



RRB-2013-178

Im Ausstand von:
Regierungsrat
Jakob Brunnschweiler

Rekurs [REDACTED] gegen den Einspracheentscheid des Gemeinderates Speicher vom 17. März 1999 betreffend Teilzonenplan Obere Schwendi

A. Sachverhalt

1. [REDACTED] erwarb 1983 die Parzelle Grundbuch Speicher Nr. 1405, Obere Schwendi, zu einem Preis [REDACTED]. Nach den Zonenplänen von 1972 und 1978 lag diese 23'146 m² grosse Parzelle in einer Bauzone für Ein- und Zweifamilienhäuser. Am 6. April 1984 reichte [REDACTED] ein Baugesuch für ein Appenzellerhaus ein. In der Folge wurde das Baubewilligungsverfahren sistiert, um den seit 1974 bestehenden Quartierplan zu überarbeiten.
2. Am 20. Dezember 1984 wurde beim Gemeinderat Speicher eine Initiative zur Überführung der Parzellen Nrn. 525, 526, 1405 und 1406 in die Zone 'Übriges Gemeindegebiet' eingereicht (Auszonungsinitiative Obere Schwendi). [REDACTED] verlangte daraufhin die Wiederaufnahme des Baubewilligungsverfahrens. Am 4. Oktober 1985 erliess der Gemeinderat Speicher eine Bausperre (Planungszone) für die betroffenen Parzellen. Einen dagegen gerichteten Rekurs wies der Regierungsrat am 4. März 1986 ab.
3. Am 22. September 1985 nahmen die Stimmberechtigten von Speicher die Auszonungsinitiative Obere Schwendi an. In der Folge liess der Gemeinderat einen Teilzonenplan auflegen, der unter anderem die Parzelle Nr. 1405 der Zone "Übriges Gemeindegebiet" zuwies. Gegen diesen Teilzonenplan führt [REDACTED] erfolglos Einsprache beim Gemeinderat und Rekurs an den Regierungsrat. In der Volksabstimmung vom 25. Februar 1990 hiessen die Stimmberechtigten den Teilzonenplan gut, und am 19. März 1991 wurde der Teilzonenplan vom Regierungsrat genehmigt. [REDACTED] legte in der Folge staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht ein. Dieses hob mit Urteil vom 13. Mai 1992 (BGE 118 Ia 165) den Genehmigungsbeschluss des Regierungsrates auf. Es stellte fest, dass der Gemeinderat im Abstimmungsedikt die Empfehlung gegeben hatte, der Vorlage "vorbehältlich einer späteren Abstimmung über einen Kredit für Kosten wegen eingetretener materieller Entschädigung zuzustimmen". Eine derart bedingte Planfestsetzung sei nicht zulässig.
4. Am 10. Februar 1993 liess der Gemeinderat Speicher einen zweiten Teilzonenplan auflegen. Dieser als Kompromisslösung bezeichnete Teilzonenplan sah für den südwestlichen Teil der Parzelle Nr. 1405 ein Zuweisung zur zweigeschossigen Wohnzone vor. Mit Beschluss vom 19. April 1994 hiess der Regierungsrat einen dagegen gerichteten Rekurs des benachbarten Grundeigentümers [REDACTED] gut. Er wies den Gemeinderat Speicher an, einen Teilzonenplan auszuarbeiten, der das ganze Planungsgebiet Obere Schwendi umfasst und die als Fruchtfolgefläche geeignete Parzelle Nr. 1405 der Landwirtschaftszone zuweist.



Appenzell Ausserrhoden

5. In einem separaten Verfahren wurde die Parzelle Nr. 525 in der Folge dem Baugebiet zugeteilt. Für die übrigen Parzellen des Planungsgebietes Obere Schwendi brachte der Gemeinderat Speicher ohne weitere Planaufgabe einen dritten Teilzonenplan zur Abstimmung, der eine Zuweisung der Parzelle Nr. 1405 zur Landwirtschaftszone vorsah. Diese Vorlage lehnten die Stimmbürger am 25. September 1994 ab, worauf der Gemeinderat den Regierungsrat ersuchte, auf den Rekursentscheid vom 19. April 1994 zurückzukommen. Mit Beschluss vom 25. März 1996 wies der Regierungsrat dieses Begehren ab.

6. Am 24. April 1996 erliess der Gemeinderat einen vierten Teilzonenplan, der die Parzellen Nrn. 527, 528, 1405 und 1460 der Landwirtschaftszone zuwies und als landwirtschaftliches Vorranggebiet bezeichnete. Dieser Plan wurde ohne Auflage- und Abstimmungsverfahren zur Genehmigung eingereicht. Am 26. November 1996 erteilte der Regierungsrat, nachdem er [REDACTED] das rechtliche Gehör gewährt hatte, die Genehmigung, bzw. verfügte den Teilzonenplan aufsichtsrechtlich. Auf Beschwerde [REDACTED] wurde dieser Beschluss mit Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. Januar 1998 aufgehoben, und das Gericht wies die Sache zur Durchführung eines ordentlichen Auflage- und Erlassverfahrens an den Gemeinderat Speicher zurück, damit dieser „in Erfüllung seiner Planungspflicht die in den Erwägungen im Gebiet obere Schwendi festgestellte Planungslücke schliesse“.

7. In der Folge liess der Gemeinderat Speicher einen materiell unveränderten Teilzonenplan auflegen (öffentliche Auflage vom 7. Oktober bis 7. November 1998). Am 9. November 1998 erhob [REDACTED] Einsprache. Mit Beschluss vom 17. März 1999 (versandt am 29. März 1999) wies der Gemeinderat die Einsprache ab. Am 19. April 1999 rekurrierte [REDACTED] an den Regierungsrat und liess durch Rechtsanwalt [REDACTED] folgende Anträge stellen:

1. Hauptbegehren: Die Parzellen GB Speicher Nrn. 527, 528, 1405, 1460 seien in der Ein- und Zweifamilienhauszone zu belassen (Zone W2 gemäss Baureglement Speicher vom 17. März 1993). Auf die Auszonung sei zu verzichten.
2. Eventualbegehren: Die Parzellen GB Speicher Nrn. 527, 528, 1405, 1460 seien gemäss Beilage 41 in der Ein- und Zweifamilienhauszone zu belassen (Zone W2 gemäss Baureglement Speicher vom 17. März 1993). Auf die Auszonung sei in diesem Umfang zu verzichten. [Beilage 41 = Vereinbarung zwischen [REDACTED] und der Gemeinde Speicher vom 3. Februar 1993: Kompromisslösung, welche vorsieht, rund 1'200 m² der Parzelle Nr. 1405 in der Bauzone zu belassen.]
3. Formelle Begehren:
 - a) der Rekurrentin sei Gelegenheit einzuräumen, folgende Akten einzusehen:
 - (1) die von der Vorinstanz im Rekursverfahren eingereichten Akten
 - (2) die vollständige Stellungnahme des kantonalen Planungsamtes der Ortsplanung 1978 (vgl. Beilage 66)
 - b) von der Vorinstanz seien folgende Akten zu edieren:
 - (1) die Gemeinderatsprotokolle zur Ortsplanung 1978 (vgl. Beilagen 67 und 68)
 - (2) Aufstellung über die ab 1.1.88 im Gebiet Speicherschwendi erteilten Baubewilligungen
 - (3) die ab 1.1.92 für die Parzelle Nr. 527 und Nr. 528 erteilten Baubewilligungen
4. Unter Kosten und Entschädigungsfolge.

8. Die Rekurschrift vom 19. April 1999 verweist auf die umfangreiche Vorgeschichte der Parzelle Nr. 1405 seit 1972. Sodann wird eine unvollständige bzw. unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt, namentlich mit Bezug auf die Ackerfähigkeit der Parzelle Nr. 1405, die Dimensionierung der Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser.



lien Häuser sowie die seit dem 1. Januar 1988 im Gebiet Speicherschwendi ergangenen Baubewilligungen. Planungsrechtlich sei eine Zuweisung der Oberen Schwendi zur Bauzone zulässig. Die Gemeinde Speicher habe einen Baulandbedarf für Ein- und Zweifamilienhäuser. Das Land sei erschlossen, nur die parzelleninterne Erschliessung der Parzelle Nr. 1405 fehle noch. Überwiegende landwirtschaftliche Interessen könnten nicht ins Feld geführt werden. Wegen der Höhenlage und des rauen und nassen Klimas handle es sich nicht um ackerfähiges Land. Die Parzelle Nr. 1405 sei auch nie als Fruchtfolgefläche genutzt worden. Eine ungeteilte Zuweisung zur Landwirtschaftszone verletze das Verhältnismässigkeitsprinzip. Auch der Grundsatz der Planbeständigkeit werde missachtet, denn der Zonenplan von 1978 stimme formell- und materiellrechtlich mit dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) überein. [REDACTED] habe über diesen Anspruch auf eine rechtsgleiche Behandlung. So sei namentlich die Parzelle Nr. 525 ebenfalls der Bauzone zugeteilt worden.

9. Dieses Rekursverfahren wurde im Frühjahr 2000 von der verfahrensleitenden Baudirektion i.V. (heute Departement Bau und Umwelt i.V.) sistiert, um Verhandlungen über eine gütliche Einigung aufzunehmen. Am 1. März 2007 ersuchte der Gemeinderat Speicher schliesslich um Wiederaufnahme des Verfahrens, die Bemühungen um einen Kompromiss hätten sich erschöpft. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 2. August 2007 hielt das Departement Bau und Umwelt i.V. an der Sistierung fest. Eine Wiederaufnahme des Rekursverfahrens sei nach neuem Baugesetz (bGS 721.1) erst möglich, wenn die Stimmberechtigten der Gemeinde Speicher die Planung gutgeheissen hätten. Dieser Entscheid wurde den Verfahrensbeteiligten mit Rechtsmittelbelehrung eröffnet.

10. Am 29. November 2009 hiessen die Stimmberechtigten der Gemeinde Speicher den Teilzonenplan Obere Schwendi mit 1'426 Ja gegen 273 Nein gut. In der Folge wurde das Rekursverfahren wiederaufgenommen. Am 8. März 2010 wurden der Rekurrentin sämtliche Akten zur Einsichtnahme zugestellt. Mit Schreiben vom 5. Mai 2010 machte sie geltend, der Gemeinderat Speicher habe im Abstimmungsedikt unter Missachtung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse behauptet, die Parzelle Nr. 1405 sei "nie als Baugebiet im Sinne des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) bezeichnet gewesen". Die Nutzungsplanung sei infolge dieser Falschinformation durch mangelhafte Mitwirkung der Bevölkerung zustande gekommen. Ferner hielt die Rekurrentin an ihrer Auffassung fest, dass die Parzelle Nr. 1405 nicht ackerfähig sei. Mit Schreiben vom 9. September 2010 nahm die Rekurrentin erneut Stellung zum Rekursverfahren, ohne wesentliche neue Argumente vorzubringen. Mit Eingabe vom 15. Februar 2012 forderte sie schliesslich nochmals die Einholung einer Expertise über die Ackerfähigkeit der Parzelle Nr. 1405.

11. Zum Rekurs gingen Stellungnahmen des Gemeinderates Speicher, des Departements Bau und Umwelt und [REDACTED] ein. Sie beantragen alle die Abweisung des Rekurses.

B. Erwägungen

1. Nach Art. 49 Abs. 3 des Gesetzes vom 28. April 1985 über die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (EG zum RPG) konnte gegen den Einspracheentscheid des Gemeinderates innert 20 Tagen an den Regierungsrat rekuriert werden. Das Rekursverfahren wurde dabei zeitlich jeweils vor dem Genehmigungsverfahren durchgeführt. Nach Art. 49 Abs. 1 des Baugesetzes vom 12. Mai 2003 (in Kraft seit dem 1. Januar 2004) entscheidet die Rekursbehörde nunmehr zusammen mit dem Beschluss über die Genehmigung über den Rekurs. Die neuen Bestimmungen sind gemäss Art. 124 des Baugesetzes auf laufende Verfah-



ren anwendbar. Mit der Gutheissung des Teilzonenplans in der Volksabstimmung vom 29. November 2009 liegen die Voraussetzungen für die Durchführung des Rekurs- und Genehmigungsverfahrens vor. Die Legitimation der Rekurrentin ist ausgewiesen. Auf den form- und fristgerecht erhobenen Rekurs ist einzutreten.

2. Die Rekurrentin macht geltend, die Planfestsetzung sei mangelhaft, weil der Gemeinderat gegenüber den Stimmberechtigten behauptet habe, die Parzelle Nr. 1405 sei nie als Baugebiet im Sinne des RPG bezeichnet gewesen. Die Rekurrentin übersieht dabei, dass die Auffassung des Gemeinderates durch das rechtskräftige Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. Januar 1998 gestützt wird. Wie das Gericht in diesem Urteil festgehalten hat, genügt der altrechtliche Zonenplan von 1978 den Anforderungen des am 1. Januar 1980 in Kraft getretenen RPG nicht (S. 7). Der Gemeinderat durfte auf die Richtigkeit dieser Ausführungen vertrauen und war nicht verpflichtet, die Stimmberechtigten im Abstimmungsedikt über eine abweichende Meinung der Rekurrentin zu informieren. Der Vorwurf der Falschinformation ist somit unbegründet.

3. Im Rekurs- und Genehmigungsverfahren nimmt der Regierungsrat im Sinne von Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG eine volle Überprüfung sowohl hinsichtlich der Rechtmässigkeit als auch der Zweckmässigkeit der Nutzungspläne vor. Bei der Überprüfung der Zweckmässigkeit auferlegt er sich allerdings eine gewisse Zurückhaltung, denn er ist nicht obere Planungsbehörde und hat die Planungsautonomie der Gemeinde zu wahren (BGE 117 Ia 437). Er kann nicht das eigene Ermessen über jenes der Gemeinde setzen, vielmehr bleibt es Sache der Gemeinde, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (AR GVP 2/1990, Nr. 1198, E.1 mit Hinweisen).

4. Gemäss Art. 1 Abs. 1 RPG ist das Gemeinwesen verpflichtet, eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes gerichtete Ordnung der Besiedelung zu verwirklichen. Dabei haben die Planungsbehörden die in Art. 1 und 3 RPG verankerten Grundsätze und Ziele so optimal wie möglich zu berücksichtigen. Planungsmassnahmen sind nur dann verfassungskonform, wenn neben den im Gesetz aufgeführten Grundsätzen und Zielen auch die konkreten, für den einzelnen Fall massgebenden Gesichtspunkte bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden (BGE 136 II 204 E. 7.1f; BGE 118 Ia 151 E. 4; BGE 117 Ia 302 E. 4b; BGE 115 Ia 350 E. 3d; BGE 114 Ia 371 E. 5b).

5. Der Einspracheentscheid vom 19. März 1999 nimmt sinngemäss den Standpunkt ein, dass der Gemeinderat an den Rekursentscheid vom 19. April 1994 gebunden ist. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Das neue Auflage- und Einspracheverfahren wurde ausgelöst durch das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. Januar 1998, welches den Gemeinderat anwies, in Erfüllung seiner Planungspflicht die Planungslücke im Gebiet Obere Schwendi zu schliessen. Es ist davon auszugehen, dass mit diesem Urteil sämtliche vorausgegangenen Planungsentscheide hinfällig wurden. Der Gemeinderat hat somit im Auflage- und Einspracheverfahren zu Unrecht auf die Ausschöpfung seiner Planungsautonomie verzichtet.

6. Wie dem Edikt zur Abstimmung vom 29. November 2009 zu entnehmen ist, hat der Gemeinderat allerdings in der Folge eine umfassende raumplanerische Interessenabwägung nachgeholt. Nach sorgfältiger Beurteilung der planungsrechtlichen Grundlagen sei er einstimmig zur Auffassung gelangt, dass planerische Argumente zwingend dafür sprächen, das Planungsgebiet in der Oberen Schwendi der Landwirtschaftszone zuzuweisen. So bestehe kein Zweifel, dass die fragliche Fläche zur landwirtschaftlichen Nutzung ausgesprochen gut geeignet sei. Insbesondere lasse sich in der Speicherschwendi keine vergleichbar grosse Fläche auffinden, die so gut besonnt und flach sei wie die Parzelle Nr. 1405. Die Landschaftsterrasse Obere Schwendi sei zudem von weit her einsehbar und müsse als landschaftlich empfindliche Lage bezeichnet werden. In der sonst schon



stark besiedelten Schwendi dränge sich deshalb der Schutz der ursprünglichen Landschaft vor Überbauung auf. Dem Edikt ist weiter zu entnehmen, dass der Gemeinderat die Eignung zur Besiedlung als schlecht beurteilt. Insbesondere seien die zentralörtlichen Leistungen des Dorfes und der Schwendi (d.h. Einkaufsmöglichkeiten, Gewerbe, Schulhäuser, Sportanlagen und ähnliche gemeindeeigene Infrastrukturbauten) weit entfernt gelegen. Eine sinnvolle Erschliessung mit öffentlichem Verkehr sei nicht gewährleistet. Die vom Teilzonenplan betroffenen Parzellen könnten auch nicht als bereits mehrheitlich überbaut betrachtet werden. Und schliesslich sei zu beachten, dass der kantonale Richtplan das Gebiet als Fruchtfolgefläche ausweise und der Gemeinderichtplan eine Zuweisung zur Landwirtschaftszone vorsehe.

7. Der Rekurrentin hatte nach der Volksabstimmung und der Wiederaufnahme des Rekursverfahrens ausreichend Gelegenheit, ihren Rekurs zu ergänzen und zu den neuen planungsrechtlichen Argumenten des Gemeinderates Stellung zu nehmen. Sie hält am Vorwurf der unvollständigen bzw. unrichtigen Sachverhaltsfeststellung fest und bestreitet insbesondere die Eignung der Parzelle Nr. 1405 als Fruchtfolgefläche.

8. Gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. d RPG unterstützen die Massnahmen der Raumplanung unter anderem die Bestrebungen, eine ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern. Insbesondere sollen der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG). Die Kantone stellen im Rahmen ihrer Richtplanung fest, welche Gebiete sich für die Landwirtschaft eignen (Art. 6 Abs. 2 lit. a RPG). Fruchtfolgeflächen umfassen das ackerfähige Kulturland (Art. 26 Abs. 1 Raumplanungsverordnung, RPV; SR 700.1). Sie sind mit Blick auf die klimatischen Verhältnisse (Vegetationsdauer, Niederschläge), die Beschaffenheit des Bodens (Bearbeitbarkeit, Nährstoff- und Wasserhaushalt) und die Geländeform (Hangneigung, Möglichkeit maschineller Bewirtschaftung) zu bestimmen (Art. 26 Abs. 2 RPV). Die Kantone sorgen dafür, dass die Fruchtfolgeflächen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden (Art. 30 RPV).

9. Der Bund gibt den Kantonen den Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen vor, der für eine ausreichende Versorgungsbasis sicherzustellen ist (Art. 26 Abs. 3 und Art. 27 RPV). Der Sachplan Fruchtfolgeflächen von 1992 legt den Mindestumfang für Appenzell Ausserrhoden auf 790 ha fest (BBI 1992 II 1649). Im aktuellen kantonalen Richtplan werden rund 797 ha Fruchtfolgeflächen ausgewiesen, wovon rund 41 ha durch die Gemeinde Speicher sichergestellt werden (Richtplantext Stand 2008, L.2 Landwirtschaft). Diese Fruchtfolgeflächen sind im kantonalen Richtplan 2002 als kantonales Interessengebiet Landwirtschaft festgelegt. Dazu gehört auch ein grosser Teil der Parzelle Nr. 1405.

10. Gemäss Stellungnahme der Baudirektion vom 24. Januar 2000 verfügt der Kanton aufgrund der klimatischen Bedingungen generell über keine Fruchtfolgeflächen, die den Anforderungen des Bundes vollumfänglich genügen und mit Fruchtfolgeflächen im Mittelland vergleichbar sind. Dennoch seien zwingend die bestgeeigneten Böden der Landwirtschaft zu sichern. Dabei müssten auch Böden mittlerer Qualität als Fruchtfolgeflächen ausgeschieden werden, um den vorgeschriebenen Mindestumfang zu erreichen. Die landwirtschaftliche Eignung der Parzelle Nr. 1405 sei bereits im Rahmen der Richtplanung 1987 umfassend beurteilt worden. Massgebende Kriterien für die Ausscheidung von Fruchtfolgeflächen seien Klimazone, Bodenqualität, Hangneigung, aktuelle Bodennutzung und Erträge gewesen (vgl. Grundlagenbericht Richtplan 1987, Kapitel 5.3 Landwirtschaft, B 43 ff.). Die grundsätzlich in Frage kommenden Gebiete seien auf ihre Ackerfähigkeit hin überprüft worden. Dabei seien vor allem auch die Gebietskenntnisse der Fachleute des Landwirtschaftssekretariates und der kommunalen Ackerbaustellenleiter herangezogen worden. Das fragliche Gebiet in der Oberen Schwendi liege in der Klimazone C 5-6, das Futterertragspotential sei günstig und liege zwischen 90 - 115 Zentner Trockensubstanz pro Hektare, die Hangneigung liege unter 18 %. Das Gebiet gehöre damit ohne



Zweifel zu den für die Landwirtschaft am besten geeigneten Böden im Kanton. An diesen Beurteilungsgrundlagen habe sich seit der Richtplanung 1987 nichts Wesentliches geändert.

11. Nach Art. 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1) stellt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Ist für die Ermittlung und Würdigung des Sachverhaltes besonderes Fachwissen erforderlich, hat sie den Beizug von Sachverständigen zu prüfen (Art. 10 Abs. 2 VRPG). Die Einholung von Gutachten ist dabei vielfach eine Ermessensfrage. So können insbesondere Amtsberichte anderer Verwaltungsstellen das nötige Fachwissen vermitteln und ein Gutachten ersetzen (HANS-JÜRG SCHÄR, Gesetz über das Verwaltungsverfahren des Kantons Appenzell A.Rh. vom 28. April 1985, Art. 6, N. 28 und 34). Im vorliegenden Fall besteht keine Veranlassung, an den Feststellungen der kantonalen Fachleute zu zweifeln und die Eignung der Parzelle Nr. 1405 als Fruchtfolgefläche in Frage zu stellen. Dass die Qualifikation als Fruchtfolgefläche richtig ist, wird nicht zuletzt bestätigt durch die schriftliche Aussage von Ernst Krüsi-Roth, Speicherschwendi, wonach das fragliche Gebiet in der Oberen Schwendi während der Kriegsjahre 1939-45 tatsächlich als Fruchtfolgefläche genutzt worden ist; er selber habe damals bei der Kartoffelernte mitgeholfen (Schreiben vom 24. Januar 2000, act. 23).

12. Nach Art. 9 Abs. 1 RPG sind die Richtpläne für die Behörden verbindlich. Die im Richtplan festgelegten Fruchtfolgeflächen geniessen indessen keinen absoluten Schutz, da die raumplanerische Interessenabwägung stets vorbehalten bleibt (PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 120; FELIX JOST, Grösse und Lage von Bauzonen, Zürich 2000, S. 178). Die Rekurrentin macht geltend, dass im vorliegenden Fall die Interessen für eine Zuweisung zur Bauzone überwiegen würden.

13. Bauzonen umfassen gemäss Art. 15 RPG Land, das sich für die Überbauung eignet und a. weitgehend überbaut ist oder b. voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Unstrittig ist, dass die Parzelle Nr. 1405 grundsätzlich für eine Überbauung geeignet ist. Die Parzelle gehört aber, wie das Verwaltungsgericht festgestellt hat, nicht zum weitgehend überbauten Gebiet. Das Planungsgebiet weist keine Siedlungsqualität auf, sondern ist Teil eines grösseren zusammenhängenden Landwirtschaftsgebietes (vgl. Urteil vom 28. Januar 1998, S. 8 f.). Eine Einzonung wäre somit nur unter dem Blickwinkel von Art. 15 lit. b RPG möglich. Ob - wie von der Rekurrentin behauptet - ein Bedarf an Wohnzonen für Ein- und Zweifamilienhäuser in der Gemeinde besteht, kann an dieser Stelle indessen offenbleiben. Denn selbst wenn ein solcher Bedarf ausgewiesen wäre, lässt sich daraus noch kein Anspruch auf eine Zuweisung zur Ein- und Zweifamilienhauszone ableiten (vgl. WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 15, N. 8).

14. Ein Anspruch auf Zuweisung zu einer bestimmten Nutzungszone kann sich dagegen unter Umständen aus dem Grundsatz der Planbeständigkeit und dem verfassungsrechtlichen Prinzip des Vertrauensschutzes ergeben. Nutzungspläne können ihren Zweck der grundeigentümerverbindlichen und parzellenscharfen Nutzungsordnung nur erfüllen, wenn sie eine gewisse Beständigkeit aufweisen (BGE 123 I 182). Soweit die Rekurrentin sich in diese Sinne auf den Zonenplan von 1978 beruft, kann ihr jedoch nicht gefolgt werden. Gemäss der Praxis des Bundesgerichts stellt sich die Frage der Planbeständigkeit nur bei Nutzungsplänen, die unter der Herrschaft des RPG und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen wurden (BGE 127 I 106). Wie das Verwaltungsgericht festgestellt hat, genügt der Zonenplan von 1978 diesen Anforderungen nicht (Urteil vom 28. Januar 1998, S. 7). Dass die Baukommission der Gemeinde Speicher der Rekurrentin 1982 die Bauqualität bestätigt und 1984 die Überarbeitung des Quartierplans in Aussicht gestellt hat, ändert daran nichts. Der Zonenplan von 1978 hat gemäss den Ausführungen des Verwaltungsgerichts spätestens nach dem 1. Januar 1988 seine Gültigkeit zur Umschreibung des Baugebietes verloren (Urteil vom 28. Januar 1998,



S. 8). Mithin lässt sich im vorliegenden Verfahren nichts mehr daraus ableiten. Ebenso wenig lässt sich aus der Vereinbarung vom 3. Februar 1993 etwas zugunsten der Rekurrentin ableiten. Die damals mit dem Gemeinderat ausgehandelte Kompromisslösung stand von vornherein unter dem Vorbehalt allfälliger Rechtsmittelverfahren sowie der Genehmigung durch den Regierungsrat und der Annahme durch die Stimmberechtigten. Zudem kann eine solche Vereinbarung die raumplanerische Interessenabwägung grundsätzlich nicht ersetzen.

15. Die Rekurrentin beruft sich sodann auf das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot. Bei Planungsmassnahmen kommt indessen dem Grundsatz der Gleichbehandlung nur eine abgeschwächte Wirkung zu. Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet werden und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage und ähnlicher Art bau- und zonenrechtlich völlig verschieden behandelt werden können. Verfassungsrechtlich genügt, dass die Planung sachlich vertretbar, d.h. nicht willkürlich ist. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit mit dem Willkürverbot zusammen (BGE 116 Ia 195, 114 Ia 257). Was insbesondere die angebliche Ungleichbehandlung mit der Parzelle Nr. 525 angeht, so hat bereits das Verwaltungsgericht festgestellt, dass eine unterschiedliche raumplanerische Behandlung gerechtfertigt sei. Bei der Parzelle Nr. 525 handelt es sich um ein flächenmässig kleines Grundstück, direkt an der Strasse und topographisch deutlich von der Parzelle Nr. 1405 getrennt. Da sie in einem steilen Abhang liegt, erscheint sie landwirtschaftlich viel eher entbehrlich (Urteil vom 28. Januar 1998, S. 9).

16. Im Ergebnis ist der vorliegende Teilzonenplan nicht zu beanstanden. Die vom Gemeinderat angeführten planerischen Argumente sind sachlich nachvollziehbar und überzeugend. Die Parzelle Nr. 1405 ist - ungeachtet ihrer Qualifikation als Fruchtfolgefläche - für eine landwirtschaftliche Nutzung ausgezeichnet geeignet. Überwiegende Interessen für eine Zuweisung zur Bauzone liegen nicht vor. Gemäss den Vorgaben im kantonalen Richtplan und im Gemeinderichtplan ist die Parzelle deshalb der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Anzumerken bleibt, dass der Teilzonenplan insoweit überholt ist, als das Baugesetz vom 12. Mai 2003 kein landwirtschaftliches Vorranggebiet mehr kennt. Die entsprechende Zonierung ist folglich gegenstandslos.

17. Soweit die Rekurrentin sinngemäss eine Entschädigung aus materieller Enteignung geltend macht, ist auf den Rekurs nicht einzutreten. Die Entschädigungsfrage ist für die planerische Behandlung der Parzelle Nr. 1405 nicht massgebend.

18. Damit ist der vorliegende Rekurs abzuweisen und dem Teilzonenplan Obere Schwendi die Genehmigung zu erteilen. Bei diesem Verfahrensausgang ist die Rekurrentin gemäss Art. 19 Abs. 3 VRPG gebühren- und kostenpflichtig. Die Höhe der Staatsgebühr richtet sich nach Art. 4 lit. b des Gesetzes über die Gebühren in Verwaltungssachen (bGS 233.2). Parteientschädigungen sind keine auszurichten (Art. 24 VRPG).

C. Beschluss des Regierungsrates

1. Der Rekurs wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Der Teilzonenplan Obere Schwendi, vom Gemeinderat Speicher erlassen am 8. Juli 1998, von der Einwohnergemeinde Speicher angenommen am 29. November 2009, wird unter nachstehender Einschränkung genehmigt.



Appenzell Ausserrhoden

3. Es wird festgestellt, dass die mit dem Teilzonenplan erfolgte Ausscheidung landwirtschaftlichen Vorranggebietes gegenstandslos ist.
4. Der Gemeinderat Speicher wird aufgefordert, nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens fünf Exemplare des Teilzonenplanes zur Anbringung des Genehmigungsvermerks einzureichen.
5. Der Rekurrentin wird eine Staatsgebühr von Fr. 1'200.- auferlegt.
6. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

Rechtsmittel: Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Zustellung schriftlich Beschwerde erhoben werden beim Obergericht von Appenzell Ausserrhoden, verwaltungsrechtliche Abteilung, Fünfeckpalast, Postfach 162, 9043 Trogen. Die Regeln über den Fristenstillstand finden keine Anwendung (Art. 110 Abs. 3 BauG). Die Beschwerde hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten, allfällige Beweismittel sind genau zu bezeichnen. Der angefochtene Entscheid und soweit möglich auch die Beweismittel sind beizulegen.

Amtsblatt (Genehmigung)

Auszug an

[REDACTED]
[REDACTED]
Gemeinderat Speicher
Departement Bau und Umwelt i.V.
Departement Bau und Umwelt
Planungsamt
Obergericht
Rechtsdienst der Kantonskanzlei (R99161 chn/thf; 2 Expl.)

Im Auftrag des Regierungsrates:

Roger Nobs, Ratschreiber

Versandt am 28. März 2013