

# Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



---

III 2021 39

## Entscheid vom 13. Juli 2021

---

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident  
lic.iur. Karl Gasser, Richter  
Dr.oec. Andreas Risi, Richter  
MLaw Manuel Gamma, Gerichtsschreiber

---

Parteien

1. **A.** \_\_\_\_\_,
2. **B.** \_\_\_\_\_ **AG**,  
Beschwerdeführer,  
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr.iur. C. \_\_\_\_\_,

### gegen

1. **Gemeinderat Schübelbach**, Grünhaldenstrasse 3,  
Postfach 74, 8862 Schübelbach,  
vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. D. \_\_\_\_\_,
2. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9,  
Postfach 1260, 6431 Schwyz,  
Vorinstanzen,

---

Gegenstand

Planungs- und Baurecht (Planungszone)

## Sachverhalt:

**A.1** Im Amtsblatt Nr. 34 vom 21. August 2020 (S. 2089 f.) liess der Gemeinderat Schübelbach folgenden "Erlass von Planungszonen in den Gewerbebezonen von Siebnen, Schübelbach und Buttikon" publizieren (Gemeinderatsbeschluss [GRB] Nr. 227 vom 11.8.2020):

Gestützt auf Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) und § 14 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) hat der Gemeinderat am 11. August 2020 beschlossen:

1. Für die rechtsgültigen Gewerbebezonen von Siebnen, Schübelbach und Buttikon wird jeweils eine Planungszone festgelegt.
2. In der Planungszone dürfen keine Bauten und Anlagen erstellt werden, die dem als Planungsabsicht formulierten Art. 33a BauR-Entwurf widersprechen und es darf nichts unternommen werden, was die Planung erschweren könnte.
3. Art. 33a BauR-Entwurf lautet:

<sup>1</sup> Als verkehrsintensive Einrichtungen gelten Einkaufs- und Freizeitanlagen. Darunter fallen eine Einzelanlage, eine Gesamtanlage oder eine räumlich und funktional zusammenhängende Mehrzahl von Anlagen.

<sup>2</sup> In der Gewerbezone sind verkehrsintensive Einrichtungen mit mehr als 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche oder mit mehr als 30 Parkplätzen nicht zulässig.

<sup>3</sup> Die Erweiterung von bestehenden verkehrsintensiven Einrichtungen mit mehr als 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche oder mehr als 30 Parkplätzen ist zulässig, sofern insgesamt nicht mehr als 3000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche oder mehr als 300 Parkplätze entstehen und sofern nicht mehr als 2000 Fahrten pro Tag (an hundert Tagen eines Kalenderjahres) resultieren. Die gesamte Erweiterung darf zudem sowohl bezüglich der Verkaufsfläche als auch bezüglich der Parkplätze 30 Prozent nicht überschreiten.

4. Die Planungszone wird mit der öffentlichen Auflage für jedermann verbindlich. Die Planungszone gilt bis zur rechtskräftigen Genehmigung des neuen Zonenplans und Baureglements, jedoch längstens drei Jahre. Die Geltungsdauer kann in begründeten Fällen um höchstens zwei Jahre verlängert werden.
5. Die Gebiete der Gewerbebezonen bzw. Planungszonen sind im speziellen Plan «Planungszone – Verkehrsintensive Einrichtungen», Massstab 1:2500, datiert 6. Juli 2020, parzellenscharf bezeichnet. Der Plan liegt auf dem Bauamt der Gemeinde Schübelbach, Glarnerstrasse 37, 8854 Siebnen, zur Einsicht auf und kann auf der Homepage [www.schuebelbach.ch](http://www.schuebelbach.ch) eingesehen werden.

Den Grundeigentümern wird die Auflage schriftlich mitgeteilt, wenn ihre Adresse bekannt ist. Wer durch die Planungszone in seinen Interessen berührt ist, kann beim Gemeinderat Schübelbach schriftlich Einsprache erheben. Die Eingabe muss einen Antrag, eine Begründung, die Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der Partei oder ihres Vertreters enthalten. Einsprachen haben keine aufschiebende Wirkung. Die Einsprachefrist dauert bis und mit 21. September 2020.

**A.2** Mit GRB Nr. 317 vom 20. Oktober 2020 verweigerte der Gemeinderat Schübelbach der B.\_\_\_\_\_ AG die Baubewilligung für den Neubau eines Fachmarktes auf dem in der Gewerbezone liegenden Grundstück KTN \_\_01 (Grundeigentümer: A.\_\_\_\_\_), wofür am 4. September 2018 ein Baugesuch (mit nachfolgenden Ergänzungen/Änderungen) eingereicht worden war (Publikation im Amtsblatt Nr. \_\_ vom \_\_\_\_2018, S. \_\_). Mit Beschluss (RRB) Nr. 108/2021 vom 9. Februar 2021 wies der Regierungsrat die von der B.\_\_\_\_\_ AG hiergegen erhobene Beschwerde ab. Mit Eingabe vom 8. März 2021 erhob die B.\_\_\_\_\_ AG gegen diesen RRB Nr. 108/2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz mit den folgenden Anträgen (Verfahren III 2021 38):

1. Der Beschluss Nr. 108/2021 vom 9. Februar 2021 des Regierungsrates des Kantons Schwyz und der Beschluss Nr. 14.02.02 des Gemeinderates Schübelbach vom 20. Oktober 2020 samt kantonaler Gesamtentscheid des Amtes für Raumentwicklung vom 15. Oktober 2020 seien aufzuheben.
2. Die Angelegenheit sei zur Erteilung der Baubewilligung für das Baugesuch der Beschwerdeführerin "Fachmarkt, KTN \_\_01, E.\_\_\_\_\_ -strasse \_\_, 8854 F.\_\_\_\_\_", an die Vorinstanzen zurückzuweisen.
3. Es sei das vorliegende Beschwerdeverfahren bis zur rechtskräftigen Erledigung des Beschwerdeverfahrens betreffend die am 11. August 2020 vom Gemeinderat Schübelbach beschlossene Planungszone in der Gemeinde Schübelbach zu sistieren.
4. Dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der jeweiligen Vorinstanzen (resp. der von ihnen vertretenen Gemeinwesen), und zwar sowohl für das Verfahren vor dem Regierungsrat des Kantons Schwyz als auch für jenes vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz.

Des Weiteren beantragte die Beschwerdeführerin die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung.

**B.** Gegen den Erlass der Planungszone (GRB Nr. 227 vom 11.8.2020) erhoben gemeinsam mit einer Drittperson A.\_\_\_\_\_ sowie die B.\_\_\_\_\_ AG am 18. September 2020 Einsprache beim Gemeinderat Schübelbach, welche mit GRB Nr. 316 vom 20. Oktober 2020 abgewiesen wurde unter Bestätigung der Planungszone gemäss dem GRB Nr. 227 vom 11. August 2020. Ebenso wurde die Einsprache einer Drittpartei mit GRB Nr. 315 vom 20. Oktober 2020 abgewiesen.

**C.1** Gegen den GRB Nr. 316 vom 20. Oktober 2020 erhoben A.\_\_\_\_\_ sowie die B.\_\_\_\_\_ AG gemeinsam mit der Drittperson mit Eingabe vom 12. November 2020 Beschwerde beim Regierungsrat mit den folgenden Anträgen (Verfahren I [VB 265/2020]):

1. Der Beschluss Nr. 11.04.05 des Gemeinderates Schübelbach vom 20. Oktober 2020 sei aufzuheben.
2. Es sei davon abzusehen, in den Gewerbebezonen der Gemeinde Schübelbach in Siebnen-Schübelbach, Schübelbach und Buttikon eine Planungszone gemäss Ausschreibung im kantonalen Amtsblatt vom 21. August 2020 zu erlassen.
3. Dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Gemeinde Schübelbach.

**C.2** Die Drittpartei zog den GRB Nr. 315 vom 20. Oktober 2020 ebenfalls mit Beschwerde an den Regierungsrat weiter (Verfahren II [VB 266/2020]).

**D.** Der Regierungsrat vereinigte die beiden Beschwerden VB 265/2020 und VB 266/2020 und entschied mit Beschluss (RRB) Nr. 109/2021 vom 9. Februar 2021 wie folgt:

1. Die Beschwerden I und II werden abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten (inklusive Kanzleikosten) im Betrag von Fr. 2000.-- werden zur Hälfte dem Beschwerdeführer II (Fr. 1000.--) und zur anderen Hälfte den Beschwerdeführern 1, 2 und 3 im Beschwerdeverfahren I (Fr. 1000.--) auferlegt. (...).
3. Parteientschädigungen werden keine zugesprochen.  
(4.-6. Rechtsmittelbelehrung/Zustellung).

**E.** Gegen diesen RRB (Versand am 16.2.2021) lassen A. \_\_\_\_\_ und die B. \_\_\_\_\_ AG mit Eingabe vom 8. März 2021 (Postaufgabe am gleichen Tag) fristgerecht beim Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Beschwerde erheben mit den folgenden Anträgen (Verfahren III 2021 39):

1. Der Beschluss Nr. 109/2021 vom 9. Februar 2021 des Regierungsrates des Kantons Schwyz und der Beschluss Nr. 11.04.05 des Gemeinderates Schübelbach vom 20. Oktober 2020 seien aufzuheben.
2. Es sei davon abzusehen, in den Gewerbebezonen der Gemeinde Schübelbach in Siebnen-Schübelbach, Schübelbach und Buttikon eine Planungszone gemäss Ausschreibung im kantonalen Amtsblatt vom 21. August 2020 zu erlassen.
3. Dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der jeweiligen Vorinstanzen (resp. der von ihnen vertretenen Gemeinwesen), und zwar sowohl für das Verfahren vor dem Regierungsrat des Kantons Schwyz als auch jenes vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz.

Des Weiteren beantragen die Beschwerdeführer die Durchführung einer mündlichen Verhandlung samt Augenschein (Beschwerde S. 4 Ziff. 8).

**F.** Das Sicherheitsdepartement beantragt mit Vernehmlassung vom 15. März 2021 die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer.

**G.** Der Gemeinderat Schübelbach beantragt mit Schreiben vom 1. April 2021 betreffend das Verfahren III 2021 38 die vorläufige Sistierung und betreffend das Verfahren III 2021 39 die Erstreckung der Frist zur Einreichung einer Vernehmlassung.

**H.** Mit für die beiden Verfahren III 2021 38 + III 2021 39 gemeinsamer Verfügung vom 6. April 2021 sistierte der verfahrensleitende Richter das Verfahren III 2021 38 bis zur rechtskräftigen Erledigung des Verfahrens III 2021 39 unter Vorbehalt der vorzeitigen Aufhebung der Sistierung. Im Verfahren III 2021 39 wurde dem Gemeinderat die Frist zur Einreichung einer Vernehmlassung erstreckt.

**I.** Innert erstreckter Frist (3.5.2021) beantragt der Gemeinderat Schübelbach mit Vernehmlassung vom 30. April 2021 die kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

**J.** Mit Schreiben vom 14. Mai 2021 teilen die Beschwerdeführer ihr Festhalten am Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung und der Durchführung eines Augenscheines, mit dem allein die tatsächlichen Verhältnisse richtig beurteilt werden könnten, mit. Mit Schreiben vom 1. Juni 2021 zeigt RA lic.iur. D.\_\_\_\_\_ dem Verwaltungsgericht an, dass ihn der Gemeinderat mit der Wahrung der kommunalen Interessen beauftragt hat.

**K.** Am Montag, 28. Juni 2021, wurde der Augenschein samt öffentlicher Verhandlung durchgeführt. Im Rahmen ihrer Vorträge konnten sich die Parteien auch zum Ergebnis des Augenscheins äussern. Die Beschwerdeführer reichten ihre Plädoyernotizen (der Replik) zu den Akten. Im Nachgang zur öffentlichen Verhandlung reichte das Sicherheitsdepartement den von den Parteien thematisierten und ihnen bekannten RRB Nr. 366/2019 vom 21. Mai 2019 zu den Akten.

### **Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.1** Der Regierungsrat hat im angefochtenen Beschluss (Erw. 1) die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers Ziff. 1 als Eigentümer der Grundstücke KTN \_\_01 und KTN \_\_02 bejaht. Diese beiden Grundstücke im Halte von 5'567 m<sup>2</sup> bzw. 3'819 m<sup>2</sup> befinden sich in der Gewerbezone südlich der Kantonsstrasse sowie östlich der E.\_\_\_\_\_-strasse. Der Beschwerdeführer Ziff. 1 ist also von der Planungszone offensichtlich betroffen.

Die Legitimation der Beschwerdeführerin Ziff. 2 als blosser Baugesuchstellerin hat der Regierungsrat offen gelassen.

**1.2** Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; RPG; SR 700) vom 22. Juni 1979 verlangt, dass das kantonale Recht die Legitimation zur Anfechtung von Verfügungen und Nutzungsplänen, die sich auf das RPG und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen, mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht gewährleistet. Nach Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) vom 17. Juni 2005 ist beschwerdeberechtigt, wer unter anderem durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Legitimiert sind bei Nutzungsplanungen primär der Grundeigentümer und im Baubewilligungsverfahren primär die Bauherrschaft, die ein umstrittenes Projekt realisieren will, das von den zuständigen Bewilligungsinstanzen abgelehnt oder nur unter Einschränkungen (Nebenbestimmungen) genehmigt wird (Aemisegger/Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich 2010, Art. 33 RPG Rz. 56).

Die Beschwerdeführerin Ziff. 2 als Bauherrschaft hat bereits am 31. August 2018 ein Baugesuch für das Grundstück KTN \_\_01 eingereicht. Die vorliegend strittige Planungszone, welche zu einem späteren Zeitpunkt erging, kommt einem (temporären) Bauverbot gleich. Die Beschwerdeführerin Ziff. 2 ist dadurch von der Planungszone offensichtlich ebenso betroffen wie der Grundeigentümer. Angesichts der Chronologie kann auch nicht gesagt werden, ihr Auftreten als Bauherrschaft erfolge allenfalls in missbräuchlicher Weise einzig mit dem Zweck, sich die Beschwerdelegitimation zu verschaffen. Die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerin Ziff. 2 ist somit ebenfalls zu bejahen.

**1.3** Nachdem die übrigen Entscheidungsvoraussetzungen (§ 27 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRP; SRSZ 234.110] vom 6.6.1974) gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

**2.1.1** 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 (Art. 27 Abs. 1 RPG). Planungszone dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen (Art. 27 Abs. 2 RPG).

**2.1.2** Das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG; SRSZ 400.100) vom 14. Mai 1987 normiert die kommunalen Planungszonen in § 14. Der Gemeinderat kann bis zum Erlass oder während der Änderung von kommunalen Nutzungsplänen Planungszonen festlegen, in denen nichts unternommen werden darf, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Abs. 1). Kommunale Planungszonen dürfen für längstens drei Jahre bestimmt werden. Die Geltungsdauer kann in begründeten Fällen um höchstens zwei Jahre verlängert werden (Abs. 2). Planungszonen werden mit der öffentlichen Auflage für jedermann verbindlich (Abs. 3 Satz 1).

**2.2** Die Planungszone bewirkt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) vom 18. April 1999 nur vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und den Kerngehalt unangetastet lässt (Art. 36 BV). Die in Absatz 2 von Art. 27 RPG enthaltene zeitliche Befristung ist Ausdruck des zu beachtenden Verhältnismässigkeitsgebotes. Absatz 1 hält als weitere Voraussetzungen den Erlass oder die Änderung eines Nutzungsplanes sowie die genaue Bezeichnung des betroffenen Gebietes fest.

**2.3.1** Die Bestimmung von Planungszonen drängt sich dann auf, wenn Nutzungspläne angepasst werden müssen. Die Überprüfung und allfällige Anpassung der Nutzungspläne ist nach Art. 21 Abs. 2 RPG dann angezeigt, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Für eine Planänderung ist nötig, dass sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Verhältnisse betrifft und erheblich ist und damit eine Plananpassung nötig erscheint (BGE 123 I 175 Erw. 3a mit zahlreichen Hinweisen). Hierfür bedarf es einer umfassenden Abwägung der entgegenstehenden Interessen, wobei dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen ist.

Auch für den Erlass einer Planungszone wird vorausgesetzt, dass sich neue Verhältnisse ergeben haben. Der Erlass einer Planungszone erfordert also, dass überhaupt ein Bedürfnis für eine Änderung der geltenden Nutzungsplanung besteht (vgl. angefochtener Entscheid Erw. 5 mit Hinweisen auf Ruch, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 27 Rz. 31 und Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 27 N 12; EGV-SZ 1998 Nr. 47 Erw. 5.1). Dem Gebot der Rechtssicherheit kommt indes beim Erlass einer Planungszone von vornherein nur beschränkte Bedeutung zu. Ob und inwieweit nämlich die

geänderten Verhältnisse eine Anpassung der Nutzungsordnung bedingen, steht in der Regel beim Erlass der Planungszone noch nicht fest und ist erst Gegenstand der Prüfung im Nutzungsplanverfahren. Eine Planungszone stünde nur dann mit der Rechtssicherheit im Widerspruch, wenn schon eine blosser Überprüfung der bisherigen Zonenordnung ausgeschlossen werden müsste, weil die Nutzungsvorschriften gerade erst angepasst worden sind oder sich seit deren Erlass keinerlei Änderungen ergeben haben (vgl. VGE 1042/03 vom 20.11.2003 Erw. 1.b/bb u. cc).

**2.3.2** Zentrale Voraussetzung der Anordnung von Planungszonen ist des Weiteren eine verfestigte bzw. einigermaßen konkretisierte Planungsabsicht (Ruch, a.a.O., Art. 27 Rz. 33; vgl. EGV-SZ 1998 Nr. 47 Erw. 4.2). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind die Anforderungen an die Konkrettheit der Planungsabsicht dann besonders niedrig zu setzen, wenn die Planungszone von der Exekutive erlassen wird, während das Planungsorgan, dessen Handlungsmöglichkeiten gewahrt werden sollen, Volk und Parlament sind (Ruch, a.a.O., Art. 27 Rz. 34; vgl. EGV-SZ 2012 C 10.1 Erw. 3.1).

**2.3.3** Die Planungszone erlaubt, von der Anwendung des geltenden Rechts abzusehen, damit die künftige Planung nicht negativ präjudiziert wird. Dem Planungsträger kommt ein gewisser Ermessensspielraum zu (VGE III 2007 3 vom 22.3.2007 Erw. 2.2 f. mit Hinweis auf Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 N 6). Die Kann-Normierung in Art. 27 Abs. 1 RPG darf indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Möglichkeit eines Planungszonenerlasses zu einer Pflicht verdichten kann, wenn die Erstellung einer RPG-konformen Nutzungsordnung ansonsten unmittelbar gefährdet ist (vgl. BGE 113 Ib 376 [ital.] Erw. 7.b; Urteil BGer 1C\_114/2015 vom 10.7.2015 Erw. 4.2; VGE III 2007 3 vom 22.3.2007 Erw. 2.2 f.). Im Interesse der Behörden an der Aufrechterhaltung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit artikuliert sich das öffentliche Interesse an einer Planungszone. Dabei muss die Planungszone die beabsichtigte Nutzungsplanung vorbereiten, darauf örtlich und inhaltlich abgestimmt sein (Ruch, a.a.O., Art. 27 Rz. 32).

Die Wirkung der Planungszone ist rein vorsorglicher, sichernder Natur. Sie bewirkt auch kein absolutes Bauverbot, sondern schränkt das geltende Recht in seiner Anwendbarkeit ein. Soweit Bauvorhaben den angestrebten Planungszweck nicht berühren, können bzw. müssen sie nach den vor Erlass der Planungszone geltenden Bauvorschriften bewilligt werden (Hettich/Mathis, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rz. 1.109).

**2.3.4** Wie jede öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung muss auch die Festsetzung von Planungszonen geeignet und notwendig sein zur Erreichung des von dieser Massnahme verfolgten Ziels und zudem in einem vernünftigen Verhältnis zu den Eigentumsbeschränkungen stehen, die dem Einzelnen auferlegt werden (Ruch, a.a.O., Art. 27 Rz. 36). Was die Zumutbarkeit bzw. die sog. Verhältnismässigkeit im engeren Sinne anbelangt, ist festzuhalten, dass dieses Kriterium in der Regel eine bloss untergeordnete Rolle spielt (vgl. VGE III 2007 3 vom 22.3.2007 Erw. 3.3.3 mit Hinweis auf Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 N 17; Ruch, a.a.O., Art. 27 Rz. 40 vertritt die Ansicht, die Zumutbarkeit bzw. Verhältnismässigkeit im engeren Sinn stelle keinen tauglichen Massstab der Zulässigkeitsprüfung dar; es müsse mit der Eignung und Notwendigkeit letztlich sein Bewenden haben).

**2.4** Das Verwaltungsgericht hat bereits mit VGE 585/87 vom 5. November 1987 entschieden (Erw. 2.b; vgl. VGE 1015/98 vom 7.9.1998 Erw. 1.d; VGE 610/88 vom 24.1.1989 Erw. 3e/aa), bei der gerichtlichen Prüfung der Frage, ob die Voraussetzungen für den Erlass einer Planungszone erfüllt seien, sei grundsätzlich Zurückhaltung zu üben, da Planung immer auch Ermessen beinhalte und Planungszonen der Nutzungsplanung dienende vorsorgliche, zeitlich befristete Massnahmen seien. Die Planungszone solle es der erlassenden Behörde ermöglichen, präjudizierende Bauvorhaben in einem Gebiet, dessen Nutzungsordnung sie ändern, ergänzen oder überprüfen wolle, zu verhindern. Es gehe darum, die Schaffung vollendeter Tatsachen zu vermeiden, um eine umfassende Überprüfung unter Abwägung sich allenfalls widersprechender Planungsgrundsätze vornehmen zu können, ohne dem Druck des drohenden *Fait accompli* ausgesetzt zu sein. Aus dieser Bedeutung dieses Instruments der Planungszone ergebe sich zwingend eine weitere Begründung für Zurückhaltung in der Überprüfung von Planungszonen. Im Gegensatz zur ordentlichen Planung folge hier zuerst der Planerlass und dann erst die umfassende Prüfung, wie die neue Nutzungsordnung auszusehen habe. Sei dem aber so, dann dürfe und könne das Gericht nicht die den Planungsbehörden zugedachte Aufgabe vorwegnehmen und umfassend prüfen, ob für die betreffende Planungszone die zuvor geltende oder eine neue Nutzungszone vorzuziehen sei.

Diese Erwägungen zur gebotenen gerichtlichen Zurückhaltung bei der gerichtlichen Prüfung der Rechtmässigkeit des Erlasses einer Planungszone haben nach wie vor ihre Gültigkeit.

**3.1** Mit GRB Nr. 227 vom 11. August 2020 betreffend "Erlass einer Planungszone für verkehrsintensive Einrichtungen in den Gewerbebezonen" hat der

Gemeinderat dargelegt, dass die letzte Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung im Jahre 1993 durch den Regierungsrat genehmigt worden sei (RRB Nr. 550 vom 30.3.1993). Nach der im Jahre 2013 durch den Souverän knapp abgelehnten Gesamtrevision sei im 2016 die Teilrevision der Nutzungsplanung durch die Regierung genehmigt worden (RRB Nr. 761 vom 6.9.2016). Seit der letzten Gesamtrevision im Jahre 1993 hätten sich die Intentionen der Raumplanung schweizweit dynamisch weiterentwickelt. Auf kantonaler Stufe habe der Regierungsrat den überarbeiteten kantonalen Richtplan am 8. März 2016 erlassen (vom Kantonsrat am 13.4.2016 zur Kenntnis genommen; vom Bundesrat mit Beschluss vom 24. Mai 2017 genehmigt). Mit der Richtplanüberarbeitung 2016 seien die bisherigen regionalen Richtplanergänzungen sowie die Grundsätze des Richtplans 2004 zu einem gemeinsamen Richtplan (Richtplantext und Richtplankarte) zusammengeführt worden. Zur Unterstützung der Bezirke und Gemeinden bei ihren anstehenden Ortsplanungen seien zudem Arbeitshilfen erarbeitet worden, u.a. zum Thema "Verkehrsintensive Einrichtungen". Der kantonale Richtplan und die Arbeitshilfen seien publiziert worden.

Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) wie beispielsweise Einkaufszentren, Fachmärkte oder Freizeiteinrichtungen leisteten zwar einen Beitrag zur allgemeinen Versorgung der Bevölkerung mit Gütern, sie hätten aber auch erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Einerseits seien die wirtschaftlichen Interessen an der Errichtung solcher Bauten und Anlagen gross. Andererseits induzierten VE Verkehr und könnten zu unerwünschten Verkehrsverlagerungen führen. Sie beanspruchten nicht nur die Verkehrssysteme und -flächen, sondern durch erhöhten Parkplatzbedarf auch Bodenflächen und brächten Umweltbelastungen mit sich (Luft, Lärm und Licht). Der Umgang mit grossen VE sei vorerst in einer Weisung des Regierungsrats vom 10. Dezember 2013 geregelt worden. Das Thema werde nunmehr im kantonalen Richtplan behandelt (B-7 Verkehrsintensive Einrichtungen). Die verschiedenen VE würden anhand differenzierter Schwellenwerte definiert. Grosse Einrichtungen setzten dabei nach wie vor ein kantonales Richtplanverfahren voraus, wogegen für mittelgrosse Anlagen die Standorte in der kommunalen Nutzungsplanung geklärt werden müssten. Für alle Einrichtungen gebe der Richtplan Standort- und Erschliessungskriterien vor. Die Beschlüsse zum kantonalen Richtplangeschäft beinhalteten Definitionen (B-7.1), Ausführungen zum Verfahren (B-7.2) und die Standortkriterien (B-7.3).

Der Gemeinderat sei die verantwortliche kommunale Planungsbehörde. Die Vorgaben aus der kantonalen Richtplanung seien deshalb aufzunehmen und im Rahmen einer Revision in der Bau- und Zonenordnung umzusetzen. Dieser

Prozess werde erfahrungsgemäss einige Zeit beanspruchen, da das Erlassverfahren für kommunale Nutzungspläne gemäss §§ 25 ff. PBG zu durchlaufen sei.

Gemäss Vorgabe aus dem kantonalen Richtplanbeschluss B-7.3 Bst. a) seien VE an integrierten Standorten vorzusehen, d.h. sie lägen im oder am Siedlungsschwerpunkt, insbesondere wenn Güter für den täglichen Bedarf angeboten würden. Sie seien erschliessungstechnisch und städtebaulich mit Bezug auf den bestehenden Siedlungsschwerpunkt anzusiedeln. In der Gemeinde seien in allen Ortsteilen noch Baulandreserven in der Gewerbezone vorhanden. Gemäss Art. 33 des kommunalen Baureglements (BauR) sei die Gewerbezone für mässig störende Betriebe bestimmt. Wohnungen seien nur zulässig für betriebsnotwendig an den Standort gebundenes Personal. Die Ansiedlung von verkehrsintensiven Einrichtungen in den peripheren Gewerbebezonen würde sich deshalb als richtplanwidrig erweisen. Für Grundeigentümer und Investoren von Projekten in der Gewerbezone solle während der Planungsphase Rechtssicherheit bzw. Planungssicherheit geschaffen werden. Gemäss Art. 3 Abs. 1 RPG seien Richtpläne nur behördenverbindlich, träfen also für die Grundeigentümer keine verbindlichen Festlegungen. Der Richtplan sei kein Gesetz. Er schaffe noch keine für die Allgemeinheit verbindlichen Rechte und Pflichten und könne insoweit keine Rechtsgrundlage für Verwaltungsakte bilden. Der Gemeinderat als Baubewilligungsbehörde könne somit gestützt auf den Richtplan noch keine Beurteilungen vornehmen. Namentlich könnte ein zonenkonformes Bauvorhaben nicht allein mit der Begründung verweigert werden, es widerspreche einem behördenverbindlichen Richtplan. Gemäss einem Rechtsmittelentscheid (RRB Nr. 366 vom 21.5.2019 Erw. 6) aus der Nachbargemeinde Reichenburg käme dies einer unzulässigen Vorwirkung des Richtplans gleich und hätte im Ergebnis eine Änderung des geltenden Nutzungsplans zur Folge. Zur Gewährleistung der korrekten Umsetzung aller Vorgaben aus dem kantonalen Richtplan zu den VE müsse deshalb der Erlass einer Planungszone in Erwägung gezogen werden.

Das öffentliche Interesse an der Errichtung einer Planungszone bestehe in der begründeten Planungsabsicht. Gegeben sei auch das Planungsbedürfnis. Auch seien keine überwiegenden privaten Interessen ersichtlich, welche dem öffentlichen Interesse am Erlass einer Planungszone gegenüberstünden, zumal die Grundeigentümer keinen Anspruch darauf hätten, dass die sie betreffenden Zonierungsvorschriften nie abgeändert würden. Pläne könnten und müssten angepasst werden.

Eine Planungszone sei dann anzuordnen, wenn die Gefahr bestehe, dass die angestrebte Planungsmassnahme bis zu deren Erlass durch bauliche Vorkehrungen von Grundeigentümern unterlaufen werden könnte. Im vorliegenden Falle sei aufgrund des ungewissen Zeitbedarfs zur Verwirklichung der Nutzungsplanrevision für VE davon auszugehen, dass konkrete Bauprojekte als grundsätzlich zonenkonforme Vorhaben in der Gewerbezone verwirklicht werden könnten und dass dadurch das Ergebnis aus der umzusetzenden Richtplanung negativ präjudiziert würde.

In Anlehnung an das kantonale Richtplangeschäft B-7 habe die Planungs- und Umweltkommission in Zusammenarbeit mit G.\_\_\_\_\_ AG eine Planungsabsicht textlich und planlich festgehalten. Erfasst seien sämtliche Gewerbezones in den Ortsteilen von Siebnen, Schübelbach und Buttikon gemäss dem rechtsgültigen Zonenplan. Es werde absehbar, dass die zugehörige Reglementsbestimmung des Art. 33 BauR zu erweitern sei, um die Vorgaben für die VE kommunal zu reglementieren. Es sei folgender Art. 33a BauR-Entwurf vorgesehen:

<sup>1</sup> Als verkehrsentensive Einrichtungen gelten Einkaufs- und Freizeitanlagen. Darunter fallen eine Einzelanlage, eine Gesamtanlage oder eine räumlich und funktional zusammenhängende Mehrzahl von Anlagen.

<sup>2</sup> In der Gewerbezone sind verkehrsentensive Einrichtungen mit mehr als 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche oder mit mehr als 30 Parkplätzen nicht zulässig.

<sup>3</sup> Die Erweiterung von bestehenden verkehrsentensiven Einrichtungen mit mehr als 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche oder mehr als 30 Parkplätzen ist zulässig, sofern insgesamt nicht mehr als 3'000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche oder mehr als 300 Parkplätze entstehen und sofern nicht mehr als 2'000 Fahrten pro Tag (an hundert Tagen eines Kalenderjahres) resultieren. Die gesamte Erweiterung darf zudem sowohl bezüglich der Verkaufsfläche als auch bezüglich der Parkplätze 30 Prozent nicht überschreiten.

**3.2.1** Die Ausführungen dieses GRB Nr. 227 vom 11. August 2020 fanden in den wesentlichen Teilen Eingang in den GRB Nr. 316 vom 20. Oktober 2020, womit die Einsprache der Beschwerdeführer abgewiesen wurde.

Der Gemeinderat konnte den Beschwerdeführern nicht folgen, dass die Planungszone dem Grundsatz der Planbeständigkeit widerspreche, womit von den Beschwerdeführern das Planungsbedürfnis bestritten wurde. Dieses erkannte der Gemeinderat in der Umsetzung der Vorgaben aus der kantonalen Richtplanung, namentlich dem Richtplangeschäft B-7 (betreffend VE). Der Planbeständigkeit hielt der Gemeinderat die aus dem Jahre 1993 stammende Nutzungsplanung entgegen; bei der Revision 2016 habe es sich nur um eine Teilrevision gehandelt (Erw. 5). Als unzutreffend bezeichnete der Gemeinderat die Auffassung der Beschwerdeführer, es handle sich um eine unzulässige

projektbezogene Planungszone (Erw. 6). Die Rügen der Verhinderung bestimmter Nutzungen wie der Wirtschaftsfeindlichkeit (Beschränkung der Ladenflächen) bildeten erst Gegenstand der nachfolgenden Prüfung im eigentlichen Nutzungsplanverfahren (Erw. 8). Überwiegende private Interessen stünden dem öffentlichen Interesse am Erlass der Planungszone nicht entgegen. Aus der Eigentumsgarantie lasse sich kein Anspruch auf dauernden Verbleib eines Grundstückes in einer bestimmten Zone ableiten. Gewahrt werde auch die Verhältnismässigkeit. Die Entscheidungsfreiheit des Planungsträgers könne mit der Planungszone gesichert werden, womit diese das Kriterium der Eignung erfülle. In räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht gehe sie nicht über das hinaus, was zur Erreichung des Sicherungsziels erforderlich sei. Insbesondere handle es sich nicht um ein Bauverbot, da in Übereinstimmung mit Art. 33a BauR-Entwurf gebaut werden dürfe (Erw. 9). Betreffend die eigenen planerischen Vorstellungen seien die Beschwerdeführer ins Nutzungsplanverfahren zu verweisen.

**3.2.2** Der Regierungsrat hat diesen Einspracheentscheid vorbehaltlos bestätigt. Namentlich hat er die Vorbringen der Beschwerdeführer, die geplante Baureglementsrevision und damit auch die Planungszone widerspreche dem Richtplan bzw. dem Richtplangeschäft B-7, womit eine unzulässige Planungsabsicht vorliege, als unbegründet erachtet (angefochtener Beschluss Erw. 5.2.1 ff.). Das Richtplangeschäft unterscheide zwischen grossen VE mit mehr als 3'000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche oder mehr als 300 Parkplätzen oder mehr als 2'000 Fahrten pro Tag (an hundert Tagen; B-7.1 lit. d), mittelgrossen VE mit mehr als 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche oder mehr als 60 Parkplätzen (B-7.1 lit. e) und kleinen VE, welche die Schwellenwerte für mittelgrosse VE nicht erreichten (B-7.1 lit. f). Gemäss dem Richtplangeschäft B-7.2 lit. c seien kleine VE im Rahmen der allgemeinen Zonenvorschriften zulässig.

Das Richtplangeschäft B-7.3 bestimme die Kriterien bei der Festlegung von Standorten für grosse und mittelgrosse VE. Unter anderem seien diese VE an integrierten Standorten vorzusehen (B-7.3 lit. a), d.h. sie lägen im oder am Siedlungsschwerpunkt, insbesondere wenn Güter für den täglichen Bedarf angeboten würden. Sie seien erschliessungstechnisch und städtebaulich mit Bezug zu den bestehenden Siedlungsschwerpunkten anzusiedeln. Eine bodensparende Bebauung sei vorzugeben.

Mit Art. 33a BauR-Entw plane der Gemeinderat ein Verbot von VE in den Gewerbezonem, welche alle ausserhalb der Siedlungsschwerpunkte lägen, bereits ab einer Grösse von mehr als 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche. Damit wolle der Gemeinderat die für grosse und mittelgrosse VE vorgeschriebene Zentrumsnähe

als Standortkriterium auch auf kleinere VE anwenden. Dieses Vorgehen sei grundsätzlich nicht zu beanstanden. Richtpläne bestimmten die räumliche Entwicklung nur in den Grundzügen und belassen den Planungsbehörden bei der Ausarbeitung der Nutzungsplanung den notwendigen Ermessensspielraum. Daraus folge, dass der Richtplan für das nachfolgende Nutzungsplanverfahren häufig nicht ganz präzise Vorgaben mache. Andernfalls wäre es gar nicht möglich, im Rahmen der Nutzungsplanung eine vernünftige Interessenabwägung vorzunehmen. Zudem halte der Richtplantext explizit fest, dass für kleinere VE die Zonenvorschriften massgebend seien. Die geplante BauR-Revision stehe daher nicht in offensichtlichem Widerspruch zum Richtplantext.

**3.3.1** Die Beschwerdeführer führen in ihrer Beschwerde aus, die Beschwerdeführerin Ziff. 2 plane seit längerer Zeit auf KTN \_\_01, der letzten noch nicht überbauten Parzelle im betreffenden Gewerbegebiet, die Errichtung eines H.\_\_\_\_\_ Outlet mit einer Verkaufsfläche von 799 m<sup>2</sup>. In diesem Gewerbegebiet befinde sich schon ein Verkaufsgeschäft von I.\_\_\_\_\_ und H.\_\_\_\_\_. Das Baugesuch sei bereits am 31. August 2018 eingereicht worden. Von Anfang an hätten sich die Behörden gegen das Sportartikelgeschäft eingestellt. Im Rahmen von Verhandlungen seien sie nur zu einer Bewilligung für eine Verkaufsfläche von 400 m<sup>2</sup> bereit gewesen. Eine solche Verkaufsfläche sei jedoch nicht wirtschaftlich. Da der Gemeinderat befürchtet habe, eine Verweigerung der Baubewilligung sei nicht rechtmässig, habe er eine Planungszone erlassen; gleichentags habe er die Baubewilligung für den Sportartikelfachmarkt verweigert (S. 4 ff. Ziff. III.A.2 ff.). Einziger Anlass für den Erlass der Planungszone sei die Verhinderung des Sportartikelfachmarktes mit einer Verkaufsfläche von 799 m<sup>2</sup>. Es verhalte sich gleich wie im Fall des Hotels Rustico in Laax (S. 6 Ziff. 8 f. mit Hinweis auf Urteil BGer 1C\_842/2013 vom 25.8.2015). Der Gemeinderat habe nie bestritten, dass es sich um eine projektbezogene Planungszone handle (S. 7 Ziff. 10). Ebenso sei die Argumentation des Regierungsrates, die Planungszone umfasse sämtliche Grundstücke in den Gewerbebezonen der Gemeinde, nicht stichhaltig. Vielmehr gebe es gerade noch eine einzige nicht überbaute Parzelle, nämlich die Liegenschaft KTN \_\_01 (S. 7 f. Ziff. 13 ff.). Ein Planungsbedürfnis bestehe nicht. Der Richtplantext enthalte keine Bestimmungen über Verkaufsgeschäfte, deren Verkaufsfläche unter 800 m<sup>2</sup> liege, was der Regierungsrat übersehen habe. Entsprechende Vorschriften hätten unabhängig vom Richtplan ergehen können (S. 8 f. Ziff. 17 f.). Weshalb für die letzte nicht überbaute Parzelle in der Gewerbezone derart schwerwiegende Einschränkungen in der Nutzung erlassen werden sollten, sei nicht einsehbar. Dies stelle eine krasse Ungleichbehandlung dar und verletze Art. 8 BV (S. 9 Ziff. 20). Zudem stelle diese Einschränkung

durch die Planungszone einen unzulässigen und unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) dar (S. 9 Ziff. 21).

**3.3.2** Replizierend hielten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen und der Begründung fest. Namentlich wurde argumentiert, beim Grundstück KTN \_\_01 handle es sich um die einzige Parzelle, auf welcher ein Neubau eines Sportartikelmarktes mit einer etwas grösseren Verkaufsfläche überhaupt noch möglich sei; nur diese Parzelle verfüge über die notwendige Erschliessung und Infrastruktur für einen solchen Betrieb. Die Lichtsignalanlage bei der Einfahrt der E.\_\_\_\_\_-strasse in die Kantonsstrasse/J.\_\_\_\_\_-strasse habe vom Kanton bewilligt werden müssen und sei eigens wegen H.\_\_\_\_ und I.\_\_\_\_ erstellt worden. H.\_\_\_\_ habe sich sogar an den Kosten beteiligt. Die Planungszone sei Reaktion auf das Baugesuch der Beschwerdeführerin Ziff. 2 zwecks Verhinderung dieses Bauvorhabens. Dass auch andere Liegenschaften betroffen seien, sei ein reines Alibiargument. In der Gemeinde existiere noch ein einziges Sportartikelgeschäft (K.\_\_\_\_ AG an der L.\_\_\_\_-strasse in F.\_\_\_\_). Im Rahmen der geplanten Zentrumsüberbauung "Innerdorf" werde wahrscheinlich auch dieses Geschäft seinen Betrieb aufgeben. Das bedeute, dass alle Sportler für Einkäufe ins M.\_\_\_\_-Center fahren müssten. Die Rechtslage für Verkaufsgeschäfte unter 800 m<sup>2</sup> habe sich wegen des Erlasses des kantonalen Richtplanes nicht geändert. Vor wenigen Jahren sei der I.\_\_\_\_ AG ein Ladengeschäft mit einer Fläche von 900 m<sup>2</sup> (nicht bloss 790 m<sup>2</sup>) bewilligt worden. Wenn der Beschwerdeführerin Ziff. 2 ein gleich grosses Ladengeschäft verboten werde, bedeute dies eine krasse Ungleichbehandlung.

**4.1** Die Beschwerdeführerin Ziff. 2 hat ihr Baugesuch am 4. September 2018 eingereicht. Die Publikation des Erlasses der Planungszone im Amtsblatt erfolgte am 21. August 2020. Am 20. Oktober 2020 verweigerte der Gemeinderat die Erteilung der Baubewilligung. Gleichentags wurde die Einsprache der Beschwerdeführer gegen den Erlass der Planungszone abgewiesen.

**4.2** Die (intertemporalrechtliche) Frage nach den Auswirkungen des Erlasses einer Planungszone auf ein Baubewilligungsverfahren ist zwar grundsätzlich im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Da ein Baugesuch ein (oder mehrere) Grundstück(e) betrifft und insofern von einer Reflexwirkung auch für das Planungszonenerlassverfahren gesprochen werden kann, rechtfertigt es sich, diese Frage (auch) im Planungszonenerlassverfahren zu prüfen. Denn falls sich eine Planungszone einem (hängigen) konkreten Baubewilligungsverfahren auf einem Grundstück nicht entgegenhalten lässt, lässt sich eine Planungszone für das fragliche Grundstück insoweit nicht vertreten.

**4.3.1** Grundsätzlich entfaltet eine Planungszone ihre Wirkung auf Bauvorhaben, die nach ihrem Erlass eingereicht werden. Ob und inwieweit eine Planungszone die Behandlung bereits hängiger Baugesuche hemmen kann, hängt zunächst vom kantonalen Recht ab (Ruch, a.a.O., Art. 27 N 57). Das kantonale Recht hält nur fest, dass die Planungszone mit der öffentlichen Auflage für jedermann verbindlich wird (§ 14 Abs. 3 PBG; vgl. vorstehend Erw. 2.1.2).

**4.3.2** Die Auswirkungen einer Planungszone auf hängige Baugesuchsverfahren werden im PBG nicht normiert, wie teils anders in anderen kantonalen Erlassen (vgl. Häuptli-Schwaller, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 29 N 42). Nach St. Gallischem Recht beispielsweise hindert der Erlass einer Planungszone nicht, dass zuvor erteilte, aber noch nicht in Rechtskraft erwachsene Bewilligungen in Rechtskraft erwachsen können (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 272). Nach dem Berner Recht (Art. 62a BauG-BE) hat die Planungszone zur Folge, dass vorläufig keine Bauvorhaben bewilligt werden dürfen. Hängige Baubewilligungsverfahren werden eingestellt (unter Vorbehalt von Bauvorhaben, welche dem geltenden Recht wie dem Planungszweck entsprechen) (vgl. Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band 2, Bern 2017, Art. 62-63 N 12).

Gemäss BGE 118 Ia 510 (Regeste) ist erst während eines Rechtsmittelverfahrens bekannt werdenden künftigen planerischen Festsetzungen eine Vorwirkung nur zuzuerkennen, wenn gewichtige öffentliche Interessen dies erfordern (mit Bezug auf das PBG-ZH). Im Verfahren 1C\_91/2011 vom 26. Oktober 2011 (Erw. 2.7) hat das Bundesgericht einen (geltend gemachten) Automatismus, wonach bei Planungszone zum Schutz des Planungszwecks auch von bereits erteilten Baubewilligungen kein Gebrauch gemacht werden dürfe und die Vorwirkung umso mehr für noch nicht bewilligte Vorhaben gelten müsse, verneint (unter Hinweis auf das Urteil 1P.286/1998 vom 27.8.1998 Erw. 2c/cc), auch wenn eine Planungszone die Behandlung bereits hängiger Baugesuche hemmen könne. Das Bundesgericht hat gleichzeitig bestätigt (vgl. Urteil 1P.539/2003 vom 22.4.2004), eine während des Rechtsmittelverfahrens erlassene Planungszone hemme eine bereits erteilte, aber noch nicht rechtskräftige Baubewilligung nicht per se, sondern es müsse eine Gegenüberstellung der privaten und öffentlichen Interessen vorgenommen werden. Sei eine Baubewilligung sogar schon rechtskräftig erteilt worden, sei erst recht unter den Gesichtspunkten von Rechtssicherheit sowie von Treu und Glauben zu prüfen, ob die strengen Voraussetzungen für einen Widerruf gegeben seien. Ebenso stand beim vom Bundesgericht mit Urteil 1P.539/2003 vom 22. April 2004 (Erw. 2.7) beurteilten Sachverhalt während des gesamten

Baubewilligungsverfahrens das alte Recht in Kraft. Die Planungszone, welche die Aussetzung des geltenden Rechts im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Rechts erlaubte, war erst nach dem erstinstanzlichen Bauentscheid und knapp drei Jahre nach der Einreichung des Nutzungsänderungsgesuches (Umnutzung einer als Sauna/Gymnastikstudio genutzten Liegenschaft in einen Massagebetrieb/Sexgewerbe) erlassen worden. Deshalb war den Aspekten der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes der Bauherrschaft ein erhöhtes Gewicht beizumessen.

**4.3.3** Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten (einschliesslich Baubewilligungen) mangels einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen (BGE 139 II 263 Erw. 6 m.w.H.). Dies entspricht auch der Lehre (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, S. 67 ff., Rz. 288 ff.). Das öffentliche Interesse an der Anwendung des neuen Rechts spricht dafür, das zur Zeit des erstinstanzlichen Entscheides geltende Recht heranzuziehen. Die Rechtmässigkeit eines zukünftigen Verhaltens bzw. eines in der Zukunft zu realisierenden Bauvorhabens muss nach dem Recht beurteilt werden, das im Zeitpunkt der Prüfung, d.h. der Gesuchsbeurteilung gilt; damit wird auch eine rechtsgleiche Bewilligungspraxis ab Inkrafttreten des neuen Rechts sichergestellt (BGE 139 II 263 Erw. 6; vgl. Ruch, a.a.O., Art. 27 N 57).

Dies gilt auch für das kantonale Baubewilligungsverfahren (vgl. VGE III 2011 118 vom 21.12.2011 [betr. Gestaltungsplanverfahren] Erw. 2.4; VGE III 2010 209 vom 20.1.2011 Erw. 4). Im Einklang mit diesem Grundsatz und der vorstehend (Erw. 4.3.2) dargestellten Rechtslage gilt die vor der erstinstanzlichen Verweigerung der Baubewilligung erlassene Planungszone auch für das streitbetreffende Grundstück bzw. das dieses Grundstück betreffende Baugesuch. Aus der dargestellten bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt sich gleichzeitig, dass den Grundsätzen eines allfälligen Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit (bzw. Planungssicherheit) der Bauherrschaft kein erhöhtes Gewicht beigemessen werden kann, nachdem die Planungszone zwar erst nach Einreichung des Baugesuchs, aber vor der Beurteilung derselben, d.h. der Verweigerung der Baubewilligung erlassen wurde.

**4.3.4** Anzuführen ist, dass die kommunale Baukommission die Bauherrschaft nach Ablauf der Einsprachefrist gegen das Bauvorhaben mit Schreiben vom 7. Dezember 2018 (Verfahren III 2021 38, RR-act. II/01/Beilage 3a [den Parteien bekannt]) namentlich über die Problematik der verkehrsintensiven Einrichtungen im Lichte der kantonalen Richtplanung 2016 informierte und sich zum konkreten

Bauvorhaben negativ äusserte, weil mit dem Bauvorhaben unter Einbezug des Gewerbehäuses/Warenmarkt (2'614 m<sup>2</sup> und 120 zugehörige Parkplätze), welches auf der südlich ans Baugrundstück angrenzenden Parzelle KTN \_\_03 bereits besteht, insgesamt eine grosse verkehrsintensive Einrichtung (d.h. von mehr als 3'000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche) entstehe. Gleichzeitig zeigte die Baukommission eine Projektvariante auf und gewährte der Bauherrschaft das rechtliche Gehör. Auch wenn, soweit ersichtlich, der Begriff der Planungszone in diesem Schreiben nicht verwendet wird, lässt dennoch die darin verschiedentliche Thematisierung einer Nutzungsplananpassung nicht verkennen, dass sich eine solche aufdrängt(e).

**5.1** Die gesetzliche Grundlage für den Erlass der strittigen Planungszone wird von den Beschwerdeführern, soweit ersichtlich, zu Recht nicht bestritten.

**5.2.1** Die letzte (Gesamt-)Revision der Nutzungsplanung liegt mittlerweile über 25 Jahre zurück. Der Planungshorizont von 15 Jahren (vgl. Art. 15 Abs. 1 RPG; § 18 Abs. 1 PBG) ist mithin bereits erheblich übertroffen. Eine Gesamtrevision der damals 20-jährigen Nutzungsplanung ist im Jahr 2013 gescheitert. Bei der Revision im Jahr 2016 handelte es sich nur um eine Teilrevision (namentlich betreffend Schutzzonen/Gefahrenzonen). Der Gemeinderat hat auf die dynamische Weiterentwicklung des Raumplanungsrechts seit den 1990er-Jahren hingewiesen. Das Argument der Planbeständigkeit, deren Bedeutung mit zunehmender Zeit grundsätzlich abnimmt (vgl. VGE 1022/05 vom 30.6.2005 Erw. 1.3; VGE 895/05 vom 26.1.2006 Erw. 6.3.1; VGE III 2011 166 vom 8.2.2012 Erw. 3; VGE III 2020 101 vom 23.11.2020 Erw. 1.7.2), kann mithin nicht (mehr) verfangen.

**5.2.2** In die Teilrevision 2016 konnte die Richtplanüberarbeitung 2016 noch keinen Eingang finden. Es ist dem Gemeinderat beizupflichten, dass die im Jahr 2017 vom Bundesrat genehmigte kantonale Richtplanung und insbesondere die nunmehr im Richtplan behandelte Thematik der VE eine Überprüfung der kommunalen Nutzungsplanung nahelegt(e) und ein entsprechendes Überprüfungsbedürfnis begründen konnte, zumal das geltende Baureglement, soweit ersichtlich, keine Bestimmungen zu VE beinhaltet.

Der Richtplantext macht in B-7.2 Vorgaben zum Verfahren für VE. Für grosse VE ist ein Eintrag im kantonalen Richtplan erforderlich sowie auf Stufe kommunaler Nutzungsplanung ein Gestaltungsplan vorzusehen. Für mittelgrosse VE ist eine explizite Bezeichnung dieser Standorte in der kommunalen Nutzungsplanung erforderlich, wenn sie ausserhalb der Kern- und Zentrumsgebiete liegen. Kleine VE schliesslich sind zulässig im Rahmen der allgemeinen Zonenvorschriften.

In der Arbeitshilfe "Verkehrsintensive Einrichtungen" des kantonalen ARE vom 6. Dezember 2017 wird unter anderem darauf hingewiesen (S. 5), dass sich die durch den Richtplan 2016 abgelösten regierungsrätlichen Weisungen zu den VE nicht zu den Standorten von VE geäußert hätten. Wenig oder ungenügend Beachtung sei bisher den mittelgrossen Anlagen geschenkt worden, welche sich zunehmend auf der grünen Wiese an der Peripherie der Siedlungen niedergelassen hätten (z.B. I.\_\_\_\_\_, N.\_\_\_\_\_, O.\_\_\_\_\_). Zusätzlich zu den Aspekten Verkehr und Bodennutzung träten in solchen Fällen Fragen und Konflikte hinsichtlich der Versorgungsstruktur auf. So gefährdeten die an der Peripherie erstellten Verkaufsflächen direkt die Funktionsfähigkeit der Ortskerne. Die VE-Thematik solle künftig für alle VE-Kategorien geregelt werden. Auf Basis der Kategorisierung (grosse, mittelgrosse, kleine VE) werde zudem festgehalten, ob eine Einrichtung auf kantonaler (richtplanrelevant) oder auf kommunaler (nutzungsplanrelevant) Stufe koordiniert werden müsse.

**5.2.3** Es kann sich mithin aufgrund der Richtplanvorgaben im Sinne der zitierten Arbeitshilfe eine entsprechende Überprüfung der allgemeinen Zonenvorschriften und gegebenenfalls eine gesetzliche Regelung auch für kleine VE aufdrängen bzw. erforderlich werden. Durch eine entsprechende Normierung kann auch klargestellt werden, dass in den betreffenden Zonen mittelgrosse VE (im konkreten Fall gemäss der Planungsabsicht unter allfälligem Vorbehalt der Erweiterungsmöglichkeit bestehender VE) nicht zulässig sind. Die erwähnte Arbeitshilfe "Verkehrsintensive Einrichtungen" weist darauf hin (S. 8), dass sich bei gewissen Vorhaben Fragen nach der effektiven Zonenkonformität stellen oder aufgrund der Auswirkungen auf Raum und Umwelt spezielle Konflikte entstehen können, und macht entsprechend zuhanden der Planer und Bewilligungsbehörden auch "Empfehlungen zum Umgang mit kleinen verkehrsintensiven Einrichtungen" (S. 11 Ziff. 6).

**5.3.1** Dass auch eine Planungsabsicht besteht, kann angesichts eines bereits vorliegenden diesbezüglichen BauR-Entw nicht ernsthaft bestritten werden. Wie der Gemeinderat festhält, ergibt sich hieraus auch das öffentliche Interesse an der Errichtung einer Planungszone. Damit kann verhindert werden, dass die Planungsabsichten während des Planungsverfahrens durch konkrete Bauprojekte, welche der beabsichtigten Beschränkung der Gewerbezone auf kleine VE zuwiderlaufen könnten, erschwert werden.

**5.3.2** Selbst wenn es sich bei der von den Beschwerdeführern vorgesehenen Bauparzelle noch um das einzige nicht überbaute Grundstück in der Gewerbezone handeln sollte, kann nicht von einer projektbezogenen

Planungszone (Beschwerde S. 6 Ziff. 8; schriftliches Plädoyer S. 2 Ziff. 3) gesprochen werden. Der Vergleich des Planes "Planungszone Verkehrsintensive Einrichtungen" vom 6. Juli 2020 (Massstab 1:2'500) mit dem Zonenplan vom 6. September 2016 bestätigt, dass die Gewerbezonen in allen Ortsteilen von der Planungszone betroffen sind, und jedenfalls, wie der Gemeinderat festhielt (GRB Nr. 227 vom 11.8.2020 S. 2 Erw. 2) und anlässlich des Augenscheines vom 28. Juni 2021 bestätigte, auch noch Baulandreserven (auf bebauten Grundstücken) bestehen. Mithin werden potentielle Bauprojekte in der gesamten Gewerbezone dereinst von der gerügten Beschränkung für VE betroffen sein. Die in Abs. 3 von Art. 33a BauR-Entwurf vorgesehene Erweiterungsmöglichkeit (zu mittelgrossen VE im Sinne des Richtplantextes B-7.1 lit. e) gilt nur für die bereits bestehenden VE mit einer Fläche von mehr als 400 m<sup>2</sup>. Abgesehen davon zeigt einerseits die Tatsache, dass auch ein Drittgrundeigentümer den Erlass der Planungszone mit Einsprache und Verwaltungsbeschwerde angefochten hat, dass nicht von einer projektbezogenen Planungszone die Rede sein kann. Andererseits legten die Beschwerdeführer dar, dass das bisher einzige in der Gemeinde existierende Sportartikelgeschäft im Rahmen der geplanten Zentrumsüberbauung wahrscheinlich seinen Betrieb aufgeben müsse (schriftliche Plädoyer S. 2 Ziff. 5 f.). Auch dies spricht gegen eine projektbezogene Planungszone zwecks Verhinderung eines bestimmten mit dem Bauvorhaben verbundenen Geschäfts. Aus einer allenfalls fehlenden expliziten Bestreitung einer projektbezogenen Planungszone können die Beschwerdeführer mithin nichts zu ihren Gunsten herleiten. Damit erweist sich gleichzeitig auch die Rüge der Ungleichbehandlung der Beschwerdeführer als unbegründet.

Das von den Beschwerdeführern zitierte Bundesgerichtsurteil ("Hotel Rustico, Laax") ist nicht einschlägig. In jenem Fall war eine Planungszone erlassen worden mit der gleichen Begründung veränderter Verhältnisse (Verlust von Hotel-betten), welche kurz zuvor zu einer Totalrevision der Ortsplanung geführt hatten und in deren Rahmen ein Umnutzungsverbot für Beherbergungsbetriebe ausdrücklich geprüft und verworfen worden war (Erw. 2.4.1).

**5.4** Der Errichtung einer (temporären) Planungszone stehen vorliegend auch keine überwiegenden privaten Interessen der Beschwerdeführer entgegen. Im Bereich des Planungs- und Baurechts konkretisiert sich die Eigentumsfreiheit (Art. 26 BV) u.a. in der Baufreiheit. Diese besteht nur innerhalb der Vorschriften, die der Gesetzgeber über die Nutzung des Grundeigentums erlassen hat (Urteile BGer 1A.110/2001 vom 4.10.2001 Erw. 8.1 = ZBI 203/2002 S. 615; 1P.512/2001 vom 5.3.2002 Erw. 2.3; 1C\_330/2012 vom 22.4.2013 Erw. 6). Nach ständiger Rechtsprechung gelten selbst massive Nutzungsbeschränkungen regelmässig

nicht als besonders schwerer und daher entschädigungspflichtiger Eingriff, falls auf den fraglichen Liegenschaften noch eine wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung möglich bleibt. Die Eigentumsgarantie als Wertgarantie gewährleistet nicht, dass eine Baulandparzelle dauernd bestmöglich ausgenutzt werden kann (BGE 123 II 481 Erw. 6d mit Hinweisen).

Eine Planungszone dürfte namentlich angesichts ihrer zeitlichen Beschränkung nur in (seltenen) Ausnahmefällen eine erhebliche Nutzungsbeschränkung darstellen. Vorliegend ist dies nicht der Fall. Wie bereits die Vorinstanzen festgehalten haben, bewirkt die Planungszone kein absolutes Bauverbot (angefochtener Beschluss Erw. 6.3). Unter Beachtung der bestehenden und beabsichtigten baureglementarischen Vorgaben bleiben Projekte für Gewerbebetriebe und Produktionsanlagen von der Planungszone nicht betroffen (vgl. vorstehend Erw. 2.3.3). Einwände gegen die beabsichtigte Revision der Nutzungsplanung (Art. 33a BauR-Entw) und/oder allfällige Planungsalternativen sind indes im Nutzungsplanverfahren vorzubringen. Im Nutzungsplanverfahren sind auch allfällige Erschliessungsvorteile (wofür die Beschwerdeführer mit Blick auf das konkrete Bauprojekt auf die bereits bestehende Lichtsignalanlage bei der Einmündung der E. \_\_\_\_\_-strasse in die Kantonsstrasse hinwiesen) ins Felde zu führen. Im Rahmen des Erlasses der Planungszone bzw. dessen Überprüfung kann der Erschliessungsfrage hingegen kein besonderes Gewicht beigemessen werden. Dies käme einer Präjudizierung des Nutzungsplanverfahrens gleich.

**5.5** Was die Verhältnismässigkeit der Planungszone anbelangt, kann vollumfänglich auf die umfassenden und zu bestätigenden regierungsrätlichen Erwägungen verwiesen werden (Erw. 6.1 ff.). Die Eignung und Erforderlichkeit der Planungszone zur Sicherstellung der mit Art. 33a BauR-Entw bereits konkretisierten Planungsabsicht ist offenkundig. Die Planungszone bezieht sich auf die Gewerbebezonen, ist planerisch parzellenscharf definiert im Sinne der gemäss Art. 27 Abs. 1 RPG genau zu bezeichnenden Gebiete (Verhältnismässigkeit in räumlicher Hinsicht). Sie geht nicht über die beabsichtigte Nutzungsplan- bzw. Baureglementsrevision im Sinne von Art. 33a BauR-Entw hinaus (sachliche Dimension der Verhältnismässigkeit). Zeitlich ist die Planungszone auf drei Jahre (mit Verlängerungsmöglichkeit um zwei Jahre) befristet.

Ergänzend im Sinne der Prüfung der - eine nachrangige Rolle spielenden (vgl. vorstehend Erw. 2.3.4) - Verhältnismässigkeit im engeren Sinne hat der Regierungsrat schliesslich unter anderem auch dargelegt (angefochtener RRB Erw. 6.3), dass geringfügige Abweichungen vom geplanten zukünftigen BauR zugelassen werden könnten, wenn nachgewiesen werden kann, dass es sich bei

der konkret geplanten Verkaufsanlage nicht um eine VE handelt (sondern diese den Anforderungen des künftigen BauR gerecht wird; vgl. vorstehend Erw. 5.4).

**5.6** Zusammenfassend beruht die Planungszone auf einer gesetzlichen Grundlage, ist das öffentliche Interesse an der Planungszone mit dem Planungsbedürfnis und der konkreten Planungsabsicht gegeben, stehen ihr keine überwiegenden privaten Interessen gegenüber und bleibt auch die Verhältnismässigkeit gewahrt. Das Gericht hat folglich - zumal angesichts der gebotenen Zurückhaltung bei der Beurteilung (vorstehend Erw. 2.4) - keinen Anlass, die Planungszone und die angefochtenen Beschlüsse aufzuheben. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist daher abzuweisen.

**6.1** Die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten, Barauslagen sowie Kosten des Augenscheins und der öffentlichen Verhandlung) von insgesamt Fr. 3'500.-- werden dem Verfahrensausgang entsprechend den Beschwerdeführern (unter solidarischer Haftbarkeit) auferlegt (§ 72 Abs. 2 VRP).

**6.2** Ebenso hat dem Verfahrensausgang entsprechend die obsiegende Gemeinde, welche sich nach der Einreichung der Vernehmlassung mit Blick auf den Augenschein und die öffentliche Verhandlung anwaltlich vertreten liess, einen Anspruch auf eine Parteientschädigung zu Lasten der solidarisch haftenden Beschwerdeführer (§ 74 Abs. 2 VRP).

Diese wird in Beachtung des kantonalen Gebührentarifs für Rechtsanwälte (GebTRA; SRSZ 280.411) vom 27. Januar 1975, der ordentlicherweise für das Honorar in Verfahren vor dem Verwaltungsgericht in § 14 einen Rahmen von Fr. 300.-- bis Fr. 8'400.-- vorsieht und in § 2 die Bemessungskriterien erwähnt, unter Ausübung des pflichtgemässen Ermessens auf Fr. 1'800.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) festgelegt.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen sowie Kosten des Augenscheins und der öffentlichen Verhandlung) von insgesamt Fr. 3'500.-- werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt. Die Beschwerdeführer haben am 12. März 2021 einen Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- bezahlt. Sie haben die Restanz von Fr. 1'000.-- innert 30 Tagen seit Zustellung des Entscheids auf das Postkonto 60-22238-6 des Verwaltungsgerichts zu überweisen.
3. Die Beschwerdeführer haben unter solidarischer Haftbarkeit der beanwalteten Gemeinde eine Parteientschädigung von Fr. 1'800.-- (inkl. Barauslagen und MwSt) zu bezahlen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde\* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).  
  
Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtsschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde\* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).
5. Zustellung an:
  - den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer (3/R)
  - den Rechtsvertreter des Gemeinderats Schübelbach (2/R)
  - den Regierungsrat
  - das Sicherheitsdepartement, Rechts- und Beschwerdedienst (EB)
  - und das kantonale Amt für Raumentwicklung.

Schwyz, 13. Juli 2021

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

### **\*Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 27. Juli 2021