

geltenden Rechts ein und verhindert er die künftige Planung nicht, so kann er ohne weiteres in Kraft gesetzt werden, auch wenn er nicht bis in alle Details künftigem Recht entspricht. Dieses Vorgehen verlangt also keine positive Vorwirkung des kommenden Rechts, sondern nur die Prüfung, ob eine negative Vorwirkung nötig erscheint. Eine solche zeitliche Abstimmung auf die kommende Nutzungsordnung wird schon vom dynamischen Wesen der Planung verlangt (vgl. Art. 2 Abs. 3 Verordnung über die Raumplanung, RPV; SR 700.1); sie findet aber ihre Grenzen im Vertrauensgrundsatz und im Gleichbehandlungsgebot (vgl. *Alfred Kölz*, Intertemporales Verwaltungsrecht, in: ZSR 1983 II 172 f.), also gerade in jenen Grundsätzen, die auch den Ermessensspielraum für die Verhängung einer Planungszone wesentlich beeinflussen.

RRB 3.3.1992

1232

Nutzungsplanung. Zuweisung von geeignetem Landwirtschaftsland und eines landschaftlich empfindlichen Gebietes zur Gewerbezone?

Der Heimatschutz beantragt mit seinem Rekurs den Verzicht auf die geplante Gewerbezone Ebni in Wald. Die besondere Lieblichkeit des kleinen, aber topographisch geschlossenen Gebietes dürfe nicht von Gewerbebauten zerstört werden. Eine Gewerbezone lasse riesige Baumassen zu, die dem Appenzeller Stil völlig fremd seien, was gerade in dieser empfindsamen Landschaft nicht zugelassen werden könne. Zudem bedinge ein neues Gewerbegebiet auch neuen Verkehr, was gerade in der von Durchgangsverkehr schon genügend belasteten Gemeinde Wald nicht erwünscht sei.

a) Wie ein bestimmtes Gebiet zweckmässig zu nutzen ist, ergibt sich erst nach einer Analyse seiner Eignung. Dabei ist Land dann für eine bestimmte Nutzung "geeignet, wenn die Eigenschaften des betreffenden Gebietes den Anforderungen genügen, die aus der Sicht der dafür vorgesehenen Nutzung zu stellen sind. Es geht somit einerseits um die Beschaffenheit des Bodens sowie die tatsächliche Situa-

tion (Topographie, Exposition, Klima usw.), also die natürlichen Gegebenheiten (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 RPG)" (BGE 113 Ia 444 E. 3ca i.S. Ört AG vs. Engelberg /OW). Eignet sich Land für verschiedene Nutzungen, so müssen die unterschiedlichen Nutzungsinteressen anhand der Ziele und Grundsätze des Planungsrechtes gegeneinander abgewogen werden (Art. 1 ff. RPG; Art. 1 f. EG RPG).

Die Eignung der Ebni als Gewerbegebiet ist zu Recht unbestritten geblieben. Das Gebiet ist aber auch für eine landwirtschaftliche Nutzung geeignet: Die Festlegung von Fruchtfolgeflächen am Westrand der Ebni und die heutige Nutzung (vgl. das Koordinationsblatt O.L.5 der kantonalen Richtplanung, RP; vom 7. Dezember 1987) sowie die Ausscheidung von landwirtschaftlichem Vorranggebiet am Nordrand des geplanten Gewerbegebietes zeigen dies deutlich auf. Der Heimatschutz weist schliesslich auch auf die landschaftlichen Qualitäten der Ebni hin, die allenfalls für die Ausscheidung einer Schutzzone sprechen. Tatsächlich handelt es sich bei der Ebni um eine "schöne, bewegte Landschaft" auf einem gut einsehbaren Plateau.

b) Es kann also festgestellt werden, dass sich die Ebni sowohl für eine Nutzung als Gewerbeland eignet, wie auch für eine landwirtschaftliche Nutzung oder für eine Schutzzone. Die "richtige" Zonenzuweisung kann also nicht einfach aus der Bodeneignung abgeleitet, sondern muss in einer umfassenden Interessenabwägung ermittelt werden. Damit gilt es, die Nutzungsinteressen zusammenzutragen und im Lichte der Planungsgrundsätze gegeneinander zu gewichten:

aa) Die Bodeneignung der Ebni für eine landwirtschaftliche Nutzung ist gross. Das Land ist nicht nur maschinell bearbeitbar, sondern trotz seiner relativen Höhe von 960 m über Meer auch ackerfähig. Es ist mit einem grösseren Landwirtschaftsgebiet verbunden. Damit erfüllt die Ebni alle Voraussetzungen von Art. 16 lit. a RPG für eine Zuweisung zur Landwirtschaftszone. Vom Bedarf an Fruchtfolgeflächen ist eine solche Zuweisung aber nicht unabdingbar: Der Kanton erfüllt die Vorgaben des Bundes (Art. 17 Verordnung über die Raumplanung, RPV, SR 700.1; und Art. 1 Bundesratsbeschluss Sachplan Fruchtfolgeflächen, vom 8. April 1992; in: BBl 1992 II 1649), auch wenn der vorgesehene Teil der Ebni keiner landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt wird. Ebni und Umgebung werden zwar keiner kantonalen Schutzzone zugewiesen (vgl. Schutzzonenplan vom 6. Mai 1991, ABl 1991 S.

404f.). Das Gebiet stellt aber eine abwechslungsreiche und landschaftlich schöne Einheit an gut einsehbarer Lage dar. Das allgemeine Freihalteinteresse kann mit einer Zuweisung zur Landwirtschaftszone verwirklicht werden.

bb) Für eine Zuweisung der Ebni zu einer Gewerbezone sprechen zunächst Lage und Ausdehnung. Die Ebni liegt am Dorfrand, was eine zweckmässige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebiet zulässt. Das Gebiet Ebni kann direkt ab einer Kantonsstrasse I. Klasse erschlossen werden. Die Gemeinde spricht sich klar für eine angemessene Erweiterungsmöglichkeit im gewerblichen Sektor aus: Der Bedarf an zusätzlichem Gewerbeland sei klar ausgewiesen. Mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im eigenen Dorf könnten sowohl die ungewünschten Pendlerbewegungen wie auch die Entwicklung zum Schlafdorf eingedämmt werden. Zudem sei die Gewerbezone auch aus strukturellen Gründen notwendig.

Bisher hat die Gemeinde Wald gar keine Gewerbezone gekannt. Die in der Kernzone gewachsene W. AG füllt die dort vorgesehene Gewerbezone schon heute aus. Die kantonale Richtplanung legt als Zwischenergebnis fest, dass in Wald 0.5 bis 1.0 ha neue Gewerbezone anzustreben seien (O.S.2). Wald gehört zwar nach der Richtplanung nicht zu den Gemeinden, welche eine besondere Standortgunst für Industrie und Gewerbe aufweisen - tatsächlich fehlt eine Infrastruktur für solche Zonen, die Gemeinde verfügt über keinen Bahnanschluss, der Weg zu den Hochleistungsstrassen ist lang und führt durch Siedlungsgebiet mehrerer Gemeinden. Dennoch "sollte jede Gemeinde bestrebt sein, die zur Beschäftigung ihrer Bevölkerung notwendigen Arbeitsplätze bereitzustellen. Nur ist es in den kleineren Gemeinden kaum sinnvoll, zu diesem Zweck grosse Landreserven zu schaffen oder infrastrukturelle Vorleistungen zu erbringen" (RP, Grundlagenbericht B24).

Die kantonale Richtplanung gibt der Gemeinde Wald wegen ihrer schönen und exponierten Lage strenge Vorgaben für die Siedlungsentwicklung. Von einer Ausweitung nach Norden und Westen wird mit einer Siedlungsbegrenzungslinie abgemahnt; im Süden wird eine bauliche Entwicklung durch natürliche Schranken verhindert, das unüberbaute Wohnbaugebiet im Südosten gilt als landschaftlich empfindliches Siedlungsgebiet. Die im Osten gelegene Ebni stellt damit prak-

tisch das einzige an das Dorf anschliessende Gebiet dar, dessen Überbauung von der Kantonalplanung nicht beschränkt wird. Der Gemeinderat Wald hat denn auch nachgewiesen, dass eine Gewerbezone überhaupt nur in der Ebni verwirklicht werden kann: Mehr als die Hälfte des Gemeindegebietes sind der Landschaftsschutzzone zugewiesen oder von Wald bedeckt, weitere Teile von der Richtplanung als Fruchtfolgefläche festgelegt. Zudem soll das Siedlungsgebiet des Dorfes im wesentlichen nur nach Osten entwickelt werden. Mit diesen Vorgaben bleiben nur noch die Säge und die Ebni als mögliche Standorte übrig. Wird die Erschliessbarkeit und der direkte Zugang zum übergeordneten Verkehrsnetz mitberücksichtigt, so entfällt der Standort Säge für Mittelbetriebe; Kleinbetrieben fehlt es von der Säge aus am Bezug zum Kundenkreis.

c) Ein integraler Schutz der unberührten Landschaft und eine Nutzung der Ebni als Gewerbezone schliessen sich gegenseitig aus. Weil aber in Wald neues Gewerbe nur in der Ebni angesiedelt werden kann, spitzt sich der Rekurs damit zur Frage zu, ob der Gemeinde aus landschaftlichen Interessen jede weitere gewerbliche Entwicklung zu untersagen ist. Die Parteien haben diese Frage durchaus erkannt: "Ich möchte nur noch die Frage aufwerfen, weshalb denn jede Gemeinde über eine eigene Industrie- (richtig: Gewerbe-)zone verfügen soll".

Bei der Abwägung der Bau- und Nichtbauinteressen kann zunächst von Art. 15 RPG ausgegangen werden. Danach umfassen die Bauzonen Land, "das sich für die Überbauung eignet und a) weitgehend überbaut ist oder b) voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird". Mit dieser Vorschrift wird zunächst festgehalten, dass Land, welches sich nicht zur Überbauung eignet, nicht dem Baugebiet zugewiesen werden darf. Daneben leistet diese Bestimmung aber auch einen Beitrag zu einem umfassenden Entscheidungsprozess in der Abwägung und Abstimmung mit anderen Bau- und Nichtbauinteressen (Art. 1 ff. RPG; Art. 1 f. EG RPG). Die Ebni ist, wie oben ausgeführt wurde, für eine Überbauung geeignet. Der umstrittene Gewerbeteil ist aber heute noch unüberbaut. Eine Zuweisung zur Gewerbezone kann damit nur nach Art. 15 lit. b RPG erfolgen, wenn der voraussichtliche Bedarf an Gewerbeland ausgewiesen ist. Dieser Bedarf ist auf Grund der kantonalen Erhebungen zu Handen der Richtplanung für Wald mit 0.5 bis 1.0 ha beziffert worden. Dabei besteht innerhalb des mehrheit-

lich überbauten Gebietes eine Reserve von 0.2 ha Gewerbeland. Der zusätzliche Bedarf soll mit 0.6 ha Gewerbeland in der Ebni gedeckt werden. Dabei geht die Gemeinde davon aus, dass zum einen mehrere Handwerksbetriebe aus Nicht-Bauzonen in die Gewerbezone umsiedeln wollten und zum andern neues Gewerbe nach Wald angezogen werden solle. Unter Berücksichtigung des bisher ungenügenden Angebotes an Gewerbeland und der strukturellen Probleme der Gemeinde kann dieser Bedarfsabklärung durchaus gefolgt werden. Auch aus dem regionalen Angebot an Gewerbezone kann nichts anderes abgeleitet werden: In den Nachbargemeinden Trogen und Rehetobel besteht überhaupt kein Angebot an reinen Gewerbeflächen, in Heiden ist es zu gering (vgl. RP, B23). Aus der Sicht von Art. 15 RPG steht damit der Ausscheidung einer neuen Gewerbezone Ebni mit ca. 0.6 ha nichts im Wege. Eine solche Zonenzuweisung begünstigt die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft und deren angemessene Dezentralisierung (Art. 1 Abs. 2 lit. b und c RPG) und erlaubt eine zweckmässige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebiet (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG).

Dass die Ebni vom Bedarf her nicht den Fruchtfolgeflächen zugewiesen werden muss, wurde bereits ausgeführt. Ein allgemeines Interesse an der Zuweisung der Ebni zum Landwirtschaftsland besteht dennoch, zumal es mit dem Interesse an der Freihaltung der Landschaft übereinstimmt. In Wald sind aber bereits genügend grosse Flächen für die agrarische Nutzung bestimmt worden - ein weiterer Bedarf an Kulturland ist weder aus kommunaler Sicht ausgewiesen noch zur Versorgung der Region notwendig. Mit der Ausscheidung von mehreren km² grossen Landschafts- und Naturschutzzonen ist der exponierten Lage von Wald Rechnung getragen worden (vgl. Schutzzonenplan vom 6. Mai 1991).

Die weitere wirtschaftliche Entwicklung von Wald kann nicht auf den primären Sektor (Land- und Forstwirtschaft) abgestützt werden - die Intensität der Bodennutzung ist nicht nur aus klimatischen, sondern auch aus landschaftlichen Gründen bereits an ihre Grenzen gestossen. Für eine Entwicklung im Dienstleistungssektor weist Wald keine besondere Standortgunst auf - vor allem kann von den Voraussetzungen her keine Priorität auf die Entwicklung des Fremdenverkehrs gelegt werden. In dieser Situation muss die Gemeinde für ihre

berechtigten Bedürfnisse an einer gewissen wirtschaftlichen Entwicklung auch Land für den zweiten Sektor (Industrie, Handwerk, Gewerbe) bereitstellen. Da Gewerbeflächen überhaupt nur in der Ebni verwirklicht werden können, muss deren teilweise Zuweisung zur Gewerbezone trotz der recht grossen landschaftlichen Schönheit und der guten landwirtschaftlichen Qualität als erwünschte Siedlungsentwicklung bezeichnet werden.

d) Auch wenn sich damit der Standort der Gewerbezone als rechters erweist, zwingen die besondere Lage am Dorfeingang und in einsehbarem Gelände doch zu Konsequenzen bezüglich der Einpassung in das Ortsbild. Der Heimatschutz geht davon aus, dass diesem Aspekt zu wenig Gewicht eingeräumt worden sei, wenn Gebäude mit unbeschränkter Länge und 15 m Firsthöhe zulässig seien. Der Gemeinderat hält dagegen, das Gebiet sei mit einer Quartierplanpflicht belegt. Die zulässigen Gebäudemasse könnten bei der Erarbeitung jenes Planes immer noch festgelegt werden.

Der Gemeinde Wald ist darin recht zu geben, dass das für alle Bauten geltende Einordnungsgebot im Einzelfall zu einer Unterschreitung der Regelbauvorschriften führen kann. Besteht aber jetzt schon Einigkeit darüber, dass in der ganzen Gewerbezone Ebni überhaupt keine Bauten in der maximal zulässigen Grösse erstellt werden dürfen, so widerspricht es Treu und Glauben, solche Regelbauvorschriften zu erlassen (vgl. BGE 114 Ia 343 E. 4b i.S. Illnaustrasse/Zürich). Der Rekurs ist deshalb in dem Sinne teilweise gutzuheissen, als für das Gewerbegebiet Ebni separate Regelbauvorschriften zu erlassen sind.

RRB 13.10.1992