

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00588 vom 26. Oktober 2006

ZH Verwaltungsgericht, 2006-10-26, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2012.00588](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00588)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00588 du 26 octobre 2006

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00588 del 26 ottobre 2006

## Regeste

Planungszone | Umstrittene Festsetzung einer Planungszone. Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E. 1.1). Legitimation der Beschwerdeführerin (E. 1.2). Es besteht kein aktuelles Rechtsschutzinteresse an einer Rechtsverzögerungsbeschwerde (E. 2). Zweck und Wirkung von Planungszone; rechtliche Grundlagen (E. 3.1-3). Die gesetzliche Grundlage zur Festlegung der Planungszone ergibt sich aus § 346 PBG und Art. 27 RPG (E. 4.1). Anforderungen an die Konkretetheit der Planungsabsicht (E. 4.2). Die Planungsabsicht ergibt sich aus dem Entscheid des Mitbeteiligten vom 26. Juli 2010 und wurde im Lauf der Zeit konkretisiert (E. 4.3). Notwendiges Planungsbedürfnis für die Festsetzung einer Planungszone (E. 5.2). Eine Ortsentwicklung, wie in der betroffenen Gemeinde geplant, stellt ein gewichtiges öffentliches Interesse dar, das Bauvorhaben einzelner Grundeigentümer - wie dasjenige der Beschwerdeführerin - zurücktreten lässt und eine vorübergehende öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung mittels Festsetzung einer zeitlich limitierten Planungszone rechtfertigt. Folglich ist ein Planungsbedürfnis ersichtlich (E. 5.3). Es liegt ein genügend formuliertes Ziel der infrage stehenden Planungszone vor. Dieses ergibt sich aus der dargelegten Planungsabsicht. Damit ist die Prüfung der Verhältnismässigkeit der streitbetreffenden Planungszone möglich (E. 6.1). Voraussetzungen bei der Verhältnismässigkeitsprüfung (E. 6.2). Die infrage stehende Planungszone erweist sich als geeignet und erforderlich. In sachlicher Hinsicht rechtfertigt sich deren Festsetzung, um eine Präjudizierung der Planung im betroffenen Gebiet durch den vorgängigen Erlass eines Quartierplans zu verhindern (E. 6.3). Selbst wenn die von der Beschwerdeführerin geplante Nutzung dem Ziel der Planungszone nicht entsprechen sollte, ist mit der angeordneten Planungszone noch nichts entschieden, denn die Beeinträchtigung des Grundeigentümers besteht in diesem Fall im Abwarten und in der Ungewissheit über die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten. Die damit verbundene Eigentumsbeschränkung ist aufgrund ihrer Befristung auf drei Jahre nicht als schwerwiegend zu betrachten und für die Beschwerdeführerin zumutbar (E. 6.4). Die mit der Festsetzung der Planungszone verbundene Eigentumsbeschränkung erweist sich als verhältnismässig (E. 6.5). Aufgrund der angestrebten Ortsentwicklung in der betroffenen Gemeinde steht eine erhebliche Änderung der Verhältnisse fest, womit eine Anpassung der Bau- und Zonenordnung nach Massgabe von Art. 21 Abs. 2 RPG als zulässig erscheint (E. 7). Vertrauensschutz (E. 8.2). Bei provisorischen, Sicherungszwecke verfolgenden Planungsmassnahmen - wie der Festsetzung von Planungszone - wird von einem Mitwirkungsverfahren im Sinn von Art. 4 RPG und § 7 PBG mit vorgängiger Anhörung Betroffener abgesehen (E. 8.3). Mit dem Entscheid vom 25. Mai 2010 bzw. der Mitteilung vom 31. Mai 2010 wurde kein schutzwürdiges Vertrauen auf Erschliessung des Grundstücks der Beschwerdeführerin geschaffen (E. 8.4). Es ist nicht erwiesen, dass die Beschwerdeführerin gestützt auf berechtigtes Vertrauen nicht mehr rückgängig zu machende nachteilige Dispositionen

getroffen hat (E. 8.5). In den Akten gibt es keine Hinweise darauf, dass die Baukommission mit ihrem Verhalten einen Vertrauenstatbestand oder eine Vertrauensgrundlage geschaffen hätte (E. 8.6). Die Beschwerdeführerin ist zu verpflichten, dem Mitbeteiligten eine Prozessentschädigung zu bezahlen (E. 10.2). Abweisung der Beschwerde.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Abteilung VB.2012.00588 Urteil der 3. Kammer vom 24. Januar 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichter Martin Kayser, Gerichtsschreiberin Anja Tschirky. In Sachen A AG, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Baudirektion Kanton Zürich, Beschwerdegegnerin, und Gemeinderat C, vertreten durch RA D, Mitbeteiligter, betreffend Planungszone, hat sich ergeben: I. Auf Antrag des Gemeinderats C setzte die Baudirektion Kanton Zürich am 20. August 2010 für die im Situationsplan Massstab 1:2000, datierend vom 19. Juli 2010, umrandeten Areale im Gebiet G in der Kernzone II, Wohnzone mit Gewerbeerleichterung WG 60 sowie Wohnzone W 40, eine Planungszone für die Dauer von drei Jahren fest, ab öffentlicher Bekanntmachung gerechnet. Allfälligen Rekursen wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Das Dispositiv der Verfügung (Ziffern I bis III) wurde öffentlich bekannt gemacht. II. Dagegen erhob die A AG am 27. September 2010 Rekurs beim Regierungsrat und beantragte, die Verfügung vom 20. August 2010 über die Festsetzung einer Planungszone im Gebiet G aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Kantons Zürich. Ergänzend zum Rekurs beantragte sie in ihrer Replikschrift vom 17. Mai 2011, eventualiter sei die Planungszone derart in ihrem Perimeter zu reduzieren, dass mindestens ihre Parzelle Kat.-Nr. 01 nicht mehr darunter falle. Subeventualiter sei für die Gemeinde C bindend festzustellen, dass die Planungsziele durch ihr Bauvorhaben nicht negativ beeinflusst würden und eine Baubewilligung erteilt werden könne. Der Regierungsrat wies den Rekurs am 11. Juli 2012 ab. Dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung der Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. III. Am 14. September 2012 erhob die A AG Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 11. Juli 2012 und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Baudirektion. Der Regierungsrat beantragte am 22. Oktober 2012 Abweisung der Beschwerde. Unter Hinweis auf den Mitbericht des Amts für Raumentwicklung vom 25. Oktober 2012 stellte die Baudirektion den gleichen Antrag in ihrer Beschwerdeantwort vom 12. November 2012, die sie nach erfolgter Fristerstreckung einreichte. Die politische Gemeinde C nahm nach erstreckter Frist am 21. November 2012 Stellung und beantragte, die erhobene Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der A AG. Mit Stellungnahme vom 4. Dezember 2012 korrigierte bzw. ergänzte Letztere ihren Antrag dahingehend, dass die Planungszone aufzuheben sei. Dazu äusserte sich die politische Gemeinde C am 12. Dezember 2012. Die A AG liess sich am 14. Januar 2013 freiwillig vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG) sieht in § 332 lit. a den Regierungsrat als einzige Instanz für die Beurteilung von Rekursen gegen die Festsetzung von Planungszone vor. Zu berücksichtigen ist indessen, dass der Erlass einer Planungszone gemäss Rechtsprechung in den Anwendungsbereich von Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) und Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) fällt. Dies bedeutet, dass der von einer Planungszone Betroffene einen Anspruch darauf hat, seine Sache von

einem unabhängigen Gericht beurteilen zu lassen. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich somit direkt aus Art. 29a BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK (Art. 82 f. und 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG]; vgl. BGE 120 Ia 209; VB.2006.00082, 22. März 2007, E. 1). 1.2 Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin des in der streitbetreffenen Planungszone liegenden Grundstücks Kat.-Nr. 01 in der Gemeinde C. Sie beabsichtigt dort, zwei Mehrfamilienhäuser zu bauen. Unter diesen Umständen ist sie mehr als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit von der besagten Planungszone betroffen und daher zur Beschwerdeerhebung berechtigt (§ 338a Abs. 1 PBG). Inzwischen hat die Beschwerdeführerin Antrag auf Einleitung eines Quartierplanverfahrens im streitbetreffenen Gebiet gestellt. Die Einleitung eines Quartierplanverfahrens, womit die Feinerschliessung geplant wird (vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., Zürich, 2011, S. 152 f., 172), lässt die Legitimation der Beschwerdeführerin vorliegend nicht entfallen. Mit der Festsetzung von Planungszone soll indessen gerade der Erlass von Quartierplänen vorübergehend verhindert werden, um eine Präjudizierung der Planung im betroffenen Gebiet zu vermeiden (vgl. nachfolgend E. 3.3 und 6.3). Da auch die übrigen formell-rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz vor, das Beschleunigungsgebot im Sinn von Art. 29 Abs. 1 BV missachtet zu haben. Indessen weist sie selbst darauf hin, dass sie dies im vorliegenden Verfahren nicht formell rügen könne. Es hätte ihr denn auch offengestanden, eine entsprechende Beschwerde zu erheben, solange der Entscheid des Regierungsrats noch ausstand. Im Rahmen des Rekursverfahrens wurde die schleppende Abwicklung jedoch einzig moniert. Nunmehr besteht jedenfalls im hier zu entscheidenden Fall kein aktuelles Rechtsschutzinteresse mehr an einer Rechtsverzögerungsbeschwerde (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19–28, Rz. 51). Im Übrigen stellt die Beschwerdeführerin keinen Antrag auf Feststellung eines rechtsverzögernden Verhaltens durch die Vorinstanz (vgl. BGr, 25. Mai 2012, 1C\_439/2011, E. 2.1).

### **E. 3.1**

Gemäss § 346 Abs. 1 PBG können bis zum Erlass oder während der Revision von Gesamtricht- oder Nutzungsplänen für genau bezeichnete Gebiete Planungszone festgesetzt werden, innerhalb deren keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren getroffen werden dürfen, die der im Gang befindlichen Planung widersprechen. Planungszone dürfen für längstens drei Jahre festgesetzt und, soweit nötig, um zwei Jahre verlängert werden (Abs. 3). Dabei ist begründeten Festsetzungsbegehren untergeordneter Planungsträger zu entsprechen (Abs. 2 Satz 2). In seinen Rechtswirkungen entspricht damit die kantonale Planungszone gemäss § 346 PBG der im Bundesrecht vorgesehenen Planungszone nach Art. 27 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG), wonach innerhalb der Planungszone nichts unternommen werden darf, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (VB.2006.00082, 22. März 2007, E. 5.1; Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 100 und 563).

### **E. 3.2**

Der Erlass einer Planungszone führt zu öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen. Aufgrund dessen muss eine solche Zone auf gesetzlicher Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 26 Abs. 1 in Verbindung mit

Art. 36 BV). Wegen der erwähnten negativen Vorwirkung wird insbesondere verlangt, dass sie zeitlich mässig und durch triftige Gründe gerechtfertigt ist. Ausserdem darf sie zu keinen stossenden Rechtsungleichheiten und zu keinem Eingriff in wohlerworbene Rechte führen (BGr, 21. Mai 2010, 1C\_472/2009, E. 3.4; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich 2010, Rz. 351 mit Hinweisen).

### **E. 3.3**

Die Planungszone dient der (einstweiligen) Sicherung der geplanten Nutzungsänderung, insbesondere der Bewahrung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörden, die nicht durch Vorhaben, die den Planungsabsichten widersprechen, beeinträchtigt werden soll. Es muss ausgeschlossen werden, was immer die Planungsabsicht behindern könnte (Alexander Ruch, in: Heinz Aemisegger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich etc. 2010, Art. 27 Rz. 21, mit Hinweisen). Voraussetzung der Anordnung der Planungszone ist die Absicht der Behörden, eine bestehende planerische Ordnung abzuändern. In dieser begründeten Planungsabsicht besteht das öffentliche Interesse an der besagten Massnahme (vgl. BGE 113 Ia 362 E. 2.a; Ruch, Art. 27 Rz. 25 ff.). Die Planungszone muss ferner in einem Planungsbedürfnis begründet sein. Schliesslich darf die Planungszone nicht weitergehen, als es ihr Zweck erfordert. Insbesondere darf sie nicht die Wirkung eines strengen Bauverbots haben, sondern es müssen Veränderungen möglich sein, welche die künftige Nutzungsplanung nicht erschweren. Denn es gilt nur die Vereitelung der beabsichtigten Planung zu verhindern (vgl. BGE 113 Ia 362 E. 2.a/cc und 2c; VB.2006.00082, 22. März 2007, E. 5.2; Ruch, Art. 27 Rz. 30 und 32).

### **E. 4.1**

Zunächst ist klarzustellen, dass sich die gesetzliche Grundlage, worauf sich die angefochtene Festsetzung der Planungszone stützt, aus § 346 PBG und Art. 27 RPG ergibt (Ruch, Art. 27 Rz. 24; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar RPG, Bern, 2006, Art. 27 Rz. 13). Indem die Beschwerdeführerin vorbringt, dass zum Zeitpunkt der Festsetzung der streitbetroffenen Planungszone kein Beschluss, welcher auf die Änderung der kommunalen Richt- oder Nutzungsplanung gerichtet sei, vorgelegen habe und auch heute nicht vorliege, macht sie die fehlende Bestimmtheit der Planungsabsicht des Mitbeteiligten geltend. Dies ist nachfolgend im Rahmen der Frage zu prüfen, ob ein öffentliches Interesse an der Anordnung der besagten Planungszone gegeben ist.

### **E. 4.2**

An die Konkretetheit der Planungsabsicht ist kein strenger Massstab anzulegen; eine "einigermassen konkretisierte Absicht" genügt. Ziel ist es, die Entscheidungsfreiheit der Planungsorgane zu sichern. Dementsprechend dürfen die Anforderungen an den Erlass einer Planungszone nicht allzu hoch angesetzt werden. In der Regel wird eine Beschlussfassung des Gemeinwesens gefordert, aus der eine klar umrissene Willenserklärung auf Planänderung hervorgeht. Jedoch ist kein formell-rechtlicher Beschluss dafür notwendig (vgl. BGE 113 Ia 362 E. 2.a/bb; VB.2006.00082, 22. März 2007, E. 5.2; Ruch, Art. 27 Rz. 25 ff.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Planungszone im Hinblick auf die dahinterstehende Planungsabsicht nur aufzuheben, wenn diese offensichtlich rechtswidrig oder sinnlos ist (BGr, ZBl 1983, S. 542, 546 E. II.a).

### **E. 4.3**

Unter Hinweis auf die beschränkte Kognition des Verwaltungsgerichts (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 Abs. a und b VRG) ist die vorliegend infrage stehende Planungsabsicht, die sich – wie nachfolgend aufzuzeigen ist – aus dem Entscheid des Mitbeteiligten vom 26. Juli 2010 ergibt und im Lauf der Zeit konkretisiert wurde, nicht zu beanstanden. Der Mitbeteiligte informierte die Bevölkerung bereits im Jahr 2008 über eine mögliche Revision des kommunalen Richtplans Verkehr, falls die Umfahrung der Gemeinde mittelfristig mit einer verkürzten Variante im Gebiet G sichergestellt werden sollte. Hingegen wurde im betroffenen Gebiet zunächst von einer nach der gültigen Bau- und Zonenordnung möglichen Überbauungsstruktur ausgegangen. Dem Beschluss des Mitbeteiligten vom 26. Juli 2010 bezüglich des Gesuchs um Festsetzung der Planungszone im Gebiet G ist sodann zu entnehmen, dass im Zusammenhang mit der Siedlungs- und Ortsentwicklung im Rahmen der Legislaturziele beabsichtigt werde, die vorhandenen Bauzonen zu überprüfen, wo nötig zu optimieren und schliesslich die Bau- und Zonenordnung zu revidieren. Mit der festzusetzenden Planungszone im Gebiet G solle sodann verhindert werden, dass durch die Anfrage eines Grundeigentümers ein Quartierplan ausgelöst werde, welcher um die bestehenden Verkehrsbaulinien ausgearbeitet werden müsse. Das heutige Projekt der F-Strasse innerhalb der festgesetzten Baulinien sei auch aus Sicht des Amtes für Verkehr überdimensioniert, mit einer starken Zerschneidung der Bauparzelle und mit einem hohen Flächenanteil für den Strassenverkehr behaftet. Durch eine Planung aufgrund der heutigen Tatsachen werde eine nachhaltige Entwicklung eines der wichtigsten Baulandpotenziale auf dem Gemeindegebiet verunmöglicht. Mit der Festsetzung einer Planungszone könne der zeitliche Spielraum für die weitere Planung einer Verbindungsstrasse sichergestellt werden. Entsprechendes wiederholte die Baubehörde der Gemeinde C in ihrem Gesuch um Festsetzung einer Planungszone im Gebiet G vom 29. Juli 2010. Zwar fand schliesslich nur eine vage Formulierung, wonach "der Verlauf der projektierten F-Strasse zu überdenken" sei, Eingang in die angefochtene Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 20. August 2010 betreffend Festsetzung einer Planungszone im Gebiet G. Aufgrund der Projektumschreibung im besagten Entscheid mit Hinweis auf die Info-Ausstellung im Jahr 2008 sowie der Wiedergabe des Gesetzestexts von § 346 Abs. 1 PBG bzw. angesichts von Sinn und Zweck der Festsetzung von Planungszone musste aber gleichwohl davon ausgegangen werden, dass im Zusammenhang mit der beschriebenen Neuprojektierung im Gebiet G eine Planänderung anstehen würde. Unter diesen Umständen und insbesondere unter Hinweis auf den Beschluss des Mitbeteiligten vom 26. Juli 2010 kann bezüglich der streitbetroffenen Planungszone jedenfalls nicht von der "Einsetzung eines Sicherungsinstrumentes auf Vorrat ohne jede Vorstellung vom Planungsinhalt" ausgegangen werden (vgl. Ruch, Art. 27 Rz. 27). Da an die Konkretetheit der Planungsabsicht überdies kein strenger Massstab anzulegen ist und die Anforderungen an den Erlass einer Planungszone nicht allzu hoch angesetzt werden dürfen (vorn E. 4.2), ist ausserdem nicht zu beanstanden, dass die Planungsbehörden das anvisierte Projekt zunächst nur rudimentär umschrieben. Dem Mitbeteiligten musste es schliesslich möglich sein, aufgrund neuer Erkenntnisse und Einsichten seine Vorstellungen über die neue bauliche Ordnung, insbesondere mittels Änderung bzw. Konkretisierung der Nutzungsplanung, zu präzisieren (vgl. BGr, ZBl 1983, S. 542, 546 E. II.a; Ruch, Art. 27 Rz. 20). Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die auf der benachbarten K-Strasse für notwendig befundene Lösung bezüglich der Bahnübergänge bereits mit der angestrebten Ortsentwicklung C aufgegriffen wurde und davon nicht erstmals in der Stellungnahme des Mitbeteiligten vom 8. November 2010 die Rede war.

### **E. 5.1**

Nach Ansicht der Beschwerdeführerin lege der vorinstanzliche Entscheid nicht dar, dass die Ortsplanung in der Gemeinde C die Festsetzung der streitigen Planungszone für das Gebiet G rechtfertige bzw. dafür das geforderte öffentliche Interesse begründe.

### **E. 5.2**

Die Planungszone muss auf einem öffentlichen Interesse an der Änderung des bestehenden Planungszustands beruhen, welches das private Interesse an der Beibehaltung der geltenden Ordnung überwiegt. Als Instrument zur Vorbereitung einer beabsichtigten Nutzungsplanänderung muss sie örtlich und inhaltlich darauf abgestimmt sein. Notwendig ist somit ein Planungsbedürfnis (BGE 113 Ia 362 E. 2.a/cc; Ruch, Art. 27 Rz. 25).

### **E. 5.3**

Im angefochtenen erstinstanzlichen Entscheid ist davon die Rede, dass das Gebiet G grosse Bedeutung für die qualitative Entwicklung des Zentrums von C habe, insbesondere hinsichtlich der haushälterischen Nutzung des Bodens. In konkreterer Weise geht aus dem Beschluss des Mitbeteiligten vom 26. Juli 2010 hervor, dass die streitbetroffene Planungszone im Zusammenhang mit der Siedlungs- und Ortsentwicklung der Gemeinde C steht. Bezweckt wird eine Planung, die eine nachhaltige Entwicklung eines der wichtigsten Baulandpotenziale auf dem Gemeindegebiet ermögliche. Im Zusammenhang mit der Neukonzipierung des Verlaufs der F-Strasse wird somit auch eine Entwicklung des Ortszentrums angestrebt, die Planänderungen bedingt. Anlässlich der Info-Ausstellung wurden diesbezügliche Lösungsansätze denn auch vorgestellt. Eine solche Ortsentwicklung stellt ein gewichtiges öffentliches Interesse dar, das Bauvorhaben einzelner Grundeigentümer – wie dasjenige der Beschwerdeführerin – zurücktreten lässt und eine vorübergehende öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung mittels Festsetzung einer zeitlich limitierten Planungszone rechtfertigt. Folglich ist vorliegend ein Planungsbedürfnis ersichtlich.

### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführerin rügt die Verletzung der Verhältnismässigkeit, indem sie geltend macht, dass das Ziel der Planungszone nicht hinreichend konkretisiert sei, weshalb es an einem Massstab fehle, nach welchem sich die Beurteilung des Widerspruchs zur künftigen Planung zu richten hätte. Die Unbestimmtheit des Zwecks der Planungszone verhindere generell eine Überbauung. Entgegen diesem Vorbringen liegt ein genügend formuliertes Ziel der infrage stehenden Planungszone vor: Dieses ergibt sich aus der dargelegten Planungsabsicht des Mitbeteiligten, den Verlauf der F-Strasse neu zu konzipieren und dabei auch die Gestaltung des Ortszentrum zu überarbeiten (vgl. E. 4.3). Unter Berücksichtigung der Natur der Planungszone als vorsorgliche Massnahme, welche die Planungsfreiheit der Behörde für künftige Planungen sichern soll, und unter Hinweis auf den anzulegenden Massstab hinsichtlich der Konkretheit der Planungsabsicht genügen die Angaben des Mitbeteiligten. Eine konkrete Darlegung, welche richt- oder nutzungsplanerischen Festlegungen sich aus der Neuplanung der Erschliessung für das Gebiet G ergeben könnten, wie es die Beschwerdeführerin verlangt, ist in diesem Stadium des Planungsprozesses nicht zu verlangen. Mit der Beschwerdegegnerin ist somit festzuhalten, dass aufgrund des hinreichend konkret definierten Ziels, das mit der streitbetroffenen Planungszone angestrebt wird, die Prüfung der Verhältnismässigkeit dieser Anordnung möglich ist.

### **E. 6.2**

Wie jede öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung muss die Festsetzung einer Planungszone zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sein. Im Übrigen muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die dem Privaten dabei auferlegt werden (vgl. BGE 130 II 425 E. 5.2.; 126 I 112 E. 5b; VB.2006.00082, 22. März 2007, E. 5.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 581; Ruch, Art. 27 Rz. 30 f.).

### **E. 6.3**

Die streitbetroffene Planungszone erweist sich als geeignet und erforderlich. Im Vergleich dazu stellen Quartierpläne – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – nicht das geeignete Instrument dar, um die beabsichtigten Projekte des Mitbeteiligten, insbesondere in Bezug auf die angestrebte Ortsentwicklung, zu planen. Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass das Grundstück der Beschwerdeführerin bzw. der unüberbaute Teil nicht am Rand der Planungszone liegt, sondern in der zweiten oder dritten Bautiefe. Es wird von zwischenliegenden Grundstücken und der H-Strasse von der westlichen Perimetergrenze getrennt. Darüber hinaus ist es von der zu ändernden Verkehrsbaulinie tangiert. Unter diesen Umständen wurde das besagte Grundstück, das zweifelsohne von der Neukonzipierung der F-Strasse und der planerischen Entwicklung des Ortszentrums betroffen ist, zu Recht in die festgelegte Planungszone einbezogen. Aus den gleichen Gründen rechtfertigt sich der Einbezug der H-Strasse und angrenzender Grundstücke in die Planungszone. Deren räumliche Ausdehnung ist somit nicht zu beanstanden. Da sich eine gesamthafte Betrachtung des Planungsgebiets aufdrängt, um die Planungsfreiheit der Baubehörden zu gewährleisten, ist es ohnehin im für die vorliegende Prüfung infrage stehenden Stadium des Planungsprozesses ausgeschlossen, einzelne Parzellen, insbesondere das Grundstück der Beschwerdeführerin angesichts seiner Lage, unter Hinweis auf die Vermeidung von Härten aus der Planungszone zu entlassen (vgl. BGE 113 Ia 362 E. 2.c). Ebenso wenig kann gefordert werden, dass das mit der Planungszone ausgeschiedene Gebiet mit demjenigen der endgültigen Nutzungsordnung übereinstimmt (Ruch, Art. 27 Rz. 31). In sachlicher Hinsicht rechtfertigt sich die Festsetzung der streitbetroffenen Planungszone, um eine Präjudizierung der Planung in diesem Gebiet durch den vorgängigen Erlass eines Quartierplans zu verhindern (vgl. Ruch, Art. 27 Rz. 30). Eine solche Präjudizierung beabsichtigte die Beschwerdeführerin offenbar denn auch.

### **E. 6.4**

Die Beschwerdeführerin rügt ausserdem, dass ihr Grundstück während der Gültigkeit der Planungszone nicht überbaut werden könne. Selbst wenn die von ihr geplante Nutzung dem Ziel der Planungszone nicht entsprechen sollte, ist mit der angeordneten Planungszone noch nichts entschieden: Die Beeinträchtigung des Grundeigentümers besteht in diesem Fall im Abwarten und in der Ungewissheit über die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten, wie die Vorinstanz zutreffend festhielt. Die damit verbundene Eigentumsbeschränkung ist aufgrund ihrer Befristung auf drei Jahre nicht als schwerwiegend zu betrachten (vgl. BGE 120 Ia 215 E. 6c). Sie ist im vorliegenden Fall für die Beschwerdeführerin zumutbar. Im Übrigen trifft es nicht zu, dass mit Festsetzung der streitbetroffenen Planungszone bzw. mit einer möglichen Planänderung eine Überbauung des Grundstücks Kat.-Nr. 01 nicht mehr infrage komme: Der Mitbeteiligte ging offenbar selbst davon aus, dass das besagte Grundstück überbaut werden sollte.

### **E. 6.5**

Angesichts des vorliegend begründeten gewichtigen öffentlichen Interesses an der geplanten Ortsentwicklung, insbesondere aufgrund der Neukonzipierung des Verlaufs der F-Strasse und des Gebiets G, erscheint es für die Beschwerdeführerin zumutbar, vor Weiterführung ihrer Bauvorhaben das Auslaufen der zeitlich befristeten Planungszone abzuwarten, falls es für sie nicht möglich wäre, während der Dauer der Anordnung ein den Planungszielen entsprechendes Projekt einzureichen. Die mit der Festsetzung der Planungszone verbundene Eigentumsbeschränkung erweist sich demnach als verhältnismässig.

#### **E. 7**

Bezüglich der strittigen Planbeständigkeit kann nach Massgabe von § 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden, wonach Auslöser für die geplante punktuelle Überarbeitung der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde C Veränderungen im Ortszentrum gewesen seien, die sich erst nach der im Jahr 2003 erfolgten Revision des Zonenplans ergeben hätten. Die dabei angestrebte Ortsentwicklung, die aufgrund der im vorinstanzlichen Entscheid erwähnten Projekte nötig wurde und – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – nicht nur den Bau der kurzen Spange beinhaltet, ist dabei höher zu gewichten als das Interesse eines einzelnen Grundeigentümers an der Beibehaltung der bestehenden Bauordnung (vgl. BGE 114 Ia 33 E. 6). Damit steht eine erhebliche Änderung der Verhältnisse fest, womit eine Anpassung der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde C nach Massgabe von Art. 21 Abs. 2 RPG als zulässig erscheint.

#### **E. 8.1**

Die Beschwerdeführerin ist der Meinung, dass die Behörden mit ihrem Verhalten bei ihr einen eigentlichen Vertrauenstatbestand geschaffen hätten.

#### **E. 8.2**

Behörden müssen sich gemäss Art. 5 Abs. 3 BV nach Treu und Glauben verhalten. Entsprechend statuiert Art. 9 BV einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden, soweit die in Lehre und Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen für die Annahme schützenswerten Vertrauens erfüllt sind. Der Vertrauensschutz setzt dabei voraus, dass die Auskunft aufgrund einer vollständigen Darstellung des Sachverhalts für einen konkreten Einzelfall vorbehaltlos erteilt wurde, gestützt auf berechtigtes Vertrauen nicht mehr rückgängig zu machende nachteilige Dispositionen getroffen wurden und dass nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Dieses verfassungsmässige Recht ist nur zu bejahen, wenn die Behörde im Rahmen ihrer Kompetenz gehandelt hat und der Betroffene sich nicht unverzüglich Kenntnis über die Unrichtigkeit der Auskunft verschaffen konnte (vgl. BGE 131 II 627 E. 6.1, 118 Ia 245 E. 4b, 117 Ia 285 E. 2b, 115 Ia 12 E. 4a, je mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 668 ff.).

#### **E. 8.3**

Bei provisorischen, Sicherungszwecke verfolgenden Planungsmassnahmen, wie der Festsetzung von Planungszonen, wird von einem Mitwirkungsverfahren im Sinn von Art. 4 RPG und § 7 PBG mit vorgängiger Anhörung Betroffener abgesehen. Es handelt sich um vorsorgliche Massnahmen mit beschränkter Dauer, deren Zweck nur damit erreicht werden kann, wenn sie unmittelbar wirksam werden (BGr, ZBl 1983, S. 542, 544 E. I.a; Muggli

Rudolf, in: Heinz Aemisegger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich etc. 2010, Art. 4 Rz. 19; Ruch, Art. 27 Rz. 42). Der Mitbeteiligte war somit nicht verpflichtet, die Beschwerdeführerin über die streitbetroffene Planungszone vor deren Festsetzung zu informieren und diese in das betreffende Verfahren zu involvieren.

#### **E. 8.4**

Es trifft des Weiteren nicht zu, dass mit dem Entscheid vom 25. Mai 2010 bzw. der Mitteilung vom 31. Mai 2010 zuhanden des Verbandes J schutzwürdiges Vertrauen auf Erschliessung des Grundstücks Kat.-Nr. 01 über die H-Strasse geschaffen wurde, da nicht davon auszugehen ist, die Baukommission hätte mit ihrer Stellungnahme der erwähnten Erschliessung zugestimmt. Vielmehr zeigte sie dem Verband J – und nicht der Beschwerdeführerin, die nicht Adressatin dieser Stellungnahme war und offenbar bis zum Rekursverfahren auch keine Kenntnis davon hatte – die Machbarkeit einer Erschliessung des besagten Grundstücks ab H-Strasse auf bzw. präsentierte einen Lösungsansatz mit Vorbehalten, auf welche Weise neue Wohneinheiten auf dem besagten Grundstück erschlossen werden könnten und welche Abklärungen diesbezüglich noch zu tätigen wären. Überdies stellte die Baukommission die Überbaubarkeit des besagten Grundstücks zum damaligen Zeitpunkt grundsätzlich infrage. Allerdings wurde dies nicht mit der möglichen Planänderung basierend auf der Neukonzipierung der F-Strasse und des Gebiets G begründet, sondern mit den unter Umständen zuerst zu erfolgenden Grenzbereinigungen. Jedenfalls kann sich die Beschwerdeführerin nicht darauf berufen, dass damals ein mögliches Bauvorhaben mit der vorgezeichneten Erschliessung hätte verwirklicht werden können. Es liegt somit weder eine vorbehaltlose Auskunft der Baubehörde noch eine Zusicherung vor. Die Stellungnahme des Mitbeteiligten, die noch vor dem erstinstanzlichen Entscheid der Beschwerdegegnerin erging, ist des Weiteren nicht dazu geeignet, künftige Anordnungen öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen wie die Festsetzung von Planungszone zu verhindern. Gemäss Kaufvertrag vom 16. Juli 2010 hätte es der Käuferin obliegen, sich bei den zuständigen Stellen darüber zu informieren. Da schliesslich selbst eine rechtskräftige Baubewilligung wegen Widerspruchs mit dem objektiven Recht noch widerrufen werden könnte (Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 364; Christian Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1990, S. 219 ff.), hat dies umso mehr für eine behördliche Auskunft in einem frühen Stadium der Planung zu gelten.

#### **E. 8.5**

Gemäss Kaufvertrag vom 16. Juli 2010 erklärten die Verkäufer des Grundstücks Kat.-Nr. 01, dass nur der bereits überbaute Teil des Kaufobjekts von der I-Strasse her erschlossen sei. Die restlichen 3'206 Quadratmeter des Kaufobjekts seien nicht erschlossen. Diese Erschliessung sei Sache der Käuferin. Die daraus entstehenden Kosten sowie die Anschluss- und Einkaufsgebühren der Gemeinde würden zulasten der Käuferin gehen. Demnach stand die konkrete Erschliessung für weitere Bauvorhaben im Zeitpunkt des Erwerbs des besagten Grundstücks noch gar nicht fest, zumal die Beschwerdeführerin einräumte, bisher vom Beschluss der Baukommission vom 25. Mai 2010 keine Kenntnis gehabt zu haben. Es ist folglich nicht ersichtlich, dass die Erschliessung über die H-Strasse wesentlicher Bestandteil gewesen war, ohne diesen sie den Vertrag vom 16. Juli 2010 nicht abgeschlossen hätte. Unter diesen Umständen ist nicht erwiesen, dass sie gestützt auf berechtigtes Vertrauen nicht mehr rückgängig zu machende nachteilige Dispositionen getroffen hat.

### **E. 8.6**

Demnach ist mit der Vorinstanz festzuhalten, dass es in den Akten keine Hinweise darauf gibt, die Baukommission hätte mit ihrem Verhalten einen Vertrauenstatbestand oder eine Vertrauensgrundlage geschaffen, auf den sich die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 9 BV nunmehr berufen könnte.

### **E. 9**

Zusammenfassend erweist sich die umstrittene Festsetzung der Planungszone als rechtmässig. Die damit verbundene öffentlich-rechtliche Beschränkung des Grundeigentums der Beschwerdeführerin ist mit Art. 36 BV vereinbar. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

### **E. 10.1**

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Angesichts ihres Unterliegens ist ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

### **E. 10.2**

Der Mitbeteiligte verlangt die Zusprechung einer Parteientschädigung. Gemeinwesen haben in der Regel keinen Anspruch auf Parteientschädigung; vor allem grössere und leistungsfähigere haben sich so zu organisieren, dass sie Verwaltungsstreitigkeiten selbst durchfechten können (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 Rz. 19, auch zum Folgenden). Denn die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln gehört zu den angestammten amtlichen Aufgaben. Die Kontroversen beschlagen zudem meist ein Rechtsgebiet, bei dem die Gemeinwesen gegenüber den beteiligten Privaten einen Wissensvorsprung aufweisen. Schliesslich übersteigt der in einem Rechtsmittelverfahren gebotene Behördenaufwand vielfach jenen nicht wesentlich, der im vorangehenden nichtstreitigen Verfahren ohnehin erbracht werden musste. Umgekehrt verhält es sich aber, wenn es ausserordentlicher Bemühungen bedarf (vgl. etwa VGr, 26. Oktober 2006, VB.2006.00292, E. 4). Dies ist im vorliegenden Verfahren der Fall, zumal sich komplexe rechtliche Fragen stellten. Zudem ist das Anliegen des Mitbeteiligten nachvollziehbar, den Vorbringen der anwaltlich vertretenen Gegenpartei nach Massgabe der Waffengleichheit mit dem Beizug eines Rechtsvertreters zu begegnen. Es rechtfertigt sich daher, die Beschwerdeführerin zu verpflichten, dem Mitbeteiligten eine Prozessentschädigung in Höhe von Fr. 2'500.- (inklusive Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.