Urteilskopf

118 Ia 165

24. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 13. Mai 1992 i.S. R. AG gegen Gemeinde Speicher und Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh. (staatsrechtliche Beschwerde).
Regeste (de):
Anfechtbarkeit von Entscheiden, die vor der Genehmigung des Nutzungsplans ergehen (Art. 84 Abs. 1 OG).

Rechtsmittelentscheide, die vor der Genehmigung eines Nutzungsplans ergehen, legen den Inhalt eines Nutzungsplans nicht endgültig fest; sie sind daher mit staatsrechtlicher Beschwerde nicht anfechtbar. Besonderheiten im zürcherischen Recht (E. 2a).

Zulässigkeit aller Rügen gegenüber dem Nutzungsplan bei Anfechtung des Genehmigungsentscheids. Voraussetzung der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs (E. 2b).

Bedingte Festsetzung eines Nutzungsplans.

Fehlende gesetzliche Grundlage für eine bedingte Zonenfestsetzung im Recht des Kantons Appenzell A.Rh. (E. 3b). Verletzung der bundesrechtlichen Pflicht zu einer umfassenden und abgestimmten Nutzungsplanung (Art. 2 und Art. 14 ff. RPG) durch eine bedingte Zuweisung eines Grundstücks in eine Nichtbauzone (E. 3c).

Regeste (fr):
Art. 84 al. 1 OJ; recours contre des décisions antérieures au plan d'affectation.

Les décisions sur opposition antérieures à l'approbation du plan d'affectation n'en fixent pas définitivement le contenu; elles ne peuvent donc être attaquées par la voie du recours de droit public. Particularités du droit zurichois (consid. 2a).

Tous les griefs dirigés contre le plan d'affectation sont recevables à l'occasion d'un recours contre la décision d'approbation. Exigence de l'épuisement des instances cantonales (consid. 2b).

Détermination conditionnelle du plan d'affectation.

Absence de base légale pour une détermination conditionnelle des zones en droit du canton d'Appenzell Rhodes extérieures (consid. 3b). Le classement provisoire d'un bien-fonds hors de la zone à bâtir constitue une violation de l'obligation de droit fédéral de procéder à une planification complète et concordante (art. 2 et art. 14 ss LAT) (consid. 3c).

Regesto (it):
Ricorsi contro decisioni emanate prima dell'approvazione del piano di utilizzazione (art. 84 cpv. 1 OG).

Le decisioni su opposizione emanate prima dell'approvazione di un piano di utilizzazione non fissano definitivamente il suo contenuto e non possono pertanto essere impugnate tramite ricorso di diritto pubblico. Particolarità nel diritto zurighese (consid. 2a).

Tutte le censure dirette contro un piano di utilizzazione sono ammissibili in occasione di un ricorso contro la decisione di approvazione. Esigenza dell'esaurimento dei rimedi di diritto cantonale (consid. 2b).

Contenuto di un piano di utilizzazione soggetto a condizioni.

Nel diritto del Canton Appenzello Rhodes esteriore non vi è una base legale per subordinare la delimitazione delle zone a determinate condizioni (consid. 3b). L'attribuzione, soggetta a condizioni, di un fondo a una zona non edificabile viola l'obbligo di diritto federale di procedere a una pianificazione completa e combinata (art. 2 e art. 14 segg. LPT) (consid. 3c).

Sachverhalt ab Seite 166

BGE 118 Ia 165 S. 166

Die R. AG ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 1405 im Gebiet "Obere Schwendi" in der Gemeinde Speicher. Der Zonenplan von 1972 wies dieses über 21 000 m2 grosse Grundstück der Einfamilienhauszone zu. Wenig später wurde für die Parzelle Nr. 1405 und das Nachbargrundstück Nr. 1406 ein Quartierplan festgesetzt, den der Regierungsrat am 2. Januar 1974 genehmigte. Mit der

BGE 118 Ia 165 S. 167

Zonenplanrevision von 1978 wurde die Parzelle Nr. 1406 in die Reservezone umgeteilt, während die Parzelle Nr. 1405 in ihrem ganzen Umfang in der Bauzone verblieb. Am 27. November 1980 entliess die Direktion für Landwirtschaft und Forstwesen des Kantons Appenzell A.Rh. das Grundstück Nr. 1405 aus der Unterstellung unter die Landwirtschaftsgesetzgebung. Es blieb auch nach der Revision des Zonenplans im Jahre 1983 der Bauzone zugeteilt. Die R. AG reichte am 6. April 1984 ein Baugesuch zur Erstellung eines Appenzellerhauses auf dem Grundstück Nr. 1405 ein. Die Baukommission der Gemeinde Speicher sistierte darauf im Einverständnis mit der Grundeigentümerin das Baugesuch, um eine Überarbeitung des Quartierplans von 1974 vorzunehmen. Während der Arbeiten zur Revision des Quartierplans reichten am 21. Dezember 1984 401 Personen beim Gemeinderat von Speicher eine Initiative zur Überführung der Parzellen Nrn. 525, 526, 1405 und 1406 in die Zone "Übriges Gemeindegebiet" (sog. Auszonungsinitiative Obere Schwendi) ein. In der darauffolgenden Urnenabstimmung vom 22. September 1985 nahmen die Stimmbürger die Initiative an. Aufgrund dieses Abstimmungsergebnisses beschloss der Gemeinderat am 17. Oktober 1985 die Zuweisung der von der Initiative erfassten Parzellen in das übrige Gemeindegebiet, und die Planänderung wurde anschliessend öffentlich aufgelegt. Innert Frist erhob die R. AG erfolglos beim Gemeinderat von Speicher Einsprache. Einen Rekurs gegen diesen Entscheid wies der Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh. am 13. Juni 1989 ab. Die Stimmbürger von Speicher nahmen am 25. Februar 1990 in einer Volksabstimmung die Teilzonenplanänderung "Obere Schwendi", welche die Zuweisung der Parzellen Nrn. 525 bis 528 sowie 1405 und 1406 in das übrige Gemeindegebiet zum Gegenstand hatte, mit deutlicher Mehrheit an. Der Antrag des Gemeinderates von Speicher lautete wie folgt: "Der Gemeinderat beantragt Ihnen, der Teilzonenplanänderung "Obere Schwendi" sei vorbehältlich einer späteren Abstimmung über einen Kredit für Kosten wegen eingetretener materieller Enteignung zuzustimmen." Die Gemeinde Speicher ersuchte am 27. Dezember 1990 um die regierungsrätliche Genehmigung der vom Volk angenommenen Teilzonenplanänderung. Die R. AG hatte bereits am 27. Februar 1990 gegenüber dem Regierungsrat beantragt, die Genehmigung für die Teilzonenplanänderung zu verweigern. Der Regierungsrat erteilte die Genehmigung am 19. März 1991.

BGE 118 Ia 165 S. 168

Die R. AG hat gegen den Rekursentscheid des Regierungsrats vom 13. Juni 1989 und gegen den Genehmigungsentscheid vom 19. März 1991 eine staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht. Sie stellt den Antrag, es seien die angefochtenen Entscheide wegen Verletzung von Art. 4 und 22ter BV aufzuheben.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Die vorliegende Beschwerde ist innert Frist im Anschluss an den Genehmigungsentscheid des Regierungsrats vom 19. März 1991 erhoben worden. Gleichzeitig ficht die Beschwerdeführerin auch den regierungsrätlichen Rekursentscheid vom 13. Juni 1989 und alle kommunalen Entscheide an, die im Zusammenhang mit der Teilzonenplanänderung "Obere Schwendi" ergangen sind. Zur Anfechtung dieser Entscheide ist die Frist zur Erhebung einer staatsrechtlichen Beschwerde längst abgelaufen. Es fragt sich daher, ob auf die Beschwerde eingetreten werden kann, soweit diese zuletzt genannten Entscheide angefochten sind. a) Nach Art. 84 Abs. 1 OG kann staatsrechtliche Beschwerde gegen kantonale Erlasse und Verfügungen (Entscheide) erhoben werden. Ein solcher anfechtbarer Hoheitsakt liegt nur vor, wenn dadurch die Rechtsstellung des Bürgers in verbindlicher Weise festgelegt wird (vgl. BGE 113 Ia 234 f. E. 1). Gemäss Art. 50 Abs. 3 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 28. April 1985 (EG zum RPG) treten die kommunalen Nutzungspläne mit der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft. Die Verfahrensabschnitte, die der Genehmigung vorangehen (Planauflage, Einsprache- und Beschwerdeverfahren, Urnenabstimmung) sind lediglich Schritte auf dem Weg zur rechtsverbindlichen Festsetzung eines Nutzungsplans (vgl. Art. 48, 49 und 50 Abs. 1 EG zum RPG). Bevor die Genehmigung erfolgt ist, steht der Inhalt eines Nutzungsplans noch nicht endgültig fest. Die Abweisung einer Beschwerde vor der Urnenabstimmung und der Genehmigung könnte nicht ausschliessen, dass das Volk oder der Regierungsrat die Festsetzung bzw. die Genehmigung des Nutzungsplans aus anderen, im Beschwerdeentscheid nicht behandelten Gründen verweigern. Das Bundesgericht hat daher entschieden, dass Beschwerden, die sich gegen Rechtsmittelentscheide im Planauflageverfahren richten, bis zum Vorliegen der Genehmigung sistiert werden bzw. dass auf solche Beschwerden

nicht eingetreten wird (Urteil vom 2. Juli 1986 in ZBl 89/1988 122; vgl. auch BGE 116 Ia 226 E. 1e). Es trifft zwar zu, dass das Bundesgericht auf staatsrechtliche Beschwerden gegen Entscheide des Regierungsrats des Kantons Zürich über die Festsetzung von Nutzungsplänen auch dann eintritt, wenn diese in bezug auf die umstrittenen Parzellen noch nicht genehmigt ist. In diesen Fällen findet jedoch das kantonale Rechtsmittelverfahren - im Gegensatz zur Ordnung im Kanton Appenzell A.Rh. - nach der Planfestsetzung statt, und die regierungsrätliche Genehmigung des Nutzungsplans liegt beim Entscheid über die staatsrechtliche Beschwerde - ausser für die umstrittenen Parzellen - vor. Bezüglich dieser letzteren wird allein in Anbetracht des noch hängigen staatsrechtlichen Beschwerdeverfahrens mit der Genehmigung zugewartet, und die an die Beurteilung der Beschwerde anschliessende Genehmigung ist eine reine Formsache. Bei dieser besonderen Ordnung des zürcherischen Rechts steht der Nutzungsplan nach dem Rechtsmittelverfahren des Regierungsrats fest, weshalb auf eine daran anschliessende staatsrechtliche Beschwerde trotz der noch fehlenden Genehmigung bezüglich der umstrittenen Grundstücke eingetreten werden kann (vgl. auch das nicht publizierte Urteil vom 20. Dezember 1991 i.S. J. und T. B. c. Sarnen).
Demgegenüber ist die Ordnung des Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahrens im Kanton Appenzell A.Rh. wie erwähnt anders ausgestaltet. Die Entscheide, die vor der Genehmigung eines kommunalen Nutzungsplans durch den Regierungsrat ergehen, können mangels endgültigen Charakters und der damit fehlenden definitiven

Umschreibung der Rechtsstellung des Einzelnen nicht mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerdeführerin hat daher zu Recht bis zum Vorliegen des Genehmigungsentscheids zugewartet und erst im Anschluss daran eine staatsrechtliche Beschwerde ergriffen.
b) Nach Art. 86 OG ist die staatsrechtliche Beschwerde nur gegen letztinstanzliche Entscheide zulässig. Ein Entscheid einer unteren Instanz kann dabei mitangefochten werden, wenn entweder der letzten kantonalen Instanz nicht sämtliche vor Bundesgericht erhobenen Rügen unterbreitet werden konnten oder wenn solche Rügen zwar von der letzten kantonalen Instanz beurteilt wurden, jedoch mit einer engeren Prüfungsbefugnis, als sie dem Bundesgericht zusteht (BGE 115 Ia 414 E. 1; BGE 114 Ia 311 E. 3a; BGE 111 Ia 354). Das Verfahren zur Festsetzung kommunaler Nutzungspläne durchläuft im Kanton Appenzell A.Rh. mehrere aufeinanderfolgende

Verfahrensabschnitte. Das kantonale Rechtsmittelverfahren wird dabei nach der öffentlichen Planauflage, aber vor der Planfestsetzung durchgeführt. Die der Plangenehmigung durch den Regierungsrat vorausgehenden Entscheide sind Teilschritte des Planerlassverfahrens. Es fragt sich, ob sie in gleicher Weise zusammen mit dem Genehmigungsentscheid mitangefochten werden können, wie dies nach der angeführten Rechtsprechung in einem Rechtsmittelverfahren für unterinstanzliche Entscheide zutrifft. Das ist zu verneinen. Die im Planungsverfahren vor der Genehmigung ergehenden Entscheide haben wie erwähnt keinen endgültigen Charakter. Vielmehr beurteilt die Genehmigungsbehörde nach Art. 50 Abs. 3 EG zum RPG einen kommunalen Nutzungsplan umfassend bezüglich der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der übergeordneten Planung sowie der Zweckmässigkeit. Im Anschluss an den Genehmigungsentscheid können deshalb alle Rügen gegenüber dem Nutzungsplan erhoben werden, namentlich auch solche, die bereits Gegenstand eines kantonalen Rechtsmittelverfahrens bildeten. Für eine Mitanfechtung der dem Genehmigungsentscheid vorangehenden Entscheide besteht daher kein praktisches Bedürfnis, da die in diesem Zusammenhang behandelten Fragen - wie gesagt - im Anschluss an den Genehmigungsentscheid mit staatsrechtlicher Beschwerde gerügt werden können. Soweit mit der staatsrechtlichen Beschwerde im Anschluss an den Genehmigungsentscheid auch Rügen erhoben werden, die bereits im kantonalen Rechtsmittelverfahren vor der Planfestsetzung vorgebracht werden konnten, muss der kantonale Instanzenzug ausgeschöpft worden sein. Andernfalls kann insoweit auf die staatsrechtliche Beschwerde gemäss Art. 86 Abs. 1 OG nicht eingetreten werden (BGE 116 Ia 79 f.). Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdeführerin alle ihr zur Verfügung stehenden kantonalen Rechtsmittel ergriffen, so dass auf sämtliche vorgebrachten Rügen einzutreten ist.

3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Teilzonenplan "Obere Schwendi" sei vom Volk unter der Bedingung beschlossen worden, dass die Stimmbürger später gegebenenfalls einem Kredit über eine allfällig zu entrichtende Entschädigung aus materieller Enteignung zustimmen würden. Das sei unzulässig, einerseits weil für eine solche bedingte Nutzungsplanfestsetzung keine gesetzliche Grundlage bestehe, anderseits weil Nutzungspläne von Bundesrechts wegen bedingungsfeindlich seien. a) Zunächst ist zu prüfen, ob die Festsetzung des Teilzonenplans "Obere Schwendi" unter einer Bedingung erfolgte, wie die

Beschwerdeführerin behauptet. Den Stimmbürgern wurde am 25. Februar 1990 die Frage unterbreitet: "Wollen Sie der Teilzonenplanänderung "Obere Schwendi" zustimmen?", also ohne einen Vorbehalt bezüglich der Finanzierbarkeit dieser Massnahme. Aus den Abstimmungsunterlagen des Gemeinderats Speicher ergibt sich jedoch, dass dieser die Zonenplanänderung dem Volk nicht vorbehaltlos unterbreiten wollte. Vielmehr hielt er

in seinen Erläuterungen an die Stimmbürger fest, er gehe davon aus, dass die Teilzonenplanänderung zu keinen Kosten führe. Falls diese Annahme nicht zutreffen sollte, müsste den Stimmbürgern später noch ein entsprechendes Kreditbegehren unterbreitet werden; wenn dieses abgelehnt würde, "verbliebe das Land, welches nur gegen eine Bezahlung einer Entschädigung umgezont werden könnte, in der angestammten Zone. Die Initiative und der heute vorgelegte, abgeänderte Teilzonenplan blieben ohne Wirkung." Im Blick auf diese völlig eindeutige Erläuterung ist davon auszugehen, dass die Bürger ihren Entscheid unter der Annahme gefällt haben, dass der Teilzonenplan ohne weiteres dahinfalle, wenn später der Kredit für eine allfällige Enteignungsentschädigung verweigert werde, selbst wenn dies in der Abstimmungsfrage nicht ausdrücklich erwähnt wurde. Immerhin enthielt auch der gemeinderätliche Antrag zuhanden der Stimmbürger den fraglichen Vorbehalt, indem dort die Zustimmung zur Teilzonenplanänderung empfohlen wurde, "vorbehältlich einer späteren Abstimmung über einen Kredit für Kosten wegen eingetretener materieller Enteignung". In der Duplik räumt überdies auch der Regierungsrat ein, dass der Gemeinderat Speicher davon ausgegangen sei, bei einer Nichtbewilligung des Kredits für eine allfällige Enteignungsentschädigung sei der zur Abstimmung unterbreitete Teilzonenplan automatisch aufgehoben. Die Teilzonenplanänderung "Obere Schwendi" ist somit unter einer auflösenden Bedingung mit der Wirkung beschlossen worden, dass die Zuweisung der Parzelle der Beschwerdeführerin in das übrige Gemeindegebiet ohne weiteres unwirksam wird und die alte Ordnung (Zuweisung zur Bauzone) wieder Geltung erlangt, wenn die Stimmbürger später einen allenfalls nötigen Kredit für eine Enteignungsentschädigung verweigern. b) Die Zuweisung eines Grundstücks in eine Nichtbauzone begrenzt die Baumöglichkeiten des Eigentümers und stellt deshalb eine Eigentumsbeschränkung dar. Solche Einschränkungen der Eigentumsgarantie sind nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (Art. 22ter Abs. 2 BV; BGE 115 Ia 351 E. 3a, 385 E. 3; BGE 113 Ia 447 f. E. 4).

BGE 118 Ia 165 S. 172

Art. 24 und 36 EG zum RPG enthalten eine gesetzliche Grundlage für die Einweisung von Grundstücken in die Zone "Übriges Gemeindegebiet". Diese Bestimmungen beziehen sich auf eine unbedingte Festsetzung dieser Zonenart. Für eine bedingte Zonenfestsetzung fehlt im kantonalen Recht eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Der vorliegend angebrachte Vorbehalt der Teilzonenplanänderung "Obere Schwendi" hat zur Folge, dass die Beschwerdeführerin bezüglich der Zuweisung ihres Grundstücks jedenfalls für einen nicht unerheblichen Zeitraum im ungewissen ist. Dies bewirkt für die Beschwerdeführerin eine zusätzliche Eigentumsbeschränkung. Sie hat nämlich bis zum Entscheid über den Eintritt der beim Erlass des Teilnutzungsplans "Obere Schwendi" angebrachten Bedingung die sich aus der planerischen Ungewissheit ergebenden Nachteile zu tragen. Ein derartiger, nicht unerheblicher zusätzlicher Eingriff in die Rechtsstellung des Eigentümers bedarf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Da eine solche im vorliegenden Fall fehlt, verletzt die vorliegende bedingte Planfestsetzung Art. 22ter BV. Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher schon aus diesem Grund gutzuheissen, und der Genehmigungsentscheid des Regierungsrats vom 19. März 1991 ist aufzuheben. c) Es fragt sich zudem, ob selbst bei einer vorhandenen gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht eine bedingte Festsetzung eines Nutzungsplans mit der bundesrechtlichen Ordnung des Raumplanungsgesetzes vereinbar wäre. Die Kantone und Gemeinden sind verpflichtet, die vom eidgenössischen Raumplanungsgesetz vorgesehenen Nutzungspläne in dem ihnen dafür gesetzten sachlichen und zeitlichen Rahmen zu erlassen (Art. 2 und Art. 14 ff. RPG; Art. 3 EG zum RPG). Sie haben insbesondere die Bauzonen nach den Kriterien von Art. 15 RPG unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Planungsgrundsätze und aller übrigen tangierten Interessen festzusetzen (vgl. BGE 117 Ia 307 E. 4b; 116 Ia 232; BGE 114 Ia 368 f. E. 4). Die Nutzungsplanung hat das ganze Planungsgebiet vollständig zu erfassen, und sie soll aus einer Gesamtsicht heraus erfolgen (vgl. Art. 2, 3 und 14 RPG). Es ist mit der so verstandenen Planungspflicht nicht vereinbar, wenn für einzelne Gebiete die Festsetzung einer Nutzungszone aufgeschoben wird. Umgekehrt müssen die Zonen, in die das Planungsgebiet eingewiesen wird, den bundesrechtlichen Anforderungen genügen. Es ist deshalb nicht zulässig, dass einer Bauzone zugeteiltes Land erst nach der Durchführung eines zusätzlichen Umzonungsverfahrens überbaut werden kann (BGE 115 Ia 341 E. 6a; BGE 112 Ia 258 f. E. 2c).

Diese Ordnung schliesst es nicht aus, Ungewissheiten Rechnung zu tragen, sofern diese planerisch begründet sind. So gestattet Art. 18 Abs. 2 RPG den Kantonen, Nutzungszonen zu schaffen für Gebiete, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen werden soll (vgl. BGE 115 Ia 341 E. 6a; BGE 112 Ia 316 f.). Ferner können im Blick auf eine noch ungewisse Änderung der planungsrechtlichen Festlegungen Planungszonen erlassen werden, innerhalb deren alle Vorkehrungen untersagt sind, welche die künftige Planung erschweren (Art. 27 RPG). Andere, nicht planerisch bedingte Ungewissheiten rechtfertigen dagegen keinen Aufschub bei der Erfüllung der Planungspflicht. Es liegt vielmehr gerade im Wesen der Planung, dass sie in die - in manchen Punkten ungewisse - Zukunft hineinwirken und diese lenkend mitgestalten soll. Diese Funktion kann nur eine verbindliche, für den Grundeigentümer verlässliche Nutzungsplanung übernehmen. Mit der dargelegten Pflicht zu einer umfassenden, abgestimmten und für den Grundeigentümer verbindlichen Planung lässt sich eine bedingte Festsetzung von Nutzungsplänen kaum vereinbaren. Ein Verstoss gegen die bundesrechtliche Planungspflicht ist jedenfalls unter den vorliegenden Umständen gegeben. Die Nichteinweisung eines Grundstücks von über 20 000 m2 wird von der Bedingung abhängig gemacht, dass gegebenenfalls die Stimmbürger einem Kredit zur Bezahlung einer geschuldeten Entschädigung aus materieller Enteignung zustimmen. Bei einer Verwirklichung der Bedingung würde nachträglich ein erhebliches Landstück der Bauzone zugeteilt, und der von der Gemeinde in den Abstimmungsunterlagen anerkannten Pflicht zur Verkleinerung der Bauzone müsste durch die Auszonung bisher eingezonten Baulands an einem anderen Ort nachgekommen werden. Mit dem Eintritt der Bedingung allein wäre dieser Pflicht freilich noch keine Genüge getan; es müsste dazu vielmehr erneut ein Verfahren zur Änderung des Nutzungsplans eingeleitet werden, das wegen der dann nötigen Auszonung von bisher eingezontem Bauland langwierig sein dürfte und ebenfalls eine Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung nach sich ziehen könnte. Vom Eintritt der Bedingung an bis zu der durch sie nötig werdenden Planänderung hätte die Gemeinde Speicher somit eine zu grosse, den Grundsätzen des Bundesrechts nicht entsprechende Bauzone. Eine Planungsmassnahme, die den Eintritt eines solchen Resultats zulässt, steht im Widerspruch zu der bundesrechtlichen Pflicht zur Festsetzung RPG-konformer Bauzonen. Die Regel von Art. 15 RPG, welche die Grösse der Bauzone begrenzt, schliesst daher eine bedingte Festsetzung

der Bauzone jedenfalls dann aus, wenn diese bei Eintritt der Bedingung den bundesrechtlichen Anforderungen nicht mehr genügt. Das ist hier der Fall. Die bedingte Festsetzung des Teilzonenplans "Obere Schwendi" wäre daher selbst dann unzulässig, wenn dafür im kantonalen Recht eine gesetzliche Grundlage bestünde. Das bedeutet freilich nicht, dass es den Gemeinden von vornherein verwehrt wäre, Auszonungen baureifen Landes, für welche sie gemäss einem formell rechtskräftigen Entscheid Entschädigung leisten müssen, nachträglich wieder rückgängig zu machen. Dies muss jedoch auf dem Weg der Planänderung geschehen und ist nur im Rahmen der vom Bundesrecht aufgestellten Grundsätze zulässig (vgl. BGE 111 Ia 22 E. 2d). Die Gemeinden haben für die Kosten, die die Festsetzung einer bundesrechtskonformen Nutzungsplanung mit sich bringt, grundsätzlich ohne Vorbehalte aufzukommen, soll nicht letztlich die ganze Planung in Frage gestellt werden. Eine Ausnahme ist einzig in Fällen möglich, in denen die Leistung einer Entschädigungssumme für eine materielle Enteignung eine Gemeinde in ihrem finanziellen Gleichgewicht so stark träfe, dass eine notstandsähnliche Situation einträte (BGE 107 Ia 245).

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden kann, und der Genehmigungsentscheid des Regierungsrats des Kantons Appenzell A.Rh. vom 19. März 1991 wird aufgehoben.