

BGer 1P.21/2005 vom 6. Oktober 2005

Bundesgericht, 2005-10-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.21_2005

FR: TF 1P.21/2005 du 6 octobre 2005

IT: TF 1P.21/2005 del 6 ottobre 2005

Regeste

Nutzungsplanung Planggli, Niederurnen | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Die beiden Beschwerden sind wörtlich identisch und richten sich gegen denselben Entscheid des Verwaltungsgerichts. Die Verfahren sind zu vereinigen.

E. 2.1

Angefochten ist der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 30. November 2004, mit dem es - wie zuvor schon der Regierungsrat - den Beschluss der Ortsgemeindeversammlung Niederurnen vom 18. Mai 2001 schützte, mit welchem diese das Gebiet Planggli wie schon am 29. November 1991 der Landwirtschaftszone zuwies. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts ist, was den Beschwerdeführern bewusst ist, kantonal nicht letztinstanzlich, da die regierungsrätliche Genehmigung der umstrittenen Nutzungsplanung (Art. 26 RPG) noch aussteht, und damit grundsätzlich nicht anfechtbar (Art. 86 Abs. 1 OG). Sie machen indessen geltend, die regierungsrätliche Genehmigung sei vorliegend eine blosser Formalität, weshalb nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts die direkte Anfechtung des Verwaltungsgerichtsentscheides zulässig sei. Die Nutzungsplanung von Niederurnen wurde, mit Ausnahme des Gebietes Planggli, vom Regierungsrat bereits genehmigt, und in Bezug auf dieses Gebiet hat er sich in seinem Beschwerdeentscheid vom 26. November 2002 weitgehend festgelegt, indem er dessen Zuweisung zur Landwirtschaftszone als rechtmässig - und damit als genehmigungsfähig - beurteilte. Damit erweist sich die ausstehende Genehmigung als blosser Formalität, weshalb nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der letztinstanzliche Beschwerdeentscheid des Verwaltungsgerichts direkt mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden kann (BGE 120 Ia 19 E. 2a; 118 Ia 165 E. 2). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, sodass auf die Beschwerden einzutreten ist.

E. 2.2

Die Beschwerdeführer rügen unter Verweis auf BGE 129 I 232 und 119 Ia 141, der Entscheid der Gemeindeversammlung vom 18. Mai 2001 sei nicht begründet, was einen Verstoss gegen ihren in Art. 29 Abs. 2 BV garantierten Anspruch auf rechtliches Gehör bedeute. Die Rüge ist neu, darauf ist daher mangels Ausschöpfung des Instanzenzuges (Art. 86 Abs. 1 OG) nicht einzutreten.

E. 3

Die Beschwerdeführer werfen dem Regierungsrat - und dem Verwaltungsgericht, das dessen Entscheid schützte - vor, er habe das kantonale Verfahrensrecht willkürlich

angewandt und das Gebot der Rechtssicherheit in unhaltbarer Weise missachtet, indem er sich in seinem Entscheid vom 26. November 2002 über seine in den Rückweisungsentscheiden vom 21. Oktober 1997 vertretene Rechtsauffassung hinweggesetzt habe.

E. 3.1

Die Erwägungen und insbesondere das Dispositiv eines Rückweisungsentscheides binden sowohl die Vorinstanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, als auch die zurückweisende Rechtsmittelinstanz, falls sie erneut mit der Sache befasst wird (BGE 122 I 250 E. 2; 117 V 237 E. 2a S. 241; 112 Ia 353 E. 3c/bb ; 94 I 384 E. 2 S. 389; André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 869; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt am Main 1990, Nr. 42 S. 131). Ob man den Rückweisungsentscheid als End- oder Zwischenentscheid auffasst, oder ob er vollstreckbar ist oder - weil nur behördenverbindlich - nicht, vermag daran, entgegen der Auffassung von Regierungsrat und Verwaltungsgericht, nichts zu ändern. Die Bindungswirkung des Rückweisungsentscheides entfällt grundsätzlich nur dann, wenn sich die rechtserheblichen tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse nach seinem Ergehen geändert haben. Im vorliegenden Fall hat der Regierungsrat seinen Rückweisungsentscheid allerdings im Wissen darum erlassen, dass er die Planungsmassnahme später im Rahmen des in Art. 26 RPG vorgeschriebenen Genehmigungsverfahrens nochmals einer Gesamtbeurteilung mit Blick auf die Ortsplanung der Ortsgemeinde Niederurnen unterziehen muss. Dies relativiert die Bindungswirkung seines Rückweisungsentscheides vom 11. Oktober 1997 erheblich.

E. 3.2

Der Regierungsrat hat in seinen Entscheiden vom 21. Oktober 1997 in teilweiser Gutheissung der Beschwerden der Beschwerdeführer entschieden, der Beschluss der Ortsgemeinde Niederurnen vom 21. November 1991, mit welchem die Parzellen Nrn. 1318 und 28 einerseits und Nr. 30 andererseits der Landwirtschaftszone zugewiesen worden waren, werde als gegen übergeordnetes Recht verstossend aufgehoben. Die Parzellen würden entsprechend den behördenverbindlichen Richtplanvorgaben dem allgemeinen Baugebiet zugewiesen. Die Ortsgemeinde Niederurnen wurde aufgefordert, diese Parzellen einer Bauzone gemäss dem Nutzungsplan der Gemeinde Niederurnen zuzuweisen und eingeladen, diese entsprechend den Planvorgaben und dem Antrag des Gemeinderates zu Handen der Gemeindeversammlungen vom 21. Juni 1991 und vom 29. November 1991 der Wohnzone W2 Planggli mit Nutzungskonzentration gemäss Art. 65 und Art. 71 der neuen Bauordnung Niederurnen vom 21. Juni 1991 (BO) und im übrigen der Zone mit noch nicht bestimmter Nutzung gemäss Art. 55 BO zuzuweisen. Die Gemeindeversammlung vom 18. Mai 2001 setzte sich - nachdem der Regierungsrat ein Gesuch der Beschwerdeführer 2, die dies verunmöglichen wollten, am 10. April 2001 abgewiesen hatte - über die Vorgaben dieser Rückweisungsentscheide hinweg und wies die streitbetroffenen Parzellen der Landwirtschaftszone zu. Auf Beschwerden der Beschwerdeführer hin fühlte sich der Regierungsrat an seine früher vertretene Rechtsauffassung nicht gebunden und wies die Beschwerden am 26. November 2002 ab, soweit er darauf eintrat.

E. 3.3

Die Gemeindeversammlung von Niederurnen hat als für den Erlass der kommunalen Nutzungsplanung zuständiges Organ am 29. November 1991 entschieden, das Gebiet

Planggli der Landwirtschaftszone zuzuweisen. In den von den Beschwerdeführern gegen diese Zuweisung ihrer Grundstücke vor dem Regierungsrat angestrebten Beschwerdeverfahren wurde die Gemeinde vom Gemeinderat vertreten. Dieser verteidigte indessen nicht den Entscheid der Gemeindeversammlung, sondern beantragte im Gegenteil dessen Aufhebung. Dies führte denn auch zum sonderbaren Ergebnis, dass die Gemeinde als "unterliegende" Partei den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung bezahlen musste, obwohl der Gemeinderat mit seinem Beschwerdeantrag obsiegt hatte. Vor allem aber hatte dieses gesetzwidrige, dem Beschluss der Gemeindeversammlung widersprechende Vorgehen des Gemeinderates zur Folge, dass die Rückweisungsentscheide vom 21. Oktober 1997 demnach unangefochten blieben. Dies war um so stossender, als der Gemeinderat wusste, dass das Verwaltungsgericht, an welches er die Sache mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde hätte weiterziehen können, in seinem Entscheid vom 6. April 1993 in der tragenden Erwägung 3 (S. 21 ff.) befunden hatte, der kantonale Richtplan schliesse entgegen der Auffassung des Regierungsrates Rückzonungen im Gebiet Planggli nicht aus. Die Gemeinde Niederurnen war somit nicht rechtsgenügend vertreten: Im Verfahren vor dem Regierungsrat wurde ihr von der dafür zuständigen Gemeindeversammlung beschlossene Standpunkt nicht eingebracht, und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Verwaltungsgericht, welche nach den oben erwähnten Ausführungen des Verwaltungsgerichts in seinem Entscheid vom 6. April 1993 objektiv höchst aussichtsreich gewesen wäre, wurde nicht ergriffen.

E. 3.4

Die Rückweisungsbeschlüsse vom 21. Oktober 1997 leiden somit an schweren verfahrensmässigen Mängeln, da der Regierungsrat einerseits die Kompetenz der Gemeindeversammlung zur Festlegung der kommunalen Nutzungsplanung verletzte und da die Gemeinde Niederurnen andererseits ihre Parteirechte wegen der gesetzwidrigen Verfahrensführung des Gemeinderates nicht ausüben konnte und sie damit um ihr Recht gebracht wurde, die Rückweisungsentscheide des Regierungsrates vom Verwaltungsgericht überprüfen zu lassen. Dazu kommt, dass seine Rückweisungsentscheide auch inhaltlich offensichtlich nicht haltbar waren (dazu unten E. 5). Der Regierungsrat wies denn auch in seinem Entscheid vom 10. April 2001 das Gesuch der Beschwerdeführer 2 ab, es sei festzustellen, dass allfällige Anträge Stimmberechtigter zu Händen der Frühjahrsgemeindeversammlung von Niederurnen, welche in offensichtlichem Widerspruch zu den Rückweisungsentscheiden vom 21. Oktober 1997 auf eine Zuweisung des Planggli in eine Nichtbauzone irgendwelcher Art hinausliefen, für rechtswidrig zu erklären. Darin stellte er seine Rückweisungsentscheide aus dem Jahre 1997 in Frage, und zwar sowohl in Bezug auf deren Zustandekommen ohne rechtmässige Vertretung der Gemeinde Niederurnen als auch in inhaltlicher Hinsicht, indem er deutlich machte, dass an der darin vertretenen Rechtsauffassung, der kantonale Richtplan gebiete eine Zuweisung des Planggli zum Baugebiet, klarerweise nicht festgehalten werden könne. Diesen Entscheid, gegen den nach der Rechtsmittelbelehrung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gewesen wäre, liessen die Beschwerdeführer 2 unangefochten. Nachdem sich damit auch der Regierungsrat selber in einem in Rechtskraft erwachsenen Entscheid vom 10. April 2001 von seinen Rückweisungsentscheiden distanzierte, ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass sich auch die Gemeindeversammlung Niederurnen vom 18. Mai 2001 nicht daran gebunden fühlte und von der ihr zustehenden Kompetenz, den kommunalen Zonenplan im Rahmen der übergeordneten kantonalen Richtplanung festzusetzen, frei Gebrauch machte. Dementsprechend ist auch nicht zu

beanstanden, dass sich Regierungsrat und Verwaltungsgericht darauf beschränkten, den umstrittenen Zonenplan auf seine Rechtmässigkeit hin zu prüfen. Aus Sicht des Rechtssicherheitsgebotes, auf das sich die Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der Rüge berufen, das Verwaltungsgericht habe das kantonale Verfahrensrecht willkürlich angewandt, steht dem ebenfalls nichts entgegen: sie waren an den umstrittenen Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat als Parteien beteiligt, weshalb sie die offensichtlichen und schweren Mängel des Rückweisungsverfahrens ohne weiteres hätten erkennen können und müssen. Dies trifft selbstredend auch für den Regierungsrat zu, doch ist nicht ersichtlich, was die Beschwerdeführer daraus unter den gegebenen Umständen zu ihren Gunsten ableiten könnten. Wie vorn in E. 3.2 erwähnt, mussten der Regierungsrat und die Parteien beim Erlass des Rückweisungsentscheides vom 21. Oktober 1997 wissen, dass die umstrittene Planungsmassnahme im Gebiet Planggli später gestützt auf Art. 26 RPG im Rahmen des Genehmigungsverfahrens erneut einer mit Blick auf die Ortsplanung Niederurnen durchzuführenden Gesamtbeurteilung unterzogen wird. Der Regierungsrat konnte daher die Zonierungsfrage am 21. Oktober 1997 nicht definitiv entscheiden. Der Entscheid stand vielmehr unter dem Vorbehalt der späteren Genehmigung, welche nur bei Rechtmässigkeit der Planungsmassnahme bezogen auf die gesamte Ortsplanung der Gemeinde Niederurnen erteilt werden konnte. Auch aus diesem Grunde erscheint der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit verfassungsrechtlich als haltbar.

E. 3.5

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Gemeinde Niederurnen habe im März 1999 in der Person von RA Dr. Rainer Metzger einen neuen Rechtsvertreter ernannt, welcher fortan im Sinne der Gemeindeversammlung prozessiert habe. Dieser habe es indessen, was auch vom Verwaltungsgericht in E. 6a S. 15 festgestellt worden sei, versäumt, innert 10 Tagen die Wiederherstellung der Frist zur Erhebung einer Autonomiebeschwerde gegen die regierungsrätlichen Rückweisungsentscheide zu verlangen. Ebenso sei die 90-tägige Frist, deren Revision zu verlangen, längst abgelaufen. Es sei daher stossend und gesetzwidrig, wenn das Verwaltungsgericht trotz vielfach verpasster Fristen der Gemeinde die Verbindlichkeit der Rückweisungsentscheide vom 21. Oktober 1997 verneint habe. Nach Art. 36 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 4. Mai 1986 (VRG) kann die Behörde eine Frist wiederherstellen, wenn eine Partei oder ihr Vertreter unverschuldet abgehalten worden ist, rechtzeitig zu handeln, und innert 10 Tagen nach Wegfall des Hindernisses ein begründetes Begehren um Wiederherstellung einreicht. Diese Bestimmung ist offensichtlich nicht auf die vorliegende Konstellation zugeschnitten, die Gemeinde war im Verfahren vor dem Regierungsrat formell korrekt durch den Gemeinderat und dieser durch einen Anwalt vertreten, und es bestehen keine Anzeichen dafür, dass der Gemeinderat oder der Anwalt durch eine vorübergehende Handlungsunfähigkeit verhindert gewesen wären, die Rechtsmittelfrist gegen die Rückweisungsentscheide wahrzunehmen. Inwiefern der offenbar im März 1999 beim Gemeinderat eingetretene Meinungsumschwung, die Gemeindeversammlung fortan im Verfahren um die Zonenplanung für das Gebiet Planggli gesetzmässig zu vertreten, ein Grund sein könnte, der eine Wiederherstellung der Rechtsmittelfrist gegen die Rückweisungsentscheide des Regierungsrates hätte rechtfertigen können, ist unerfindlich. Dies umso mehr, als dem Regierungsrat im Beschwerdeverfahren nicht entgangen sein konnte, dass die Gemeinde Niederurnen nur formell korrekt vertreten war und den Gemeinderat den Standpunkt der Gegenpartei vertreten liess, ohne dass er dagegen etwas unternommen hätte. Das

Verwaltungsgericht äussert sich denn an der angeführten Stelle - recte E. 7 S. 15 - auch nicht dazu, welche Gründe wann eine Wiederherstellung der Rechtsmittelfrist nach Art. 36 Abs. 1 VRG gerechtfertigt haben könnten. Nicht zu beanstanden ist unter den vorliegenden Umständen auch, dass die Gemeinde Niederurnen keine Revision der Rückweisungsentscheide verlangte, was bei schweren Verfahrensverletzungen an sich zulässig wäre (Art. 117 Abs. 1 VRG). Zum einen ist höchst fraglich, ob sie überhaupt befugt gewesen wäre, eine Revision zu verlangen. Der Gemeinderat, der die Verfahrensverletzung verursachte, indem er in den Verfahren vor Regierungsrat nicht den Beschluss der Gemeindeversammlung verteidigte, sondern seinen eigenen, von dieser verworfenen Standpunkt vertrat, ist Organ der Gemeinde, weshalb sich diese dessen Verhalten wohl entgegenhalten lassen müsste. Damit wäre es ihr aber nach Treu und Glauben verwehrt, wegen einer von ihr selber zu vertretenden Verfahrensverletzung eine Revision zu verlangen. Zum andern durfte und musste sie davon ausgehen, dass der Regierungsrat die erwähnten Verfahrensverletzungen bewusst in Kauf genommen hatte und ein Revisionsgesuch dementsprechend einer blossen Formalität gleichgekommen wäre.

E. 4

In materieller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer die Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und des Rechtsgleichheitsgebotes (Art. 8 Abs. 1 BV).

E. 4.1

Der angefochtene Teilzonenplan weist die Grundstücke der Beschwerdeführer einer Nichtbauzone zu und belegt sie damit mit einer Eigentumsbeschränkung. Eine solche hält vor Art. 26 BV stand, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, ein öffentliches Interesse verfolgt, welches einen Eingriff ins Privateigentum zu rechtfertigen vermag, und verhältnismässig ist (BGE 125 II 129 E. 8 ; 121 I 117 E. 3b; 119 Ia 348 E. 2a mit Hinweisen). Sie entzieht den betroffenen Grundstücken grundsätzlich die Überbaumöglichkeit und wiegt dementsprechend schwer, weshalb das Bundesgericht unter dem Gesichtspunkt von Art. 26 BV frei prüft, ob sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, durch öffentliche Interessen gedeckt wird und verhältnismässig ist. Eine gewisse Zurückhaltung auferlegt es sich allerdings, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser überblicken, und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen, deren Beantwortung primär den für die Ortsplanung verantwortlichen Behörden überlassen werden muss (Art. 2 Abs. 3 RPG), was beim Erlass von Nutzungszonen regelmässig zutrifft. Die Sachverhaltsfeststellungen und die Beweiswürdigung überprüft das Bundesgericht nur auf Willkür (BGE 129 I 337 E. 41, 121 I 117 E. 3b/bb; 119 Ia 362 E. 3 mit Hinweisen).

E. 4.2

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt dem Gleichbehandlungsgrundsatz bei Planungsmassnahmen nur eine abgeschwächte Bedeutung zu. Ein Grundeigentümer hat keinen aus Art. 8 Abs. 1 BV folgenden Anspruch darauf, im Zusammenhang mit dem Erlass einer Zonenordnung gleich behandelt zu werden wie alle übrigen Grundeigentümer, die von einer Raumplanungsmassnahme berührt werden. Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage und 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 (ZBl 101 2000 143 E. 5b; BGE 121 I 245 E. 6e/bb).

E. 4.3

Die Nutzungsplanung hat grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus zu erfolgen (vgl. Art. 1 und 2 RPG ; BGE 118 Ia 165 E. 3c; 116 Ia 339 E. 3b/bb). Zur Planung der Entwicklung der Bautätigkeit ist daher ein planerisches Gesamtkonzept erforderlich. Zwar kann die kommunale Nutzungsplanung für einen Teil des Gemeindegebiets oder gar für eine einzelne Liegenschaft gesondert erfolgen. Derartige Sondernutzungsordnungen dürfen in der Regel aber nicht isoliert erlassen werden. Sie müssen sich vielmehr in die Zonenplanung der Gemeinde einfügen und dürfen nicht aus dem planerischen Gesamtkonzept herausgerissen werden (ZBl 103/2002 S. 579 E. 3a).

E. 5.1

Das Verwaltungsgericht befand im angefochtenen Entscheid (E. 4 ff. S. 27 ff.), dass der kantonale Richtplan vom 29. März 1998 die Gemeinde Niederurnen nicht verpflichtete, das Gebiet Planggli einer Bauzone zuzuweisen. Im sogenannten Grundlagenplan B (Ausgangslage) werde es zwar dem allgemeinen Baugebiet zugerechnet; dieser bezwecke indessen, den damals aktuellen Stand der Besiedlung wiederzugeben und stelle keine behördenverbindliche Planungsmassnahme dar, die von der Gemeinde während der Geltungsdauer des Richtplans umgesetzt werden müsste. Der Richtplan verlange indessen gemäss Koordinationsblatt 6.1.4 von der Gemeinde, das Baugebiet auf die nach Art. 15 RPG zulässige Grösse zu reduzieren; dabei sei in erster Priorität das als Bauzone eingezonte Gebiet im Riet der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Dass nach der Richtplanvorgabe in erster Linie im Riet ausgezont werden müsse - was auch geschehen sei - bedeute keineswegs, dass die Gemeinde zur Verkleinerung des Baugebiet auf das gesetzliche Mass nicht auch andernorts - z.B. im Planggli - altrechtliche Bauzonen auszonen dürfe. Die Zuweisung des Planggli in eine Nichtbauzone sei daher keineswegs richtplanwidrig. Es sei somit zu prüfen, ob dieses Gebiet nach Art. 15 RPG zwingend einer Bauzone hätte zugeteilt werden müssen. Nicht umstritten ist für das Verwaltungsgericht, dass die Parzellen Nrn. 28, 30 und 1318 überbaubar wären und dass es sich bei dem nach Süden exponierten Hang in annehmbarer Distanz zum Dorfzentrum um eine attraktive Wohnlage handeln würde. Das über 5 ha grosse Gebiet grenze im Norden und Westen an unüberbautes, zum Teil landwirtschaftlich genutztes, zum Teil bewaldetes Gebiet; vom Siedlungsgebiet im Süden sei es durch den Niederurner Bach getrennt; lediglich im Osten stosse es teilweise an besiedeltes Gebiet. Abgesehen von der vor vielen Jahren erbauten, längst zonenwidrig gewordenen "Villa Eternit" und einzelnen kleinen Stallgebäuden sei das Gebiet unüberbaut. Es stelle offensichtlich keine Baulücke im Sinn von Art. 15 lit. a RPG dar. Für eine Überbauung geeignetes, weitgehend unüberbautes Land dürfe nach Art. 15 lit. b RPG nur eingezont werden, wenn es voraussichtlich in den nächsten 15 Jahren benötigt werde. Bereits der kantonale Richtplan von 1988 habe festgestellt, dass die Bauzone in Niederurnen viel zu gross sei, und die letzten Erhebungen der Gemeinde in den Jahren 1998 und 1999 hätten dies bestätigt. Nach den Berechnungen des Regierungsrates sei bezogen auf den Stichtag 18. Mai 2001 eine Baulandreserve von knapp 25 ha einem Baulandbedarf für die nächsten 15 Jahre von 12 ha gegenübergestanden. Bei einer derartigen Überkapazität bedürfte es zwingender Gründe, die eine Einzonung des Planggli rechtfertigen könnten. Solche seien nicht ersichtlich. Die Wohnzonen der Gemeinde Niederurnen unterschieden

sich nur in Bezug auf die zulässige Ausnutzung und die Gebäudedimension; die in der Zone W2 Planggli zulässigen Nutzungen seien auch in anderen Bauzonen möglich. Es treffe daher nicht zu, dass die Gegenüberstellung von Baulandreserve und mutmasslichem Baulandbedarf insgesamt, ohne separate Ermittlung des Fassungsvermögens der einzelnen Teilbauzonen, den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht würde. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer sei bei der Berechnung der Baulandreserve zudem auf die objektiven Verhältnisse abzustellen, ohne zu berücksichtigen, ob die Grundeigentümer konkrete Überbauungsabsichten hätten. Die Nachfrage nach Bauland mit besonderem Wohnwert, wie sie das Planggli bieten könne, sei kein Grund, der bei vorhandenen grossen Überkapazitäten eine Einzonung rechtfertigen könnte. Beim Planggli handle es sich somit um Land, das weder im weitgehend überbauten Gebiet liege noch in den nächsten 15 Jahren für eine Überbauung benötigt werde, weshalb dessen Zuweisung in eine Nichtbauzone nicht zu beanstanden sei. Im Rahmen der ihm zustehenden Rechtmässigkeitsprüfung brauche es unter diesen Umständen weder abschliessend zu prüfen, ob das Gebiet erschlossen wäre noch ob es sich für eine bestimmte Nichtbauzone eigne. Beiläufig hielt das Verwaltungsgericht dann trotzdem fest, das Gebiet verfüge nicht über eine ausreichende Zufahrt und sei deswegen strassenmässig nicht erschlossen, sondern allenfalls erschliessbar. Die Zuweisung des Gebiets in die Landwirtschaftszone sei nach Art. 16 RPG nicht zu beanstanden. Das Gebiet könne wie bisher landwirtschaftlich genutzt werden; dies genüge nach Art. 16 Abs. 1 RPG für eine Einzonung in die Landwirtschaftszone, es sei nicht erforderlich, dass der Boden intensiv und maschinell nutzbar sei.

E. 5.2

Was die Beschwerdeführer vorbringen, ist nicht geeignet, diese Beurteilung als verfassungswidrig nachzuweisen:

E. 5.2.1

Die Beschwerdeführer behaupten nach wie vor, die Zuweisung des Planggli in die Landwirtschaftszone sei richtplanwidrig. Sie setzen sich indessen mit den Ausführungen des Verwaltungsgerichts, wonach der Grundlagenplan B, nach welchem das Planggli im Siedlungsgebiet liegt, den aktuellen Stand der Besiedlung wiedergeben soll und kein Planziel festlege, welches die Gemeinde in der Nutzungsplanung umsetzen müsste, nicht auseinander. Das genügt den gesetzlichen Begründungsanforderungen an die staatsrechtliche Beschwerde nicht (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Abgesehen davon liegt es in der Natur des Richtplans, dass er das Siedlungs- nicht parzellenscharf vom Nichtsiedlungsgebiet trennt. Es ist vielmehr Sache der Nutzungsplanung, die exakte Grenze festzulegen. Selbst wenn dem Plan Behördenverbindlichkeit zukäme, würde dies im Übrigen nicht ohne weiteres bedeuten, dass die Gemeinde nicht befugt wäre, bei der Nutzungsplanung die Grenzen des Siedlungsgebietes enger zu ziehen und unüberbaute Randgebiete wie das Planggli auszuzonen, soweit dies erforderlich ist, um das sowohl vom Richtplan als auch von Art. 15 RPG vorgegebene Ziel zu erreichen, die Baulandreserve auf den 15-jährigen Bedarf zu reduzieren. Die Vorgabe des Richtplans, die Verkleinerung der Bauzone sei "vorrangig" im Riet vorzunehmen, schliesst, wie sich schon aus dem Wortsinn ergibt, offensichtlich nicht aus, auch andere ehemalige Baugebiete dem Nichtsiedlungsgebiet zuzuweisen. Es kann daher nicht ernsthaft die Rede davon sein, der Richtplan schliesse eine Zuweisung des Planggli zum Nichtsiedlungsgebiet aus.

E. 5.2.2

Das Verwaltungsgericht hat sich für die Bedarfsprognose auf die Trendmethode gestützt, bei welcher einerseits die unüberbauten Teile der Bauzone und andererseits der tatsächliche jährliche Baulandverbrauch in den letzten Jahren ermittelt werden; aus der Gegenüberstellung dieser Werte wird anschliessend auf den zukünftigen Baulandbedarf geschlossen. Diese Methode ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sachlich vertretbar (BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa S. 341, 221 E. 3b S. 231). Das Verwaltungsgericht ist auf Grund einer anerkannten Berechnungsweise zum Schluss gekommen, dass die Baulandreserve das nach Art. 15 RPG zulässige Mass um das Doppelte übersteigt. Die Beschwerdeführer werfen dem Verwaltungsgericht nicht vor, falsch gerechnet oder von falschen Zahlen ausgegangen zu sein. Dieses Resultat ist dermassen klar, dass es ohne Verfassungsverletzungen weitere Abklärungen ablehnen konnte und sich insbesondere auch nicht darum zu kümmern brauchte, auf Grund welcher (Fehl-) Überlegungen der Regierungsrat in seinen Entscheiden vom 21. Oktober 1997 zum Schluss gekommen war, die Baulandreserve von Niederurnen decke nur gerade den 15-jährigen Baulandbedarf ab. Unerfindlich ist der Einwand der Beschwerdeführer, das Verwaltungsgericht hätte auf die Verhältnisse im Jahre 1991 abstellen müssen, als die Zonenplanung für das restliche Gemeindegebiet beschlossen wurde: damals war der Baulandüberhang offensichtlich noch grösser als heute, nachdem in der Zwischenzeit Teile der (damaligen) Baulandreserve überbaut wurden.

E. 5.2.3

Die Beschwerdeführer halten nach wie vor daran fest, das Planggli stelle nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Baulücke dar. Baulücken sind indessen nach konstanter Rechtsprechung kleine, unüberbaute Flächen innerhalb des Siedlungsgebietes, deren Nutzung von der sie umgebenden Siedlung so stark geprägt wird, dass sinnvollerweise nur ihre Aufnahme in die Bauzone in Frage kommt. Grössere und peripher gelegene Gebiete, denen im Verhältnis zur Umgebung eine eigenständige Bedeutung zukommt, sind dagegen keine Baulücken, selbst wenn darin bereits einzelne Bauten erstellt wurden (BGE 121 I 417 E. 5a). Das 5 ha grosse, am Siedlungsrand gelegene und weitgehend unüberbaute Planggli ist offensichtlich keine Baulücke im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, die Behauptung grenzt an Trölerei.

E. 5.2.4

Die Beschwerdeführer machen geltend, das Verwaltungsgericht hätte sich bei seiner Bedarfsprognose nicht damit begnügen dürfen, die gesamte Baulandreserve dem gesamten Baulandbedarf gegenüberzustellen, sondern hätte vielmehr prüfen müssen, ob auch für Einfamilienhäuser, wie sie in der Zone W2 Planggli zulässig seien, genügend Bauland zur Verfügung stehe. Die Beschwerdeführer behaupten indessen zu Recht nicht, in Niederurnen gebe es kein Bauland mehr für Einfamilienhäuser; nur schon ein Blick in den Zonenplan zeigt, dass solches - z.B. südlich des Planggli im Feld - in erheblichem Umfang vorhanden ist. Unter diesen Umständen brauchte das Verwaltungsgericht keine weiteren Abklärungen zu treffen, ob auch bei isolierter Betrachtung der Teilbauzone W2 eine ausreichende Baulandreserve besteht. Klar ist, dass gewisse Bauten - z.B. Terrassenhäuser, wie sie offenbar einmal zur Diskussion standen - in Niederurnen faktisch nur am Planggli-Hang zu realisieren sind. Dies bedeutet indessen nicht, dass die Gemeinde verpflichtet wäre, diesen für eine Überbauung freizugeben. Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, die Einzonung des Planggli sei notwendig, um die Abwanderung im Kanton Glarus zu stoppen, die Gemeinden Riedern, Mollis, Näfels, Oberurnen, Netstal und Bilten hätten bereits

attraktive Baulagen geschaffen, so ist die Argumentation einerseits widersprüchlich: wenn praktisch alle Gemeinden im Glarner Unterland attraktive Bauzonen geschaffen haben, so besteht bereits ein genügendes Angebot, ohne dass im Planggli zusätzlich eine exklusive Wohnlage geschaffen werden müsste. Zum andern ist es Sache der Gemeinde, die raumplanerischen Voraussetzungen für die von ihr gewünschte Entwicklung zu schaffen; es liegt daher an ihr zu befinden, ob die Einzonung des Planggli für die Entwicklung der Gemeinde erforderlich ist oder nicht, oder ob sie diese gar stören würden. Die Beschwerdeführer machen damit jedenfalls keine eigenen, sondern rein öffentliche Interessen geltend, wozu sie nicht befugt sind.

E. 5.2.5

Das Gebiet Planggli ist unbestrittenermassen einer extensiven landwirtschaftlichen Nutzung zugänglich; das genügt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, um es der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ergibt sich aus Art. 16 RPG keineswegs, dass nur solches Land der Landwirtschaftszone zugewiesen werden darf, welches sich für die landwirtschaftliche Nutzung besonders gut eignet (ZBl 98/1997 S. 266 E. 7c; BGE 113 Ia 32 E. 3b/ee; vgl. auch BGE 115 Ia 231 E. 4). Da mit der Zuweisung zum Landwirtschaftsgebiet erklärtermassen (auch) Interessen des Landschaftsschutzes verfolgt werden, genügt es durchaus, dass sich das betreffende Land als Grundlage für die Futtergewinnung eignet.

E. 5.2.6

Die Beschwerdeführer rügen, das planerische Schicksal des Gebietes Planggli dürfe nicht isoliert betrachtet werden, sondern müsse in die kommunale Zonenplanung insgesamt eingebettet sein. Das trifft zu, doch hat das Verwaltungsgericht genau dies getan. Es ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführern auch nicht in einer den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Weise dargetan, inwiefern das Verwaltungsgericht die Zonenplanung für das Gebiet Planggli nicht aus einer Gesamtschau heraus beurteilt haben sollte; das Studium seines Entscheides beweist im Übrigen das Gegenteil, es kann darauf verwiesen werden.

E. 6

Die Beschwerden sind somit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Damit werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 156 OG). Praxisgemäss haben sie der anwaltlich vertretenen Gemeinde Niederurnen eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 159 OG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.