Nr. 0013 hätte erlassen können. Sie wäre jedoch nicht befugt, die Parzellen Nrn. 0001 und 0014 mit einer Planungszone zu überlagern, soweit diese über den geplanten Strassenraum hinausginge. Damit war die Vorvorinstanz für den Erlass der strittigen Planungszone zuständig. Die Ausführungen der Beschwerdeführer zur Anrechnung einer allfälligen Planungszone nach Strassengesetz sind daher unbegründet, zumal eine solche Planungszone nicht Gegenstand dieses Verfahrens bildet.

8. Soweit die Beschwerdeführer in Ziff. 7 der Beschwerde aufgrund der behaupteten Gehörverletzung durch die Vorvorinstanz eine Parteientschädigung für das Rekursverfahren fordern, ist auf obenstehende E. 3.4 zu verweisen, womit dem Entschädigungsbegehren nicht entsprochen werden kann.
9. Im Ergebnis ist die Überlagerung der Parzelle Nr. 0001 mit einer Planungszone somit mit keinem ersichtlichen Rechtsmangel behaftet. Ob diesbezüglich die konkreten Voraussetzungen für eine Änderung der Zonenordnung vorliegen, ist im Richt- und Nutzungsplanplanverfahren zu beurteilen. Die Beschwerde ist damit abzuweisen.
10. Nach Art. 19 Abs. 3 i.V.m. 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. Den Beschwerdeführern ist ausgangsgemäss eine Entscheidegebühr aufzuerlegen, wobei eine Gebühr von Fr. 2'500.-- als angemessen erscheint (Art. 4a des Gesetzes über die Gebühren in Verwaltungssachen, bGS 233.2). Der Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- ist anzurechnen. Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung besteht bei diesem Verfahrensausgang kein Anspruch (Art. 53 Abs. 3 VRPG).

Das Obergericht erkennt:

1. Die Beschwerde der A. und von B. wird abgewiesen.
2. Den Beschwerdeführern wird eine Entscheidgebühr von Fr. 2500.-- auferlegt. Der Kostenvorschuss von Fr. 2500.-- wird angerechnet.
3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
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 Beschwerdeführer über deren Anwältin, die Vorinstanz, die Vorvorinstanz über deren Anwalt und nach Rechtskraft im Dispositiv an die Gerichtskasse.

Im Namen der 4. Abteilung des Obergerichts

Der Obergerichtspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Walter Kobler

lic. iur. Daniel Hofmann

versandt am: 31. Januar 2022