

demnach nicht einfach, dass die technischen Mittel und Möglichkeiten vorhanden sein müssen, um ein Gebäude wieder herzustellen. Diese Frage hat auch der Experte nicht verneint. Vielmehr geht es darum, ob sich die Kosten einer solchen Sanierung noch lohnen, mithin ob sie verhältnismässig sind.

RRB 4.11.1986

1145

Erlass und Änderung von Plänen. Rechtssicherheit und Planbeständigkeit; Annahme und Genehmigung; Überprüfungsbefugnis des Regierungsrates im Rechtsmittelverfahren (Art. 49 und 50 EG zum RPG; bGS 721.1).

Aufgrund einer Auszonungsinitiative legte die Gemeinde H. für das Gebiet B eine Zonenplanänderung auf. Im Rahmen des Rekurses, welchen Grundeigentümer gegen diese Zonenplanänderung erhoben, erwog der Regierungsrat:

Ein Grundeigentümer hat keinen unbedingten Anspruch darauf, dass sein Land dauernd in jener Zone bleibt, in die es einmal eingewiesen worden ist. Dies hat das Bundesgericht in verschiedenen Entscheiden ausdrücklich festgehalten (vgl. dazu BGE 109 Ia 114 mit Hinweisen). Da der Zonenplan nicht in materielle Rechtskraft erwächst, ist seine Änderung grundsätzlich jederzeit möglich. Die Rekurrenten bestreiten, dass im vorliegenden Fall eine Auszonung zulässig sei. Sie begründen dies mit raumplanerischen Argumenten, bestreiten das Vorliegen des öffentlichen Interesses an der Auszonung und machen einen Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit, von Treu und Glauben sowie des Verbots widersprüchlichen Verhaltens geltend.

Ausgehend von den Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit, kommt der Zeitspanne zwischen dem Erlass und der Änderung eines Planes eine grosse Bedeutung zu. Im Interesse der Rechtssicherheit haben sich die zuständigen Planungsbehörden eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen. Je neuer ein Plan ist, desto gewichtiger müssen die Gründe sein, welche für die Planänderung sprechen (Dilger, Raumplanungsrecht der Schweiz, Dietikon 1982, Seite 443; BGE 102 Ia 338). Der heute gültige Bebauungsplan der Gemeinde H. stammt aus dem Jahre

1975. Die Auszonungsinitiative wurde 1984 angenommen. Der Bebauungsplan war somit zu diesem Zeitpunkt neun Jahre alt. Nach dieser Zeitspanne kann ein Bebauungsplan ohne Verletzung der Grundsätze der Rechtssicherheit und Planbeständigkeit geändert werden, wenn dafür Gründe angeführt werden (vgl. dazu Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Band 79, S. 358, Band 81, S. 549, BGE 98 Ia 377 f.). Die Überarbeitung und allfällige Änderung eines fast zehnjährigen Zonenplanes entspricht aber auch den Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes. Nutzungspläne sind periodisch zu überprüfen und allfällig veränderten Verhältnissen anzupassen (Dilger, a.a.O., S. 444). Die Rekurrenten vertreten die Ansicht, massgebend für die Beurteilung, ob der angefochtene Entscheid des Gemeinderates den Grundsatz der Rechtssicherheit und damit auch den Grundsatz von Treu und Glauben sowie das Verbot widersprüchlichen Verhaltens verletze, sei der zwischen den Rekurrenten und den Behörden erarbeitete Quartierplan. Dieser Ansicht der Rekurrenten kann nicht beigepflichtet werden, denn es liegt kein rechtskräftiger Quartierplan vor. Gemäss Art. 50 EG zum RPG (bGS 721.1) bedürfen Quartierpläne der Genehmigung des Regierungsrates nach vorheriger Annahme durch die Stimmbürger resp. den Gemeinderat, sofern das Baureglement diese Zuständigkeit des Stimmbürgers an den Gemeinderat überträgt. Genehmigung und Annahme können erst nach Abschluss des Einspracheverfahrens erfolgen. Die Annahme des Quartierplanes durch den Gemeinderat und die Genehmigung durch den Regierungsrat sind nicht erfolgt. Annahme und Genehmigung von Quartierplänen sind keine «reine Formsache», wie die Rekurrenten meinen. Vor Abschluss des Einspracheverfahrens ist nämlich ungewiss, ob der Quartierplan in der Form beibehalten wird, in welcher er öffentlich aufgelegt wurde. Die Annahme durch die Stimmbürger oder den Gemeinderat bedeutet, dass das zuständige Organ seine Zustimmung zum Quartierplan nach erfolgtem Einspracheverfahren erteilt, wenn die endgültige Ausgestaltung des Quartierplanes vorliegt. Die Annahme durch die Stimmbürger oder den Gemeinderat ist ein materielles Gültigkeitserfordernis. Der Gemeinderat H. hat nach Abschluss des Einspracheverfahrens den Quartierplan für das Gebiet B nicht im Sinne von Art. 50 EG zum RPG angenommen. Massgebend für die Beurteilung, ob die vorliegend zur Diskussion stehende Auszonung gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstösst, ist somit der rechtskräftige Zonenplan der Gemeinde H. und nicht der aufgelegte Quartierplan. Die Änderung eines aus dem Jahre 1975 stammenden Zonenplanes

widerspricht aber nicht dem Grundsatz der Rechtssicherheit, wie oben ausführlich dargelegt. Die vom Gemeinderat beschlossene Änderung des Zonenplanes verstösst auch nicht gegen den Grundsatz von Treu und Glauben und das Verbot widersprüchlichen Verhaltens. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes gilt nur unter den von der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen; insbesondere kann eine Zusicherung den Staat nur soweit binden, als die betreffende Behörde hierfür zuständig ist. Gemäss Art. 50 EG zum RPG fällt der Entscheid über Zonenpläne in die Kompetenz des Stimmbürgers. Art. 10 der Bauordnung der Gemeinde bestimmt, dass Quartierpläne vom Gemeinderat erlassen werden. Der Gemeinderat hat demzufolge bei der Änderung und Festlegung des Zonenplanes keine Entscheidungsbefugnis. Es lag daher nicht in seiner Macht, verbindlich über den Verbleib der Grundstücke der Rekurrenten in der Bauzone zu befinden. Er bemühte sich darum, dass eine Änderung des Zonenplanes im Gebiet B nicht erfolgte. Der Stimmbürger als zuständiges Organ für die Festlegung des Zonenplanes hat jedoch anders entschieden. Der Gemeinderat ist an diesen Entscheid gebunden. Von einer Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben und des Verbots widersprüchlichen Verhaltens kann unter diesen Umständen keine Rede sein (vgl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Band 81, S. 545 f.). Im übrigen muss darauf hingewiesen werden, dass eine Initiative jederzeit eingereicht werden kann. Das Initiativrecht ist ein elementares Recht des Stimmbürgers, und das Einreichen einer Initiative kann regelmässig nicht als Rechtsmissbrauch bezeichnet werden.

Die heutige Kapazität der ausgeschiedenen Bauzonen der Gemeinde reicht bei einem Vollausbau für ca. 21 000 Einwohner. Die Gemeinde weist heute ca. 14 600 Einwohner auf, bis ins Jahr 2000 wird mit einer Einwohnerzahl von 15 000 bis 16 000 Einwohner gerechnet. Das eidgenössische Raumplanungsgesetz verlangt, dass die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind (Art. 3 Abs. 3 RPG [SR 700]). Vorkehren, welche das Ausmass der Bauzone mit dem gesetzlich Zulässigen in Einklang bringen, stehen gemäss ständiger Rechtsprechung im öffentlichen Interesse (vgl. Leo Schürmann, Bau- und Planungsrecht, Bern 1984, S. 160 mit Hinweisen). Gemäss Art. 15 RPG haben Bauzonen Land zu umfassen, das voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Das EG zum RPG beauftragt die Gemeinden, innert fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten ihre Zonenplanung dem eidgenössischen und kantonalen Recht anzupassen. In diesem

Sinne ist eine Änderung des Zonenplanes grundsätzlich zulässig und im öffentlichen Interesse. Ebenso muss, nachdem seit Inkrafttreten des gültigen Zonenplanes der Gemeinde H. sowohl das eidgenössische als auch das kantonale Raumplanungsgesetz in Kraft getreten sind, das Vorliegen veränderter Verhältnisse bejaht werden. Allerdings sind bei einer Änderung des Zonenplans auch die raumplanerischen Gesichtspunkte in Betracht zu ziehen.

Gemäss Art. 33 RPG sind Zonenpläne öffentlich aufzulegen und hat das kantonale Recht ein Rechtsmittel gegen Zonenpläne vorzusehen. Dieses Rechtsmittel hat die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde vorzusehen. Entsprechend dieser Bestimmung hat das EG zum RPG in Art. 49 das Einsprache- und Rekursverfahren beim Erlass und der Änderung von Zonenplänen geregelt. Gemäss Art. 49 Abs. 3 EG zum RPG entscheidet der Regierungsrat endgültig über abweisende Entscheide des Gemeinderates, und Abs. 4 dieses Artikels sieht vor, dass – sofern im Einsprache- und Rekursverfahren wesentliche Änderungen an Plänen vorgenommen werden – den Betroffenen vor dem Entscheid das rechtliche Gehör zu gewähren ist. Aus diesen beiden Absätzen von Art. 49 EG zum RPG ergibt sich, dass dem Regierungsrat als Rekursinstanz im Rechtsmittelverfahren beim Erlass von Zonenplänen die volle und uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis zusteht. Der Regierungsrat auferlegt sich praxismässig beim Entscheid über Planrekluse eine gewisse Zurückhaltung, insbesondere wenn es auf die besondere Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten ankommt. Im vorliegenden Verfahren ist als eine der wichtigsten Fragen diejenige der Abgrenzung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet zu beurteilen. Nach bisheriger Praxis entscheidet der Regierungsrat darüber mit uneingeschränkter Überprüfungsbefugnis.

Die Gemeinde hat gestützt auf die angenommene Auszonungsinitiative die Änderung des Zonenplanes eingeleitet, ohne eine umfassende Prüfung und Interessenabwägung im Sinne der vom eidgenössischen und kantonalen Raumplanungsrecht aufgestellten Planungsgrundsätze vorzunehmen. Es sind, wie sich dem angefochtenen Entscheid entnehmen lässt, nur Teilaspekte überprüft worden. Auf wenigstens eine umfassende und volle Überprüfung im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens hat der Rekurrent jedoch Anspruch; die Überprüfung ist im vorliegenden Rekursverfahren nachzuholen.

Gemäss Art. 2 EG zum RPG haben sich die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden nach den Grundsätzen des eidgenössischen Raum-

planungsgesetzes zu richten und dafür zu sorgen, dass der Landwirtschaft das gut geeignete Kulturland erhalten bleibt, die natürlichen Lebensgrundlagen bewahrt werden, die traditionelle Streusiedlung erhalten bleibt, ein angemessenes Baulandangebot sichergestellt wird sowie günstige Bedingungen für die Erhaltung und Schaffung von Wohn- und Arbeitsplätzen geschaffen werden.

Die Parzellen der Rekurrenten liegen am Südhang des Gebietes B. Immissionsmässig kann das Gebiet als ruhig bezeichnet werden, da die Schwellbrunnerstrasse als Hauptverkehrsträger keinen allzu grossen Verkehr aufweist und grössere immissionsträchtige Betriebe fehlen. Die Eignung als Wohnbauland muss somit grundsätzlich bejaht werden. Die Parzellen sind anlässlich der kürzlich vorgenommenen Ausscheidung der Fruchtfolgeflächen nicht in diese einbezogen worden. Sie weisen eine Hangneigung von ca. 16–20% auf und sind damit teilweise nur unter erschwerten Bedingungen zu bewirtschaften. Sie müssen nicht zwingend der Landwirtschaft erhalten bleiben. Die Erschliessungsplanung bezieht sich auf die bestehende Zonenfläche. Sämtliche Anschlussleitungen in der Schwellbrunnerstrasse sind vorhanden. Gemäss revidiertem GKP der Gemeinde ist die kanalisationsmässige Erschliessung auf das eingezonte Gebiet ausgerichtet. Sofern ein Teil der bestehenden Bauzone ausgezont wird, kann die Ver- und Entsorgung bezüglich der Kanalisation als ausreichend angesehen werden. Der untere Teil der Einfangstrasse einschliesslich des Einlenkers ist bereits für eine mögliche Überbauung ausgebaut. Was fehlt, sind die Erschliessungsanlagen auf den Parzellen selbst. Die notwendige Infrastruktur ist weitgehend vorhanden, so z.B. das Schulhaus. Auch die Grundversorgung des Quartiers mit Gütern des täglichen Bedarfs ist sichergestellt. Ebenso ist das Gebiet mit dem öffentlichen Verkehrsmittel erschlossen. Die umstrittenen Parzellen befinden sich im Grenzgebiet zwischen Bauzone und offener Landschaft. Die Landschaft ist schön und empfindlich und wurde deshalb dem Landschaftsschutzgebiet zugeteilt. Das heutige Siedlungsgebiet wird teilweise mit Mehrfamilienhäusern und einem kleinen Hochhaus begrenzt. Mit der von der Gemeinde vorgesehenen Zonenplanänderung würde das so bleiben. Die Siedlungsbegrenzung wäre eher zufällig und nicht mit natürlichen Gegebenheiten zu begründen. Der harte Übergang vom Baugebiet zum Nichtbaugebiet würde bestehen bleiben. Eine Grenzziehung gemäss dem heutigen Parzellenverlauf ist aus topographischer und landschaftlicher Sicht aber ebenso undenkbar, würde doch der Übergang vom Baugebiet zum Nichtbau-

gebiet nicht verbessert, sondern lediglich verschoben. Es ist aber Aufgabe der Raumplanung, für den Rand der Bauzone eine Abgrenzung zu finden, die sich gut ins Landschaftsbild und die Topographie einfügt. Ausserdem sind günstige Bedingungen für die Erhaltung und Schaffung von Wohn- und Arbeitsplätzen zu schaffen. Die Rekurrenten beabsichtigen, auf ihren Parzellen vorwiegend Wohnraum für die Betriebsangehörigen ihres Unternehmens zu erstellen, um damit die Arbeitsplätze sicher und konkurrenzfähig zu machen. Sie haben eingehend dargelegt, dass sie im Interesse ihres Betriebes darauf angewiesen sind, ihren Angestellten günstige Wohnungen zur Verfügung stellen zu können. Auch dieser Aspekt ist bei der Beurteilung des vorliegenden Verfahrens zu berücksichtigen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die überprüften Kriterien für eine Änderung des Zonenplanes sprechen, aber nicht in dem von der Gemeinde vorgesehenen Umfang.

RRB 18.8.1987

1146

Planungszone. Voraussetzungen (Art. 52 EG zum RPG; bGS 721.1).

Der Gemeinderat verhängte 1984 eine Planungszone über die Parzelle des Rekurrenten wegen einer notwendig gewordenen Quartierplanänderung. Im Jahre 1985 verhängte der Gemeinderat über die gleiche Parzelle wiederum eine Planungszone aufgrund einer in der Volksabstimmung angenommenen Auszonungsinitiative. Einen dagegen eingereichten Rekurs wies der Regierungsrat ab.

Gemäss Art. 52 Abs. 1 EG zum RPG kann eine Planungszone erlassen werden, wenn Nutzungspläne fehlen oder deren Abänderung oder Anpassung bevorsteht. Eine Planungszone kann sich somit auf zwei sachlich unabhängige und selbständige Gründe abstützen, einerseits auf das Fehlen von Nutzungsplänen, andererseits auf die bevorstehende Änderung solcher Nutzungspläne. Demgemäss besteht die Möglichkeit, eine Planungszone sowohl aufgrund fehlender Nutzungspläne oder deren bevorstehenden Abänderung als auch aus beiden Gründen zu erlassen. Art. 52 Abs. 1 EG zum RPG verwehrt es nicht, eine Planungszone zuerst aus dem einen und nachher aus dem anderen Grund zu erlassen, sofern beide