

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 530/2021

Urteil vom 23. August 2022

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Müller, Merz,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____ AG,
2. Erbengemeinschaft B. _____,
vertreten durch C.B. _____,
3. D.B. _____,
4. E.B. _____,
5. C.B. _____,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Walter Locher,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Gemeinderat Wolfhalden,
Dorf 36, 9427 Wolfhalden,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Kurt Steiner,

Departement Bau und Volkswirtschaft des Kantons Appenzell Ausserrhoden,
Kasernenstrasse 17A, 9102 Herisau.

Gegenstand
Planungszone,

Beschwerde gegen das Zirkular-Urteil des Obergerichts des Kantons Appenzell Ausserrhoden, 4. Abteilung,
vom 5. Juli 2021 (O4V 20 20).

Sachverhalt:

A.

A.a. D.B. _____, E.B. _____ und C.B. _____ sind als Beteiligte an der Erbengemeinschaft B. _____ Eigentümerinnen des Grundstücks Parzelle Nr. 1024, Bruggtobel, in der Gemeinde Wolfhalden/AR. An dieser Liegenschaft ist im Grundbuch ein Kaufrecht der A. _____ AG eingetragen. Das Grundstück befindet sich teilweise in der Wohnzone W1 und teilweise in der Grünzone. Sie grenzt im Westen an die Landwirtschaftszone. Zusammen mit dem übrigen Baugebiet Bruggtobel beidseits der Kantonsstrasse wird sie von einer Zone mit Quartierplanpflicht überlagert.

Am 1. April 2014 erliess der Gemeinderat Wolfhalden den Quartierplan Bruggtobel West. Dieser erfasst das Baugebiet Bruggtobel westlich der Kantonsstrasse und regelt die Überbauung des Quartiers mit Sonderbauvorschriften. Der Quartierplan wurde am 22. Oktober 2014 vom Departement Bau und Umwelt (heute: Departement

ment Bau und Volkswirtschaft) des Kantons Appenzell Ausserrhoden genehmigt.

Gemäss dem revidierten Richtplan des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 1. Januar 2019 weist die Gemeinde Wolfhalden eine überdimensionierte Bauzone auf und muss Bauzonenreserven der Wohn-, Misch- und Kernzonen von mindestens zwei Hektaren umzonen.

A.b. Mit Blick auf die erforderliche Redimensionierung der Bauzone legte der Gemeinderat Wolfhalden am 6. November 2018 über zahlreiche Grundstücke im Gemeindegebiet eine Planungszone. Davon betroffen ist auch der in der Wohnzone W1 liegende Teil der Parzelle Nr. 1024. Die Planungszone wurde öffentlich bekannt gemacht und lag vom 22. November 2018 bis am 21. Dezember 2018 öffentlich auf. Dagegen erhoben D.B. _____, E.B. _____ und C.B. _____ sowie die A. _____ AG beim Gemeinderat Wolfhalden Einsprache mit unter anderem dem Antrag, die Planungszone aufzuheben, soweit diese das Grundstück Parzelle Nr. 1024 betreffe. Mit je separatem Beschluss vom 20. Mai 2019 wies der Gemeinderat die Einsprachen ab. Dagegen führten die A. _____ AG sowie D.B. _____, E.B. _____ und C.B. _____ erfolglos Beschwerde beim Departement Bau und Volkswirtschaft.

B.

Am 15. Juni 2020 reichten die A. _____ AG sowie D.B. _____, E.B. _____ und C.B. _____ gegen den Departementsentscheid Beschwerde beim Obergericht Appenzell Ausserrhoden ein. Dieses wies die Beschwerde mit Urteil vom 5. Juli 2021 ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, die Errichtung der Planungszone beruhe mit Blick auf die bundesgesetzliche Verpflichtung zur Redimensionierung der Bauzone auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage sowie einem einschlägigen öffentlichen Interesse und sei verhältnismässig. Der Departementsentscheid verstosse weder gegen den Vertrauensschutz noch gegen das Rechtsgleichheitsgebot und den Beschwerdeführenden sei auch das rechtliche Gehör nicht verweigert worden.

C.

Mit gemeinsamer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 10. September 2021 wenden sich die A. _____ AG, die Erbengemeinschaft B. _____ sowie D.B. _____, E.B. _____ und C.B. _____ an das Bundesgericht. Sie beantragen, den Entscheid des Obergerichts aufzuheben, die Planungszone aufzuheben, soweit diese das Grundstück Parzelle Nr. 1024 betrifft, und das Grundbuchamt Wolfhalden anzuweisen, den Eintrag über die Planungszone im Grundbuch im entsprechenden Umfang zu löschen. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, das Obergericht habe den massgeblichen Sachverhalt unvollständig und damit offensichtlich unrichtig festgestellt. Weiter habe es den Anspruch der Beschwerdeführenden auf rechtliches Gehör verletzt, insbesondere indem es auf die vor dem Obergericht erhobene Rüge der Gehörsverweigerung durch das Departement nicht umfassend eingegangen sei. In der Sache verletze das Urteil des Obergerichts den bundesrechtlichen Grundsatz der Planbeständigkeit und das Willkürverbot. Sodann sei die erlassene Planungszone treuwidrig und verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot. Schliesslich verletze das obergerichtliche Urteil die Eigentumsgarantie.

Der Gemeinderat Wolfhalden verweist in seiner Stellungnahme an das Bundesgericht auf das Urteil des Obergerichts und bezeichnet dieses, ohne einen ausdrücklichen Antrag zu stellen, als bundesrechtskonform. Das Obergericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Departement Bau und Volkswirtschaft liess sich innert Frist nicht separat vernehmen.

Die A. _____ AG, die Erbengemeinschaft B. _____ sowie D.B. _____, E.B. _____ und C.B. _____ äusserten sich mit Eingabe vom 2. Dezember 2021 nochmals zur Sache.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid über eine Planungszone. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen; ein gesetzlicher Ausschlussgrund liegt nicht vor (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 83, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG).

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bun-

desrecht unter Einschluss des Bundesverfassungsrechts sowie die offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 95 lit. a und Art. 97 Abs. 1 BGG). Soweit die Vorinstanz kantonales Recht anzuwenden hatte, kann im Wesentlichen geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht bzw. gegen die verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze. Das Bundesgericht prüft kantonales Recht somit nur auf Bundesrechtsverletzung, namentlich Willkür gemäss Art. 9 BV, hin (vgl. BGE 138 I 143 E. 2).

2.

2.1. Nach Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit dazu erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c).

2.2. Die Beschwerdeführerin 1 hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Inhaberin eines Kaufrechts an der fraglichen Parzelle vom angefochtenen Entscheid besonders betroffen und hat an dessen Aufhebung ein schutzwürdiges Interesse. Sie ist mithin zur Beschwerde legitimiert.

2.3. Die Beschwerdeführerinnen 3-5 bilden zusammen eine Erbengemeinschaft, die selbst als Beschwerdeführerin 2 auftritt. Die fragliche Liegenschaft gehört zum davon erfassten Nachlass. Die Beschwerdeführerinnen 2-5 waren an den vorinstanzlichen Verfahren beteiligt, und die Beschwerdeführerinnen 3-5 sind als Eigentümerinnen der Liegenschaft vom angefochtenen Entscheid betroffen. Es stellt sich jedoch die Frage der zureichenden Vertretung. Nach Art. 40 Abs. 2 BGG hat sich die Parteivertretung im bundesgerichtlichen Verfahren durch eine Vollmacht auszuweisen. Gemäss Art. 602 Abs. 2 ZGB steht die betroffene Liegenschaft im Gesamteigentum der drei Erbinnen. Sie sind nicht, wie im Sachverhalt sowie in E. 2 des angefochtenen Entscheids ausgeführt, Miteigentümerinnen, die ihre Rechte jeweils allein wahrnehmen könnten. Als Gesamteigentümerinnen können sie nur gemeinsam handeln (vgl. Art. 653 Abs. 2 ZGB). Dies gilt grundsätzlich auch für die Erhebung von Beschwerden (sog. notwendige Streitgenossenschaft). Das bedeutet, dass es für die Prozessführung im Prinzip einer Vollmacht aller drei Erbinnen bedarf. Sie haben aber lediglich eine solche der Beschwerdeführerin 5 eingereicht.

Allerdings kann der einzelne Streitgenosse einen Entscheid mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten selbstständig anfechten, wenn das Rechtsmittel darauf ausgelegt ist, eine belastende oder Pflicht begründende Anordnung abzuwenden, und die Durchsetzung des Rechtsstandpunkts einzelner die Interessen der Gemeinschaft oder der übrigen Mitglieder nicht zu beeinträchtigen vermag (vgl. BGE 131 I 153 E. 5.3 ff.; Urteile 1C 278/2011 vom 17. April 2012 1.2, 1P.134/1997 vom 23. Juni 1997 E. 3b, in: ZBl 99 [1998], 386 ff. sowie A.30/1986 vom 8. Juli 1987 E. 1d, in: ZBl 89 [1988]553 ff.; BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar zum BGG, 3. Aufl. 2018, Art. 89 N. 1; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1987, S. 182.) Ob die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, dass die Beschwerdeführerin 5 - die vor den kantonalen Verwaltungsbehörden als Willensvollstreckerin bezeichnet worden und offenbar bereits deshalb als vertretungsbefugt betrachtet worden ist - den vorinstanzlichen Entscheid selbstständig anfechten kann, oder ob dem Rechtsvertreter in Anwendung von Art. 42 Abs. 5 BGG wegen Fehlens einer gültigen Vollmacht eine angemessene Frist zur Behebung des Mangels anzusetzen wäre, kann indes offenbleiben. Da die Beschwerde wegen der Beschwerdeberechtigung der Beschwerdeführerin 1 inhaltlich ohnehin zu prüfen ist, rechtfertigte es sich aus prozessökonomischen Gründen nicht, das Verfahren deswegen zu verlängern.

3.

3.1. Die Beschwerdeführerinnen rügen zunächst, das Obergericht habe den massgeblichen Sachverhalt offensichtlich unzutreffend festgestellt, indem es nicht zureichend auf die Umstände der Entstehung des Quartierplans Bruggtobel West in den Jahren 2012-2014 sowie auf die Tatsache, dass die Planungszone vor dem Inkrafttreten des revidierten kantonalen Richtplans am 1. Januar 2019 errichtet wurde, eingegangen sei.

3.2. Offensichtlich unrichtig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn die vorinstanzliche Beweiswürdigung schlech-

terdings unhaltbar ist, d.h. wenn die Behörde in ihrem Entscheid von Tatsachen ausgeht, die mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehen, aktenwidrig sind oder auf einem offenkundigen Fehler beruhen. Dass eine andere Lösung ebenfalls möglich erscheint, genügt nicht (vgl. BGE 143 IV 241 E. 2.3.1; 137 I 58 E. 4.1.2; je mit Hinweisen). Auch die unvollständige Feststellung des massgeblichen Sachverhalts ist offensichtlich unrichtig (vgl. BGE 135 II 369 E. 3.1; 133 IV 293 E. 3.4.2).

3.3. In der Sachverhaltsdarstellung des angefochtenen Urteils verweist das Obergericht auf den Erlass des Quartierplans Bruggtobel West im Jahre 2014. In E. 5.3 sowie 5.7 und 5.8 geht die Vorinstanz sodann auf den Quartierplan und dessen Entstehung ein, soweit sie dies als für ihr Urteil massgeblich erachtet. Sie nimmt dabei auch Bezug auf den revidierten kantonalen Richtplan. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass das Obergericht insoweit und auch sonst wie von einem unvollständigen oder offensichtlich unrichtigen entscheidewesentlichen Sachverhalt ausgegangen wäre. Für einen massgeblichen Mangel bei der Erhebung der Tatsachen reicht es nicht, dass eine Behörde nicht alle wesentlichen Umstände im Detail wiedergibt. Die Sachverhaltsfeststellung ist vielmehr nicht zu beanstanden, wenn aus der Urteilsbegründung hinreichend hervorgeht, dass die Behörde von den massgebenden Tatsachen Kenntnis erhalten und genommen und diese sachgerecht gewürdigt hat. Dass dies hier nicht zutreffen würde, ist nicht ersichtlich. Auf die im Zusammenhang mit der Tatfrage erhobene Rüge des Vertrauensschutzes ist unter rechtlichen Gesichtspunkten einzugehen (dazu hinten E. 6.2). Ein wesentlicher Sachverhaltsmangel liegt nicht vor.

4.

4.1. Mit Blick auf die geltend gemachte Gehörsverweigerung ist davon auszugehen, dass zum Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV unter anderem die Pflicht der Behörden zählt, ihre Entscheide so zu begründen, dass sie sachgerecht angefochten werden können. Die Begründung muss daher kurz die Überlegungen nennen, auf welche die Behörde ihren Entscheid stützt. Dagegen ist nicht erforderlich, dass sie sich mit jeder tatsächlichen Behauptung und mit jedem rechtlichen Einwand ausdrücklich auseinandersetzt (BGE 142 II 49 E. 9.2; 137 II 226 E. 3.2; je mit Hinweisen).

4.2. Die Beschwerdeführerinnen werfen dem Obergericht eine ungenügende Begründung des angefochtenen Entscheids im Zusammenhang mit ihrem Argument vor, die Planungszone sei vertrauenswidrig und rechtsungleich errichtet worden. Das Obergericht sei auf ihre damals erhobene Rüge, das Departement habe den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, nicht ausreichend eingegangen, worin ebenfalls ein Verstoss gegen Art. 29 Abs. 2 BV liege. Auch insoweit verlangen die Beschwerdeführerinnen einen Detaillierungsgrad, der über das verfassungsrechtlich Gebotene hinausgeht. Das Obergericht hat sich in E. 5.8 seines Urteils mit der vor ihm vorgetragenen Rüge der Gehörsverletzung befasst und im Zusammenhang mit dem Vertrauensschutz auf das Urteil des Bundesgerichts 1C 287/2016 vom 5. Januar 2017 verwiesen. In E. 5.6 äusserte es sich zur Frage der Rechtsgleichheit. Auch mit den zeitlichen Verhältnissen setzte sich das Obergericht auseinander. Dass es dabei nicht der Argumentation der Beschwerdeführerinnen gefolgt ist, stellt keine Gehörsverweigerung dar. Im Übrigen hatte sich bereits das Departement in E. 9 seines Rekursentscheides vom 13. Mai 2020 zum Rechtsgleichheitsaspekt geäussert. Es ist nicht erforderlich, dass eine Rechtsmittelinstanz alle Argumente erneut umfassend wiedergibt, die bereits im bei ihr angefochtenen Entscheid abgewogen wurden. Vielmehr kann sie sich auf eine konzentrierte, auf die wesentlichen Punkte fokussierte Zusammenfassung beschränken. Die Beschwerdeführerinnen vermochten das Urteil des Obergerichts sachgerecht anzufechten. Ihr Anspruch auf rechtliches Gehör wurde nicht verletzt.

5.

5.1. Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde nach Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 100) für genau bezeichnete Gebiete für längstens fünf Jahre Planungszonen bestimmen, wobei das kantonale Recht eine Verlängerung vorsehen kann. Innerhalb solcher Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Gemäss Art. 54 Abs. 2 des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 12. Mai 2003 (BauG; bGS 721.1) fallen unter

den Begriff der Planung der Erlass oder die Änderung von Richt- und Nutzungsplänen und den dazugehörigen Reglementen. Nach Art. 55 Abs. 2 BauG werden Planungszonen für die Dauer von höchstens drei Jahren erlassen. Aus wichtigen Gründen kann die Geltungsdauer um höchstens zwei Jahre verlängert werden. Werden Pläne oder Reglemente während der Geltungsdauer öffentlich aufgelegt, verlängert sich die Wirksamkeit der Planungszone bis zum Inkrafttreten der ihr zugrunde liegenden Pläne oder Reglemente.

5.2. Planungszonen bezwecken die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Sie entfalten Vorwirkungen auf die betroffenen Grundstücke, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird (BGE 136 I 142 E. 3.2 mit Hinweisen). Die damit verbundene Eigentumsbeschränkung ist mit Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Urteil des Bundesgerichts 1C 149/2018 vom 13. September 2018 E. 2.2). Das Bundesgericht überprüft dies grundsätzlich frei, auferlegt sich jedoch Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken (Urteil des Bundesgerichts 1C 287/2016 vom 5. Januar 2017 E. 3.3).

5.3. Die Rechtmässigkeit einer Planungszone setzt voraus, dass der geplante Erlass bzw. die vorgesehene Änderung des Plans grundsätzlich zulässig ist. Dies ist vorfrageweise zu prüfen. Nach Art. 15 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1), wobei überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind (Abs. 2). Gemäss Art. 21 RPG sind Nutzungspläne für jedermann verbindlich (Abs. 1); haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Abs. 2). Ein Zonenplan kann allerdings seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist (BGE 132 II 408 E. 4.2; 120 Ia 227 E. 2b, mit Hinweisen). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (vgl. BGE 120 Ia 227 E. 2c; Urteil des Bundesgerichts 1C 408/2019 vom 11. März 2020 E. 3.4.1). Die Verhältnisse müssen sich somit massgeblich geändert haben, damit die Nutzungsplanung überprüft werden darf (BGE 140 II 25 E. 3). Allerdings relativiert sich die Tragweite des Grundsatzes der Planbeständigkeit für die Frage der Zulässigkeit einer Planungszone. Je nach Ausgangslage ist eine solche schon nach kurzer Zeit rechtmässig. Im von den Verfahrensbeteiligten wiederholt angerufenen Urteil 1C 287/2016 vom 5. Januar 2017 beurteilte das Bundesgericht sogar eine Planungszone als zulässig, die bereits rund fünf Monate nach Rechtskraft eines projektbezogenen Gestaltungsplans erlassen worden war.

5.4. Die gesetzliche Verpflichtung nach Art. 15 Abs. 2 RPG, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren, begründet ein erhebliches öffentliches Interesse, das grundsätzlich geeignet ist, dem Grundsatz der Planbeständigkeit vorzugehen. Für sich allein ergibt sich daraus aber nicht eine massgebliche Veränderung der Verhältnisse, die eine vorgezogene Überprüfung eines Plans rechtfertigt; vielmehr müssen andere Umstände hinzutreten, wie etwa die Lage der Parzelle in der bestehenden Bauzone, der Grad der Erschliessung oder das Alter des Plans (vgl. BGE 144 II 41 E. 5.2). Muss allerdings ein Nutzungsplan aufgrund von Art. 15 Abs. 2 RPG geändert werden, entspricht die Errichtung einer Planungszone unabhängig davon, ob der Plan gesetzeskonform ist oder nicht, einem öffentlichen Interesse. Dabei ist nicht erforderlich, dass die Behörde bereits eine klare Vorstellung davon hat, wie sie die Bauzone neu festlegen will, beruht die Notwendigkeit der Planänderung doch nicht auf dem Willen der Behörde, sondern der entsprechenden gesetzlichen Verpflichtung. In der Regel erweist sich eine Planungszone diesfalls auch als notwendig und geeignet, die Planungsfreiheit der Behörde zu wahren (Urteil des Bundesgerichts 1C 518/2019 vom 8. Juli 2020 E. 5.1).

5.5. Die im vorliegenden Fall vorgesehene Planänderung beruht auf der gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinde nach Art. 15 Abs. 2 RPG zur Reduktion ihrer unbestrittenermassen überdimensionierten Bauzone. Sie entspricht überdies der Richtplanung vom 1. Januar 2019. Das Grundstück der Beschwerdeführerinnen liegt teils schon heute in der Grün- und teils am Rand der Bauzone, wird bisher nicht genutzt und ist nicht erschlossen. Aufgrund der Lage und der bisherigen Nutzung erscheint es daher für eine Rückzonung grundsätzlich geeignet. Jedenfalls besteht für das Bundesgericht kein Anlass, von der insofern überzeugenden Würdigung der örtlichen Verhältnisse durch die kantonalen Vorinstanzen abzuweichen. Auch wenn der einschlägige gültige

ge Quartierplan Bruggtobel West vom 1. April 2014 heute erst rund acht Jahre alt ist und bei Erlass der Planungszone lediglich rund fünf Jahre alt war, ändert dies nichts daran, dass das fragliche Grundstück als für den Zweck der Redimensionierung der Bauzone geeignet erscheint. Weil die Reduktion der baulichen Nutzungsmöglichkeiten auf dem Grundstück der Beschwerdeführerinnen mithin konkret in Betracht fällt, scheidet die Möglichkeit einer Planänderung nicht bereits am Grundsatz der Planbeständigkeit (vgl. BGE 140 II 25 E. 4.4).

5.6. Die strittige Planungszone wiederum beruht auf Art. 27 RPG sowie Art. 54 f. BauG und damit auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Dabei ist insbesondere nicht ersichtlich, inwiefern die Bestimmung von Art. 55 Abs. 2 BauG als solche bundesrechtswidrig sein sollte, entspricht sie vom Gehalt her doch Art. 27 RPG und sieht für die Dauer einer Planungszone sogar eine grundsätzlich strengere Regelung vor. Das öffentliche Interesse an der Planungszone ergibt sich aus der gesetzlichen Verpflichtung der Gemeinde zur Reduktion ihrer überdimensionierten Bauzone. In diesem Zusammenhang erweist sich die Planungszone auch als notwendig und geeignet, die Planungsfreiheit der Behörde zu wahren. Zwar ist fraglich, ob der Aspekt der Zumutbarkeit bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit einer Planungszone gar keine Rolle spielt, wie das Obergericht anzunehmen scheint. In den von ihm insofern referierten Urteilen hat das Bundesgericht dies zwar nicht separat geprüft, aber auch nicht ausdrücklich - in den Worten des Obergerichts - festgehalten, die Zumutbarkeit bilde keinen tauglichen Massstab bei der Prüfung von Planungszone (vgl. die Urteile 1C 518/2019 vom 8. Juli 2020 E. 5.1 und 1C 16/2019 vom 18. Oktober 2019 E. 4.4). Allerdings

ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Zumutbarkeit der Planungszone in der Regel eng mit der Möglichkeit der Planänderung bzw. den entsprechenden örtlichen Verhältnissen zusammenhängt. Im vorliegenden Fall sind denn auch keine Umstände ersichtlich, die für die Frage der Zumutbarkeit der Planungszone zu einer anderen Einschätzung führen könnten als für diejenige, ob eine Planänderung überhaupt in Betracht fällt.

5.7. Was die Beschwerdeführerinnen dagegen vorbringen, vermag an dieser Beurteilung nichts zu ändern. Entgegen ihrer Auffassung ist die Würdigung des Obergerichts nicht zu beanstanden, dass der Quartierplan Bruggtobel West keinen Detaillierungsgrad erreicht, der für die geplante Überbauung und Erschliessung einer Baubewilligung gleichkäme. Insbesondere vermögen die Beschwerdeführerinnen nicht darzutun, dass die Einschätzung, das Überbauungskonzept des Quartierplans sei nur wegleitend (vgl. Art. 2 der einschlägigen reglementarischen Bestimmungen) und einzig bei den Maximalwerten für die Gebäudehöhe und -länge verbindlich ist (vgl. Art. 4 ff. der einschlägigen reglementarischen Bestimmungen), unhaltbar und damit willkürlich gemäss Art. 9 BV wäre. Damit erweist sich auch der angerufene BGE 145 II 176 E. 4.2 (= Urteil des Bundesgerichts 1C 583/2017 vom 11. Februar 2019), wonach die Rechtmässigkeit eines detaillierten Sondernutzungsplans im Baubewilligungsverfahren nicht mehr überprüft werden kann, als nicht einschlägig.

5.8. Der angefochtene Entscheid verstösst demnach weder gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit (nach Art. 21 Abs. 2 RPG) noch gegen die Eigentumsgarantie (gemäss Art. 26 BV) noch gegen das Willkürverbot (nach Art. 9 BV).

6.

6.1. Auch was die Beschwerdeführerinnen sonst noch vortragen, ist nicht geeignet, die Bundesrechtswidrigkeit des angefochtenen Urteils darzutun. Konkret einzugehen ist dazu einzig noch auf die nachfolgend behandelten zwei Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes und des Rechtsgleichheitsgebots.

6.2. Die Beschwerdeführerinnen wollen unter Berufung auf den Grundsatz von Treu und Glauben (nach Art. 9 BV; vgl. auch Art. 5 Abs. 3 BV) im Vorgehen der Gemeinde ein treuwidriges Verhalten erkennen. Art. 15 Abs. 2 RPG trat am 1. Mai 2014 in Kraft. Der Quartierplan Bruggtobel West wurde zwar kurz zuvor am 1. April 2014 erlassen, aber erst danach am 22. Oktober 2014 genehmigt. Bei der Genehmigung des Quartierplans war jedoch lediglich zu prüfen, ob er dem damals geltenden Recht sowie der damals gültigen übergeordneten Planung und Zweckmässigkeit entsprach (vgl. Art. 49 Abs. 2 BauG). Die Tragweite der neuen bundesgesetzlichen Verpflichtung zur Verringerung überdimensionierter Bauzonen für die Überbauung des Quartierplanperimeters Bruggtobel West war damals noch nicht absehbar, zumal sie abstrakt gehalten ist und ihre Auswirkungen auf

die Gemeinde Wolfhalden damals noch offen waren. Die der Gemeinde Wolfhalden auferlegte deutlich konkretere Auszonungsverpflichtung von zwei Hektaren Baugebiet beruht erst auf der Revision des kantonalen Richtplans, der vom Kantonsrat Appenzell Ausserrhoden am 30. Oktober 2017 beschlossen und vom Bundesrat am 17. Oktober 2018 genehmigt sowie vom Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden auf den 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt worden war. Das Departement Bau und Volkswirtschaft des Kantons Appenzell Ausserrhoden wies im März 2018 die Gemeinden an, alle Grundstücke, bei denen nicht von vornherein im Rahmen der erforderlichen Plananpassungen eine Zuweisung zum Nichtbaugebiet ausgeschlossen erscheine, bis spätestens zum Dezember 2018 mit einer kommunalen Planungszone zu belegen. Weisungsgemäss legte die Gemeinde Wolfhalden die strittige Planungszone am 6. November 2018 im Hinblick auf das kurz bevorstehende Inkrafttreten der Richtplanrevision fest. Da der Grundsatz der Planbeständigkeit die Festlegung der strittigen Planungszone nicht ausschliesst, kann auch aus dem Quartierplan keine massgebliche Zusage der Weitergeltung der Zonen- und Bauvorschriften abgeleitet werden, die eine verbindliche Vertrauensgrundlage zu schaffen vermöchte (vgl. dazu auch das Urteil des Bundesgerichts 1C 287/2016 vom 5. Januar 2017 E. 3.5). Das angefochtene Urteil verstösst nicht gegen das Vertrauensprinzip (nach Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV).

6.3. Schliesslich rügen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots nach Art. 8 Abs. 1 BV. Nach der Rechtsprechung kommt dem Grundsatz rechtsgleicher Behandlung im Planungsrecht nur eine abgeschwächte Bedeutung zu (vgl. BGE 121 II 245 E. 6e/bb). Konkret wird die Rechtsgleichheit vor allem bei der Nutzungsplanung bzw. bei der allfälligen Rückzonung der Liegenschaft der Beschwerdeführerinnen zu beachten sein. Überdies wurde nicht nur ihre Parzelle, sondern eine Reihe weiterer Grundstücke auf dem Gemeindegebiet mit einer Planungszone belegt. Dass davon weitere Liegenschaften im Eigentum der Beschwerdeführerinnen 2 bzw. 3-5 nicht betroffen sind, beruht auf einer unterschiedlichen Ausgangslage, insbesondere soweit auf den anderen Grundstücken bereits konkrete Bauprojekte bestehen bzw. sogar schon bewilligt sind. Soweit es um ihre eigenen Liegenschaften geht, erleiden die Beschwerdeführerinnen dadurch im Übrigen gerade keinen Nachteil. Eine massgebliche Vergleichbarkeit ist damit nicht nachgewiesen, soweit das hier überhaupt zu prüfen ist (vgl. vorne E. 2.3). Der angefochtene Entscheid verstösst somit auch nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV).

7.

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Verfahrensausgang werden die Beschwerdeführerinnen unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5, Art. 65 BGG), wobei die Kosten intern je hälftig von der Beschwerdeführerin 1 einerseits und den übrigen Beschwerdeführerinnen andererseits zu tragen sind.

Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen, praxisgemäss auch nicht der obsiegenden Gemeinde (vgl. Art. 68 BGG sowie BGE 134 II 117 E. 7).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.– werden den Beschwerdeführerinnen, intern je hälftig zu Lasten der Beschwerdeführerin 1 einerseits und der Beschwerdeführerinnen 2-5 andererseits, unter Solidarhaft auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, dem Gemeinderat Wolfhalden, dem Departement Bau und Volkswirtschaft des Kantons Appenzell Ausserrhoden und dem Obergericht des Kantons Appenzell Ausserrhoden, 4. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. August 2022

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Uebersax