



Obergericht Appenzell Ausserrhoden
4. Abteilung

Urteil vom 28. Oktober 2021

Mitwirkende	Obergerichtsvizepräsident M. Hüsler Oberrichterinnen D. Cadosch Autolitano, M. Gasser Aebischer Oberrichter E. Graf, P. Louis Obergerichtsschreiber D. Hofmann
Verfahren Nr.	O4V 20 19
Sitzungsort	Trogen
Beschwerdeführer	A.
Vorinstanz	Departement Bau und Volkswirtschaft , Kasernenstrasse 17a, 9102 Herisau
Vorvorinstanz	Gemeinderat B.
Gegenstand	Planungszone auf der Parzelle Nr. 0001 in B. Beschwerde gegen den Rekursentscheid des Departements Bau und Volkswirtschaft vom 22. Juni 2020

Rechtsbegehren

a) des Beschwerdeführers:

1. Der Rekursentscheid des Departements Bau und Volkswirtschaft vom 22. Juni 2020 betreffend den Erlass einer Planungszone über das Grundstück Nr. 0001 in B., sei vollumfänglich aufzuheben.
2. Vom Erlass einer Planungszone über das Grundstück Nr. 0001, B., sei abzusehen.
3. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen des Obergerichts an die Vor- und die Vorvorinstanz zurückzuweisen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Kantons Appenzell Ausser-rhoden.

b) der Vorinstanz:

1. Die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.
2. Unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers.

c) der Vorvorinstanz

Keine Anträge.

Sachverhalt

- A. A. und C. sind Grundeigentümer der Parzelle Nr. 0001 in B. Gemäss geltendem Zonenplan Nutzung ist die Parzelle der Wohnzone W1 zugeteilt. Im Westen und Nordwesten grenzt sie an die Parzelle Nr. 0002 an, welche sich ebenfalls in der Zone W1 befindet. Auf den übrigen Seiten ist sie von der Landwirtschaftszone umgeben. Die Parzelle Nr. 0001 verfügt über keine direkte Zufahrt.

Auszug aus dem Zonenplan Nutzung GIS AR (nordorientiert), Juli 2021

- B. Gemäss dem revidierten kantonalen Richtplan vom 1. Januar 2019 (abrufbar unter: https://www.ar.ch/fileadmin/user_upload/Departement_Bau_Volkswirtschaft/Amt_fuer_Raum_Wald/Raumentwicklung/Richtplanung/Nachfuehrung_2015_Richtplankarte.pdf) weist die Gemeinde B. eine überdimensionierte Bauzone auf. Gestützt auf Art. 15 Abs. 2 des

Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) muss sie deshalb Bauzonenreserven der Wohn-, Misch- und Kernzonen von mindestens 4.4 ha umzonen. Mit Beschluss vom 3. April 2018 (act. 9.6/C) erliess der Gemeinderat B. deshalb über zahlreiche Grundstücke im Gemeindegebiet eine Planungszone. Von dieser ist auch die Parzelle Nr. 0001 betroffen. Die Planungszone wurde öffentlich bekannt gemacht und lag vom 1. Mai 2018 bis 30. Mai 2018 öffentlich auf.

- C. Dagegen erhob A. mit Eingabe vom 28. Mai 2018 (act. 9.6/2) beim Gemeinderat Einsprache u.a. mit dem Antrag, die Parzelle Nr. 0001 aus der Planungszone zu entlassen.
- D. Mit Beschluss vom 29. August 2018 (act. 9/3) wies der Gemeinderat B. die Einsprache ab.
- E. Gegen diesen Beschluss erhob A., mit Eingabe vom 24. September 2018 (act. 9.1) Rekurs beim Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden mit dem Antrag, die Parzelle Nr. 0001 aus der Planungszone zu entlassen.
- F. Mit Entscheid vom 22. Juni 2020 (act. 3.2/1) wies das aufgrund der Baugesetzänderung neu zuständige Departement Bau und Volkswirtschaft den Rekurs ab, soweit es darauf eintrat.
- G. Dagegen erhob A. (im Folgenden: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 22. Juli 2020 (act. 3.1) Beschwerde beim Obergericht, wobei er oben genannte Rechtsbegehren stellte.
- H. Mit Schreiben vom 15. September 2020 (act. 7) und 16. September 2020 (act. 8) verzichteten das Departement Bau und Volkswirtschaft (im Folgenden: Vorinstanz) und der Gemeinderat B. (im Folgenden: Vorvorinstanz) auf eine inhaltliche Stellungnahme.
- I. Mit Eingabe vom 14. Oktober 2020 (act. 13) reichte der Beschwerdeführer eine Replik ein.
- J. 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. Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Rekursentscheids formell beschwert. Als Eigentümer der von der Planungszone betroffenen Parzelle Nr. 0001 ist er in schutzwürdigen eigenen tatsächlichen und rechtlichen Interessen besonders berührt und daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 59 i. V. m. Art. 32 Abs. 1 VRPG). Auch wenn zwischenzeitlich der revidierte Zonenplan öffentlich auflag (act. 18.3) und der Beschwerdeführer dagegen Einsprache erhob (act. 18.2), besteht nach wie vor ein Rechtsschutzinteresse an der Behandlung dieser Beschwerde, da die Wirksamkeit von Planungszone im Kanton Appenzell Ausserrhoden bei der Auflage von Nutzungsplänen zwar verlängert wird (Art. 55 Abs. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht, BauG, bGS 721.1), was jedoch nicht bedeutet, dass die öffentliche Auflage der Entwürfe der neuen Nutzungspläne automatisch mit der Wirkung einer Planungszone ausgestattet wird (ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 48 zu Art. 27 RPG). Mit anderen Worten müssten Baugesuche trotz der öffentlichen Auflage des Zonenplans behandelt werden, wenn sich die Planungszone auf der Parzelle Nr. 0001 als unrechtmässig erweisen würde (Art. 54 Abs. 1 BauG e contrario). Auf die Beschwerde ist demnach unter folgendem Vorbehalt einzutreten: Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet allein der angefochtene Rekursentscheid und die Zuteilung der Parzelle Nr. 0001 zur Planungszone. Das Obergericht hat nur innerhalb dieses Streitgegenstands das Recht von Amtes wegen anzuwenden und die Untersuchungsmaxime bezieht sich auf den Sachverhalt, der dem Streitgegenstand zugrunde liegt (WIEDERKEHR/PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, 2020, Rz. 3025). Deshalb kann auf Rügen und Beweisanträge des Beschwerdeführers in seiner weitschweifigen Beschwerdeeingabe, die sich nicht direkt auf den vorliegenden Streitgegenstand beziehen, nicht eingetreten werden (BGE 133 II 35 E. 2). Dies gilt insbesondere auch für die rund 18-seitige eigene Sachverhaltsfeststellung, ohne dass darin konkret eine ungenügende und unvollständige Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz oder eine Rechtsverletzung gerügt wird (Art. 56 Abs. 1 VRPG). Dabei ist hervorzuheben, dass die hängige Ortsplanungsrevision und allfällige diesbezügliche Beschlussfassungen des Gemeinderats nicht Gegenstand dieses Verfahrens bilden, da dagegen separate Einsprachen des Beschwerdeführers bei der Vorvorinstanz hängig sind (act. 18.2 und 18.4). Nicht eingetreten werden kann im Übrigen auf die Replik vom 14. Oktober 2020 (act. 13), soweit die Vorakten zu den entsprechenden Ausführungen keinen Anlass gaben. Ansonsten wäre dies eine unzulässige Verlängerung der gesetzlichen

Beschwerdefrist (BGE 132 I 47 E. 3.3.4; BGE 131 I 291 E. 3.5; ALAIN GRIFFEL, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 23 zu § 23 VRG). Auf die Beschwerde wird damit nur insoweit eingetreten, als darin konkret auf den angefochtenen Entscheid und den Erlass einer Planungszone über die Parzelle Nr. 0001 Bezug genommen wird.

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 Planungszone, 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. Gemäss Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Art. 8 VRPG konkretisiert die allgemeinen Verfahrensvoraussetzungen von Art. 29 Abs. 1 BV, indem der Ausstand im kantonalen Verwaltungsverfahren geregelt wird. Nach Art. 8 Abs. 1 VRPG müssen Personen bei der Vorbereitung und dem Erlass einer Verfügung in den Ausstand treten, die mit einer Partei verwandtschaftlich besonders verbunden sind (lit. a); bereits am Vorentscheid mitgewirkt haben (lit. b); sich mit der Sache als Parteivertreter bereits beschäftigt haben (lit. c); sie in Sachen einer juristischen Person am Ergebnis erheblich interessiert sind (lit. d) oder sie aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten (lit. e).

Mit den Ausstandsregeln soll die objektive Prüfung durch eine unparteiische und unvoreingenommene Behörde gewährleistet werden. Die Ausstandsvorschriften sind sowohl auf Personen anwendbar, welche einen Entscheid alleine oder zusammen mit anderen zu fällen haben, als auch auf Personen, welche auf einen Entscheid in irgendeiner Form einwirken und auf den Ausgang des Verfahrens Einfluss nehmen können, sei es beratend oder instruierend (BENJAMIN SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, 2002, S. 74). Für die Annahme von Zweifeln an der Unparteilichkeit genügen nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung Umstände, welche objektiv geeignet sind, den Anschein einer Voreingenommenheit oder einer Gefährdung der Unparteilichkeit aufkommen zu lassen. Das Misstrauen in die Unparteilichkeit muss objektiv und durch vernünftige Gründe gewährleistet

sein (BGE 127 I 196 E. 2b; BGE 119 V 456 E. 5b). Tatsächliche Befangenheit wird für den Ausstand nicht verlangt; es genügt, wenn Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung den Anschein der Befangenheit zu begründen vermögen (Urteil des Bundesgerichts 1B_234/2007 vom 31. Januar 2008 E. 4.3). Für verwaltungsinterne Verfahren gilt nicht der gleich strenge Massstab wie bei Gerichtsverfahren gemäss Art. 30 BV und Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101). Im Interesse einer beförderlichen Rechtspflege sind Ablehnungs- und Ausstandsbegehren gegen nicht richterliche Justizpersonen bzw. gegen Personen, die an einer Verwaltungsentscheid in irgendeiner Form beratend oder instruierend mitwirken, nicht leichthin gutzuheissen (BGE 137 II 431 E. 5.2). Nach der Rechtsprechung haben nichtrichterliche Amtspersonen im Wesentlichen nur dann in den Ausstand zu treten, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse haben, zu einem früheren Zeitpunkt gegenüber der Partei ihre persönliche Geringschätzung oder Abneigung zum Ausdruck gebracht haben oder wenn ihnen Verfahrens- oder Ermessensfehler unterlaufen sind, die nach ihrer Natur oder wegen ihrer aussergewöhnlichen Häufung besonders schwer wiegen und auf eine gravierende Verletzung ihrer Amtspflichten gegenüber dem Betroffenen hinauslaufen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_382/2018 vom 15. März 2019 E. 3.1, 2C_238/2018 vom 28. Mai 2018 E. 4.2 und 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 2.3.1, je mit Hinweisen).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird gestützt auf den auch für die Privaten geltenden Grundsatz von Treu und Glauben und das Verbot des Rechtsmissbrauchs (Art. 5 Abs. 3 BV) verlangt, dass ein echter oder vermeintlicher Organmangel so früh wie möglich, d.h. nach dessen Kenntnis bei erster Gelegenheit, geltend gemacht wird. Wer zunächst stillschweigend den Abschluss des Verfahrens abwartet und erst dann auf dem Rechtsmittelweg gegen den Entscheid interveniert, wenn dieser zu seinen Ungunsten ausgefallen ist, verstösst gegen den Grundsatz von Treu und Glauben. Die Rüge der verletzten Ausstandsbestimmung ist dann im Rechtsmittelverfahren gegen den Entscheid selbst nicht zugelassen (BGE 134 I 20 E. 4.3.1; 132 II 485 E. 4.3). Jedoch muss die Verfahrenspartei überhaupt erst in die Lage versetzt werden, ihre Rügeobliegenheit wahrzunehmen. Erhält eine Partei trotz aller Sorgfalt erst anlässlich der Eröffnung einer Anordnung Kenntnis von Umständen, die ein Ausstandsbegehren als begründet erscheinen lassen, darf sie die Verletzung von Art. 8 VRPG gleich wie alle anderen Verfahrensrügen ohne Rechtsnachteil auch noch im anschliessenden Rechtsmittelverfahren geltend machen (REGINA KIENER, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 43 zu § 5a VRG). Soweit sich Informationen aus dem Internet oder anderen öffentlich leicht zugänglichen Quellen erschliessen lassen, ist deren Konsultation zumutbar (BGE 132 II 485 E. 4.4). Wer den Mangel nicht unverzüglich vorbringt, wenn er davon

Kenntnis erhält, sondern sich stillschweigend auf ein Verfahren einlässt, verwirkt den Anspruch auf spätere Anrufung der vermeintlich verletzten Ausstandsbestimmungen (BGE 132 II 485 E. 4.3; BGE 128 V 82 E. 2b). Ein sechs bis sieben Tage nach Kenntnis des Ausstandsgrunds gestelltes Gesuch ist rechtzeitig. Wartet der Gesuchsteller damit zwei Wochen zu, ist es dagegen verspätet (Urteil 1B_29/2020 vom 11. September 2020 E. 2.1 mit Hinweisen).

- 3.1 Der Beschwerdeführer hat im Rekursverfahren mittels Eingabe vom 13. Februar 2020 nachträglich gerügt, dass der Gemeinderat B. am 21. August 2018 nicht beschlussfähig gewesen sei, da Gemeindepräsident D. und Vizepräsident E. beim Vorentscheid über die Planungszone mitgewirkt hätten und F. in den Ausstand getreten sei. Die Vorinstanz kommt in Erwägung 5 des angefochtenen Entscheids zum Schluss, dass das Ausstandsbegehren zu spät gestellt worden sei. Aus den allgemein zugänglichen Quellen ergebe sich, dass D. als Gemeindepräsident und E. als Vizepräsident geamtet hätten. Zudem ergebe sich aus der Unterschrift, dass D. bereits am Gemeinderatsbeschluss vom 3. April 2018 betreffend den Erlass der Planungszone mitgewirkt habe. Der Beschwerdeführer habe damit davon ausgehen müssen, dass D. und E. beim Einspracheentscheid vom 29. August 2018 mitwirken würden. Damit habe der Beschwerdeführer den Anspruch auf die Geltendmachung von Ausstandsgründen verwirkt.
- 3.2 Der Beschwerdeführer macht dagegen geltend, dass ihm die Planungsorganisation erst mit dem Planungsbericht zur Revision der Ortsplanung vom 27. August 2019 am 19. September 2019 zur Kenntnis gekommen sei. Die Rüge betreffend Beschlussunfähigkeit sei am 13. Februar 2020 rechtzeitig erfolgt, da der Rekursentscheid erst vier Monate später erfolgt sei. Behördenmitglieder hätten bei einer sachbedingten Kumulation verschiedener Aufgaben und Interessenkollision die Ausstandspflichten zu beachten. Das Obergericht sei bereits im Urteil vom 27. Februar 2020 zum Schluss gekommen, dass Gemeindepräsident D. in Verwaltungsverfahren, welche die G. AG beträfen, hätte in den Ausstand treten müsse. In Anbetracht der erst im Zuge der Erarbeitung dieser Beschwerde offenbar gewordenen Verandelung des Vizepräsidenten und seines eigennützigen Handelns und der Absicht, für die Einzonung der Parzelle Nr. 0003 einen Zonenplangewinn von einer Million zu erzielen, hätte auch E. im Verwaltungsverfahren, welche die G. AG resp. Planungszone B. beträfen, in den Ausstand treten müssen.
- 3.3 Die Geltendmachung von Ausstandsgründen setzt die Kenntnis der personellen Zusammensetzung der Behörde voraus. Dazu gilt es festzuhalten, dass sich aus den allgemein zugänglichen Quellen (Staatskalender oder Internet) entnehmen lässt, dass D. als Gemeindepräsident und E. als Vizepräsident amten. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt,

ergibt sich aus der Unterschrift, dass D. bereits am Gemeinderatsbeschluss vom 3. April 2018 (act. 9.6.D) betreffend Erlass der Planungszone mitgewirkt hat. Nach der Rechtsprechung müssen die Parteien damit rechnen, dass ein Gericht in seiner ordentlichen Besetzung tagen wird (BGE 139 III 120 E. 3.21), was analog auch für Verwaltungsbehörden gelten muss. Damit musste der Beschwerdeführer, welcher gerichtsnotorisch als prozess-erfahren gilt, ernsthaft davon ausgehen, dass D. und E. beim Einspracheentscheid vom 29. August 2018 (act. 9.6/3) mitwirken würden, womit die Vorinstanz die erst am 13. Februar 2020 erhobenen Rügen korrekt als zu spät eingestuft hat. Abgesehen davon substantiiert der Beschwerdeführer nicht, weshalb Vizepräsident E. konkret beim Erlass der Planungszone hätte in den Ausstand treten müssen, bringt er doch lediglich Befangenheitsgründe gegen E. in Bezug auf die hängige Zonenplanrevision vor (S. 8 - 9 der Beschwerde), welche jedoch nicht Gegenstand dieses Verfahrens bildet. Dazu ist hervorzuheben, dass sich das Grundstück Nr. 0003 von E. in einer Nichtbauzone befindet, welches somit gar nicht von einer Planungszone überlagert werden kann. Damit ist kein persönliches Interesse von E. an der strittigen Planungszone auf der Parzelle Nr. 0001 ersichtlich.

Was die erstmals in der Beschwerde vorgebrachte Rüge anbelangt, dass der Gemeindepräsident als Verwaltungsrat der G. AG an der ausgeschiedenen Planungszone erheblich interessiert gewesen sei, gilt es auf Folgendes hinzuweisen: Zum einen macht der Beschwerdeführer nicht geltend, erst zum Zeitpunkt der Beschwerdeeingabe (22. Juli 2020) vom Verwaltungsratsmandat von D. in der G. AG zum Zeitpunkt des Einspracheentscheids (29. August 2018) erfahren zu haben. Dies erscheint angesichts des zweijährigen Zeitraums nicht als plausibel und dagegen spricht im Übrigen der Umstand, dass das Urteil des Obergerichts bereits vom 27. Februar 2020 datiert. Zum anderen anerkennt der Beschwerdeführer auf S. 5 und 7 der Beschwerde selbst, dass sich die Sachlage heute anders präsentiert, da gemäss Entwurf des revidierten Zonenplans auf den Grundstücken Nrn. 004 und 005 der G. AG eine Fläche von rund 10'000 m² ausgezont werden soll. Das Obergericht ging im besagten Urteil davon aus, dass die Parzellen der G. AG nicht in die Planungszone aufgenommen worden waren, weil diese nicht von Auszonungen betroffen sein würden, woran sich ein Interesse der G. AG und damit von D. als ehemaligem Verwaltungsrat nicht in Abrede stellen liess. Aufgrund der im Zonenplanentwurf erfolgten Zuteilung eines grossen Teils der beiden Parzellen Nrn. 004 und 005 zur Nichtbauzone ergaben sich jedoch für die G. AG durch die Nichtüberlagerung mit einer Planungszone nachträglich keinerlei Vorteile, zumal es sich bei einer Planungszone lediglich um ein zeitlich befristetes Sicherungsinstrument handelt (Urteil des Bundesgerichts 1C_149/2018 vom 13. September 2018 E. 2.7.2) und Umzonungen auch ohne vorhergehende Überlagerung durch eine Planungszone vorgenommen werden können. Insofern sind vorliegend keine Umstände ersichtlich, welche den Anschein der Befangenheit von D. in Bezug auf den Erlass der

Planungszone auf der Parzelle Nr. 0001 erwecken, selbst wenn diese Rüge rechtzeitig erhoben worden wäre.

Ob D. und E. im hängigen Zonenplanverfahren in den Ausstand zu treten haben, bildet im Übrigen nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Die Vorbringen des Beschwerdeführers erweisen sich damit in diesem Punkt als unbegründet, soweit sie nicht ohnehin zu spät erfolgten, womit auf eine Edition der betreffenden Sitzungsprotokolle verzichtet werden kann.

4. Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Planungszone dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen (Art. 27 RPG). Planungszone 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). Planungszone werden für die Dauer von höchstens drei Jahren erlassen. Aus wichtigen Gründen kann die Geltungsdauer durch die erlassende Behörde um längstens zwei weitere Jahre verlängert werden. Werden Pläne oder Reglemente während der Geltungsdauer der Planungszone öffentlich aufgelegt, so verlängert sich die Wirksamkeit der Planungszone bis zum Inkrafttreten der zugrunde liegenden Pläne oder Reglemente (Art. 55 Abs. 2 BauG).

Die genannten Bestimmungen bezwecken 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 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).

Die Errichtung einer Planungszone entspricht einem öffentlichen Interesse, wenn ein Nutzungsplan geändert werden muss, unabhängig davon, ob der Plan gesetzeskonform ist oder nicht. Im vorliegenden Fall ist es nicht erforderlich, dass die Behörde bereits eine klare Vorstellung davon hat, wie sie die Bauzone neu festlegen will, da dies nicht von ihrer blossen

Absicht abhängig ist, sondern aus einer Verpflichtung resultiert, die unmittelbar aus Art. 15 Abs. 2 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 Behörde hat jedoch zu belegen, dass die Planungszone Gebiete betreffen, die für die Änderung der geltenden Ordnung in Betracht fallen (ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2010, 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). Dabei muss sich die Nutzungsplanung jedoch nicht genau über das von der Planungszone erfasste Gebiet erstrecken, da die Planung nicht im Verfahren betreffend Festsetzung der Planungszone verwirklicht wird. Die Zumutbarkeit, das heisst das angemessene Verhältnis zwischen angestrebtem Ziel und der Beschränkung der Freiheit des Einzelnen, bildet keinen tauglichen Massstab bei der Prüfung von Planungszone (Urteile des Bundesgerichts 1C_518/2019 vom 8. Juli 2020 E. 5.1; 1C_16/2019 vom 18. Oktober 2019 E. 4.4; RUCH, a.a.O., N. 30 zu Art. 27 RPG).

- 4.1 Die Vorinstanz begründet den Einbezug der Parzelle Nr. 0001 mit ihrer peripheren Lage im Gebiet H., welche kein geschlossenes Siedlungsgebiet aufweise. Der Beschwerdeführer macht dagegen geltend, dass es sich dabei um eine mittlere Randlage handle. Die Parzelle sei seit 1997 eingezont. Dabei handle es sich um sonnig gelegenes Bauland mit schöner Aussicht auf I., 5 Minuten zur Postautostelle und zum ehemaligen Schulhaus J., wo er zur Schule gegangen sei. Die Parzelle Nr. 0001 sei planungsrechtlich erschlossen und dem Baugebiet zuzuteilen, wobei er auf das Urteil des Bundesgerichts 1C_9/2019 verweist. Der Gemeinderat habe faktisch einen Planungsbann über 6.4 ha verfügt, obwohl nur 4.4 ha Bauland ausgezont werden müsse. Es sei unzulässig, eine Spielzone von 2 ha zu schaffen.
- 4.2 Unbestritten ist, dass die Bauzonefläche der Gemeinde B. gemäss dem revidierten kantonalen Richtplan vom 1. Januar 2019 überdimensioniert ist. Die Gemeinde ist demzufolge nach Art. 15 Abs. 2 RPG verpflichtet, ihre Bauzone zu reduzieren. Der Erlass der Planungszone ergibt sich demnach direkt aus dem Raumplanungsgesetz und dem kantonalen Richtplan

und entspricht daher nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einem öffentlichen Interesse. Somit besteht ein erhebliches öffentliches Interesse, die Entscheidungsfreiheit der Planungsorgane zu sichern. Dementsprechend ist es erforderlich, dass den Planungsorganen der grösstmögliche Handlungsspielraum gewährleistet wird, weshalb nicht zu beanstanden ist, dass die Planungszone eine grössere Fläche erfasst, als diejenige, welche in der Gemeinde B. effektiv ausgezont werden muss. Dieser kommunale Beschluss liegt durchaus im Bereich des vorvorinstanzlichen Ermessens. Durch die ausgeschiedenen Flächen und die aufgestellten Kriterien ist sichergestellt, dass die Vorvorinstanz im Rahmen der Überarbeitung ihres Nutzungsplans für das gesamte Gemeindegebiet ausreichend Handlungsspielraum hat. Diese Kriterien erweisen sich als sachgerecht und liegen im Bereich des erheblichen kommunalen Ermessensspielraums.

4.3 Die Parzelle Nr. 0001 befindet sich am östlichen Siedlungsrand, grenzt dreiseitig an die Landwirtschaftszone und ist unüberbaut. Die Parzelle Nr. 0001 kann zudem nicht im Sinne von Art. 95 Abs. 3 BauG als erschlossen qualifiziert werden, verfügt sie doch über keine hinreichende Zufahrt, um diese einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen. Etwas anderes lässt sich auch nicht aus dem Urteil des Bundesgerichts 1C_9/2019 vom 4. Oktober 2019 ableiten. Vielmehr würde eine hinreichende Erschliessung das Einverständnis des Grundeigentümers der Parzelle Nr. 0002 erfordern oder es müsste im Bestreitungsfall zivilrechtlich erzwungen werden (E. 4.3). Da Rückzonungen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung insbesondere bei unüberbauten Bauzonen zu prüfen sind, die sich an peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden (Urteile des Bundesgerichts 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020; 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.5), ist die Schlussfolgerung der Vorinstanzen nicht zu beanstanden, dass die Parzelle Nr. 0001 für eine Auszonung zumindest in Betracht kommt. Die Planungszone erweist sich damit im Bereich der Parzelle Nr. 0001 als verhältnismässig. Soweit der Beschwerdeführer sinngemäss eine rechtsungleiche Behandlung mit anderen Parzellen beanstandet, 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 gilt es diesbezüglich zu wiederholen, dass im Entwurf des revidierten Zonenplans vorgesehen ist, eine beträchtliche Fläche der Parzellen Nrn. 004 und 005 der Landwirtschaftszone zuzuteilen, womit diesbezüglich im Vergleich zur Parzelle Nr. 0001 kein Verstoss gegen die Rechtsgleichheit ersichtlich ist. Dies gilt auch für vom Beschwerdeführer erwähnten Parzellen Nrn. 0006, 0007, 0008, 0009 und 0010, bei welchen sich die Situation hinsichtlich Erschliessung und baulicher Umgebung massgeblich von derjenigen auf der Parzelle Nr. 0001 unterscheidet. Konkret wird jedoch erst bei der Nutzungsplanung zu prüfen

sein, ob das Gebot der Rechtsgleichheit einer Auszonung der Parzelle Nr. 0001 entgegensteht. Schlussendlich ergibt sich aus den angesprochenen rechtskräftigen Urteilen klar, dass der Beschwerdeführer aus Treu und Glauben keinen Anspruch auf eine Zufahrt für die Parzelle Nr. 0001 ableiten kann (Urteil des Obergerichts O4V 16 27 vom 18. Mai 2017 E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_9/2019 vom 4. Oktober 2019 E. 3.4), was ebenfalls für die Überlagerung der Parzelle Nr. 0001 mit einer Planungszone spricht.

5. Im Ergebnis ist der Einbezug der Parzelle Nr. 0001 in die Planungszone somit mit keinem ersichtlichen Rechtsmangel behaftet. Ob diesbezüglich die konkreten Voraussetzungen für eine Auszonung vorliegen, ist im hängigen Zonenplanverfahren zu beurteilen. Die Beschwerde ist damit abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird.
6. 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. Dem Beschwerdeführer 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 von A. wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Dem Beschwerdeführer wird eine Entscheidgebühr von Fr. 2'500.-- auferlegt. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- 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 den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und die Vorvorinstanz.

Im Namen der 4. Abteilung des Obergerichts

Der Obergerichtsvizepräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Dr. iur. Manuel Hüsler

lic. iur. Daniel Hofmann

versandt am: 2. November 2021