

chung nur bei schwerwiegenden und zugleich offenkundigen oder zumindest leicht erkennbaren Mängeln angenommen wird, wobei durch die Annahme der Nichtigkeit auch die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährdet sein darf (Evidenztheorie; BGE 113 IV 123, 104 Fa 176, 99 Ia 135); etwa Verfügungen die von einer sachlich oder funktionell eindeutig unzuständigen Behörde erlassen wurden, als nichtig gelten (BGE 101 Ib 159; GVPSG 1974 Nr. 34; *Merkli, Aeschlimann, Herzog*, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 55ff. zu Art. 49); dies gerade im vorliegenden Fall zutrifft; der Entscheid der Baubehörde daher als nichtig zu bezeichnen ist;

Entscheid Baudirektion vom 4.2.1998

1329

Nutzungsplanung. Voraussetzungen für die Änderung eines Zonenplanes.

Im Rahmen der Totalrevision ihrer Ortsplanung veröffentlichte die Gemeinde Rehetobel im November 1990 einen Zonenplanentwurf, der die Neuschaffung einer grösseren Gewerbezone im Ausserkaien vorsah. Das Vorhaben stiess auf erheblichen Widerstand bei den Anwohnern. Nach Verhandlungen mit diversen Einsprechern beschloss der Gemeinderat deshalb am 11. Juli 1991, auf die Ausscheidung einer Gewerbezone vorläufig zu verzichten und das fragliche Gebiet der Zone Übriges Gemeindegebiet zuzuweisen. Am 25. Juni 1995 gaben die Stimmbürger dem entsprechend revidierten Zonenplan ihre Zustimmung, worauf dieser mit der Genehmigung des Regierungsrates am 9. Januar 1996 in Kraft trat.

Noch vor dem Abschluss der Ortsplanungsrevision kam der Gemeinderat auf die Idee einer Gewerbezone im Ausserkaien zurück und liess im November 1994 einen Teilzonenplan mit einer gegenüber dem ersten Entwurf deutlich reduzierten Gewerbefläche öffentlich auflegen. Wiederum erhoben mehrere Anwohner sowie die Pro Natura St. Gallen-Appenzell Einsprache. Der Gemeinderat wies diese Einsprachen

am 15. August 1996 ab, worauf die Einsprecher an den Regierungsrat rekurrierten. Dieser schützte die Rekurse aus folgenden Erwägungen:

3. Das umstrittene Gebiet im Ausserkaien wurde mit der am 9. Januar 1996 in Kraft getretenen Zonenplanrevision dem Übrigen Gemeindegebiet zugeteilt. Dieses umfasst gemäss Art. 36 Abs. 1 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (EG zum RPG; bGS 721.1) dasjenige Gebiet ausserhalb der Bau- und Landwirtschaftszonen, das für eine spätere bauliche Entwicklung vorgesehen oder für keine bestimmte Nutzung geeignet ist. Zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen für eine Planänderung vorliegen.

a) Gemäss Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Im gleichen Sinne bestimmt Art. 51 Abs. 1 EG zum RPG, dass Baureglemente und Nutzungspläne zu überprüfen und allenfalls zu revidieren sind, wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse wesentlich geändert haben, wenn sich neue Aufgaben stellen oder es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten erscheint. Nutzungspläne sind demnach bei Bedarf neuen Erkenntnissen und Entwicklungen anzupassen. Das Bundesgericht hat indessen im Zusammenhang mit Planänderungen wiederholt auch auf das Gebot der Rechtssicherheit hingewiesen. Nutzungspläne können ihren Zweck nur erfüllen, wenn sie eine gewisse Beständigkeit aufweisen, und sie dürfen deshalb nur aus gewichtigen Gründen geändert werden. Die Adressaten des Nutzungsplanes sollen innerhalb des Planungshorizontes auf dessen Verlässlichkeit vertrauen dürfen. Je neuer ein Plan ist, um so mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, um so gewichtiger müssen die Gründe sein, die für eine Planänderung sprechen (BGE 114 Ia 33, 113 Ia 455; *Haller/Karlen*, Raumplanungs- und Baurecht, 2. Aufl., Zürich 1992, S. 106 f.).

b) Demnach kann der vom Gemeinderat vertretenen Auffassung, dass eine Einzonung des Ausserkaien bei Bedarf jederzeit möglich sei, nicht gefolgt werden. Der Gemeinderat übersieht, dass auch für Land im Übrigen Gemeindegebiet der gesetzliche Planungshorizont von 15 Jahren gilt. Land, das innerhalb dieses Planungshorizontes

voraussichtlich für eine Überbauung benötigt wird, darf nicht dem Übrigen Gemeindegebiet zugeteilt werden - es ist gemäss Art. 15 lit. b RPG in eine Bauzone aufzunehmen. Die Gemeinde ist deshalb darauf zu beharren, dass sie mit der Zuteilung des Ausserkaiens zum Übrigen Gemeindegebiet für den Planungszeitraum von 15 Jahren auf eine Überbauung verzichtet hat. Eine vorzeitige Einzonung ist nur möglich, wenn die massgeblichen Verhältnisse sich seit der letzten Planfestsetzung erheblich geändert haben und infolgedessen gewichtige Gründe für eine Planänderung vorliegen.

c) Zur Begründung der Planänderung wird vorgetragen, dass im heimischen Gewerbe ein ausgesprochenes Bedürfnis nach erhältlichem, gut erschlossenem oder erschliessbarem Bauland herrsche. Dabei geht es offenbar vornehmlich um die Bedürfnisse des Transportunternehmens X. AG, das daran interessiert ist, in der geplanten Gewerbezone eine grössere Garage für Lastwagen zu erstellen. Diese Nutzungsinteressen waren den zuständigen Planungsbehörden offensichtlich schon seit längerer Zeit bekannt. Es kann deshalb nicht gesagt werden, dass sich seit der letzten Planfestsetzung eine neue Situation bezüglich des Baulandbedarfs eingestellt hätte. Der Gemeinderat legt zudem keine fundierte Bedarfsrechnung vor, wie sie nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes erforderlich wäre (BGE 116 Ia 231 f. und 341 f.).

d) Unbehelflich ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass die Gemeinde gemäss der kantonalen Richtplanung vom 15. Juni 1987 zuwenig Gewerbeflächen ausgeschieden habe. Zwar trifft es zu, dass im Rahmen der Ortsplanungsrevision das in der Richtplanung vorgesehene Soll von 2,0 bis 2,5 ha nicht erreicht worden ist. Indessen hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 9. Januar 1996 die Ortsplanungsrevision genehmigt und damit die untergeordnete gewerbliche Standortgunst der Gemeinde anerkannt. Dass er dabei auch Kenntnis von den Bemühungen der Gemeinde nahm, im Ausserkai eine zusätzliche Gewerbezone zu schaffen, ist rechtlich unerheblich - daraus lässt sich weder eine Anerkennung eines bestimmten Baulandbedarfs noch gar eine vorweggenommene Billigung der geplanten Gewerbezone ableiten.

e) Sodann ist festzuhalten, dass der Baulandbedarf nicht der einzige Gesichtspunkt der Nutzungsplanung sein darf. Nach der Recht-

sprechung des Bundesgerichts lässt sich eine nur an Bauinteressen orientierte Planung nicht mit dem gesetzlichen Auftrag vereinbaren, für eine haushälterische Nutzung des Bodens zu sorgen (BGE 117 Ia 438 f.). In der Regel stellen deshalb weder die blossе Baulandnachfrage noch eine ausgewiesene Baulandhortung ausreichende Gründe für eine Bauzonenerweiterung dar (BGE 116 Ia 333; *Haller/Karlen*, S. 61, Rz. 252). Vielmehr muss die Bauzonenerweiterung durch eine umfassende Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Interessen und Gesichtspunkte gerechtfertigt sein (BGE 116 Ia 342 mit weiteren Hinweisen). In dieser Interessenabwägung sind auch die Vorgaben der kantonalen Richtplanung zu berücksichtigen (Art. 9 Abs. 1 RPG). Diese bezeichnet im Sinne eines Zwischenergebnisses eine allfällige Neueinzonung im Ausserkaien als unerwünschte Siedlungsentwicklung. Zu Recht hat deshalb das kantonale Planungsamt im Vorprüfungsverfahren darauf bestanden, dass die Schaffung einer Gewerbezone nur bei nachvollziehbarer, umfassender Interessenabwägung in Betracht gezogen werden könne. Ein Planungsbericht im Sinne von Art. 26 der Verordnung über die Raumplanung (SR 700.1) wurde aber von der Gemeinde trotz Aufforderung nicht vorgelegt. Es ist deshalb nicht ersichtlich, ob und wie die erforderliche Interessenabwägung vorgenommen worden ist.

f) Aus diesen Gründen sind die vorliegenden Rekurse gutzuheissen und der Teilzonenplan Ausserkaien aufzuheben. Nicht stattzugeben ist den Anträgen der Rekurrenten auf Zuweisung des Ausserkaien zur Landwirtschaftszone. Praxisgemäss nimmt der Regierungsrat im Rekursverfahren keine Planfestsetzungen vor. Auch fehlt es, gemäss den vorstehenden Erwägungen, generell an den Voraussetzungen für eine Planänderung.

RRB vom 16.2.1999