

BGer 1P.343/2002 vom 16. Januar 2003

Bundesgericht, 2003-01-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.343_2002

FR: TF 1P.343/2002 du 16 janvier 2003

IT: TF 1P.343/2002 del 16 gennaio 2003

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerden betreffen den gleichen Sachverhalt und werfen weitgehend übereinstimmende Rechtsfragen auf. Es rechtfertigt sich daher, sie in einem Entscheid zu behandeln.

E. 2

Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob und inwieweit auf eine Beschwerde einzutreten ist (BGE 128 I 177 E. 1 S. 179; 128 II 13 E. 1a S. 16, 259 E. 1.1 S. 262, 311 E. 1 S. 315, mit Hinweisen).

E. 2.1

Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts ist kantonal letztinstanzlich (Art. 86 Abs. 1 OG). Weil er eine kommunale Nutzungsplanung abändert, trifft er die beschwerdeführende Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt. Sie ist daher legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde eine Verletzung ihrer Autonomie zu rügen (Art. 88 OG). Ob ihr im betreffenden Bereich Autonomie zusteht, ist nicht eine Frage des Eintretens, sondern bildet Gegenstand der materiellrechtlichen Beurteilung (BGE 128 I 3 E. 1c S. 7, mit Hinweisen).

E. 2.2

Die privaten Beschwerdeführer sind Eigentümer der Grundstücke im Gebiet Ifang, die gemäss dem angefochtenen Urteil einer Nichtbauzone zugewiesen werden. Sie sind - entgegen der Ansicht der Beschwerdegegner - durch den angefochtenen Entscheid in rechtlich geschützten Interessen betroffen und daher ebenfalls nach Art. 88 OG zur Beschwerdeführung legitimiert.

Auf die vorliegenden staatsrechtlichen Beschwerden ist somit grundsätzlich einzutreten.

E. 2.3

In den drei Beschwerden 1P.343+344+345/2002 wird jeweils nicht nur die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Urteils beantragt. Zusätzlich wird verlangt, den am 4. Januar 2000 betreffend den 3. Teilzonenplan Ifang ergangenen Genehmigungsentscheid des Regierungsrates zu bestätigen. Damit übersehen die Beschwerdeführer, dass die staatsrechtliche Beschwerde - von hier nicht zutreffenden Ausnahmen abgesehen - rein kassatorischer Natur ist. Soweit mehr als nur die Aufhebung des angefochtenen Entscheides des Verwaltungsgerichts verlangt wird, ist daher auf die genannten Beschwerden nicht einzutreten (BGE 127 II 1 E. 2c S. 5, 125 I 104 E. 1b S. 107, 124 I 327 E. 4 S. 332 ff., mit Hinweisen).

E. 3.1

Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Art. 50 BV hat diesbezüglich keine Änderungen gebracht (BGE 128 I 3 E. 2a mit Hinweisen). Aufgrund von Art. 2, 3 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2 und den Art. 20 ff. des kantonalen Gesetzes vom 28. April 1985 über die Einführung des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (EG zum RPG) steht den Gemeinden des Kantons Appenzell A.Rh. beim Erlass der baurechtlichen Grundordnung ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Sie sind insoweit grundsätzlich autonom und können sich dagegen zur Wehr setzen, dass ihre Autonomie in diesem Bereich durch die kantonalen Behörden verletzt wird.

E. 3.2

Ist eine Gemeinde in einem bestimmten Bereich autonom, kann sie sich mit staatsrechtlicher Beschwerde insbesondere dagegen wehren, dass eine kantonale Behörde in einem Rechtsmittel- oder Genehmigungsverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen falsch anwendet. Das Bundesgericht prüft den Entscheid der kantonalen Behörde auf Willkür hin, soweit Gesetzes- und Verordnungsrecht in Frage steht; mit freier Kognition entscheidet es, wenn es sich um Verfassungsrecht des Bundes oder der Kantone handelt (BGE 128 I 3 E. 2b).

E. 3.3

Da die Gemeinde eine Autonomiebeschwerde erhoben hat, können sich auch die privaten Beschwerdeführer hilfsweise auf die Verletzung der Gemeindeautonomie berufen (BGE 119 Ia 214 E. 2c S. 218 mit Hinweisen).

E. 4

Es ist unbestritten, dass das Verwaltungsgericht aufgrund von Art. 11 des kantonalen Gesetzes vom 25. April 1993 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit (VwGerG) nur eine Rechts-, nicht aber eine Ermessenskontrolle vorzunehmen hatte. Ob es diesen Rahmen verletzt hat, ist nachfolgend im Sachzusammenhang zu prüfen.

E. 5

Bauzonen umfassen nach Art. 15 lit. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) Land, das voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt wird. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts liegen Massnahmen, die geeignet sind, das Entstehen überdimensionierter Bauzonen zu verhindern oder solche Zonen zu verkleinern, im öffentlichen Interesse. Zu gross bemessene Bauzonen sind nicht nur unzweckmässig, sondern gesetzwidrig (BGE 117 Ia 302 E. 4b S. 307 mit Hinweisen). Dabei gilt es zu beachten, dass für die Festlegung der Bauzonen nicht allein die Bestimmung von Art. 15 RPG massgebend ist. Auch wenn der Baulandbedarf ein wichtiges Entscheidungskriterium darstellt, verstiesse ein solcher Planungsautomatismus gegen zahlreiche bedeutsame Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes. Die Bauzonenausscheidung hat wie alle Raumplanung eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung zu verwirklichen (Art. 75 Abs. 1 BV). Sie stellt eine Gestaltungsaufgabe dar und unterliegt einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 RPG ; BGE 118 Ia 151 E. 4 S. 157; 116 Ia 221 E. 3b S. 232, 339 E. 3b/aa S. 341; 114 Ia 364 E. 4 S. 369).

Aufgrund dieser Kriterien ist im Folgenden zu prüfen, wie es sich mit dem angefochtenen Entscheid über die umstrittenen Parzellen im Gebiet Ifang verhält.

E. 6

Angesichts der von den Beschwerdeführern erhobenen Rügen ist zunächst der Stellenwert des 3. Teilzonenplans Ifang und der vorausgehenden Entscheide zu erörtern.

E. 6.1

Durch die separate Behandlung der Ortsplanung und des Teilgebietes Ifang ist für letzteres eine Planungslücke entstanden. Im Ortsplanungsverfahren wurde jeweils das Gebiet Ifang ausgeklammert und auf das hängige Auszonungsverfahren verwiesen. Der 2. Teilzonenplan vom 10. Dezember 1991 wies den westlichen Ifang dem übrigen Gemeindegebiet, den östlichen Ifang der (bestehenden) Wohnzone zu. Hiermit konnte im damaligen Zeitpunkt nur die Wohnzone gemäss dem alten Zonenplan von 1975 gemeint sein. Die neue Bau- und Zonenordnung von 1995 enthielt für den Ifang keine Aussage, sondern verwies auf den rechtskräftigen 2. Teilzonenplan.

Dieser Plan ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer klarerweise nicht RPG-konform. Zunächst basierte er nicht auf umfassenden Beurteilungsgrundlagen, sondern setzte lediglich um, was durch den Rekursentscheid des Regierungsrates vom 18. August 1987 vorgegeben wurde. Nicht von ungefähr weisen alle Beschwerdeführer darauf hin, dass bereits der Entwurf vom Dezember 1987 Zonierungen vorsah, die dem jetzt zur Diskussion stehenden 3. Teilzonenplan weitgehend entsprechen. Der Rekursentscheid stammt aus der Zeit, in welcher die Gemeinde Herisau weit übersetzte Baulandreserven für etwa 21'000 Einwohner enthielt, befasst sich indessen mit keinem Wort mit einer Beschränkung des Siedlungsgebietes. Auch wird nicht ersichtlich, ob und inwiefern auf die Grundlagen der Ortsplanungsrevision, die damals bereits vorhanden waren, zurückgegriffen wurde. Richtig ist, dass der Rekursentscheid - wohl im Gegensatz zu den Initianten der Auszonungsinitiative - auf raumplanerische Kriterien zur Bauzonenabgrenzung insofern zurückgriff, als er eine topographisch und landschaftlich gute Baulandbegrenzung anstrebte. Darin liegt aber kein die raumplanerischen Aspekte insgesamt berücksichtigender Entscheid. Sodann ist zu beachten, dass der 2. Teilzonenplan Ifang mangels kommunaler rechtlicher Grundlagen das nicht als Bauzone vorgesehene Gebiet nicht wie eigentlich beabsichtigt der Landwirtschaftszone zuweisen konnte, sondern es dem übrigen Gemeindegebiet zuweisen musste.

Aus dem am 15. Juni 1992 in Bezug auf einen Teil der heutigen privaten Beschwerdegegner ergangenen Urteil des Bundesgerichts (1P.558/1989 etc.) ergibt sich nichts anderes. Das Bundesgericht führte damals ausdrücklich aus, es habe (aufgrund der gegebenen prozessrechtlichen Konstellation) "nicht zu prüfen, ob die Ortsplanung von Herisau, namentlich die Grösse der Bauzonen, den Grundsätzen des Raumplanungsrechts entspricht" (S. 25 des Urteils). Wenn das Bundesgericht in der Folge feststellte, durch das Belassen der Liegenschaften der Beschwerdeführer in der Bauzone seien diese in ihren verfassungsmässigen Rechten nicht verletzt worden, so ist dies daher keine Aussage zur Rechtmässigkeit der Ortsplanung insgesamt und nur beschränkt eine Aussage zu jener des Teilzonenplans Ifang, nämlich nur insoweit, als dieser keine verfassungsmässigen Rechte der damaligen Beschwerdeführer verletzte. Hingegen hat das Bundesgericht in BGE 118 Ia 165 (i.S. Gemeinde Speicher) gestützt auf Art. 2, 3 und 14 RPG erwogen, die Nutzungsplanung habe das ganze Planungsgebiet vollständig zu erfassen und solle aus einer

Gesamtsicht heraus erfolgen; mit der so verstandenen Planungspflicht sei nicht vereinbar, wenn die Festsetzung einer Nutzungszone in Bezug auf einzelne Gebiete aufgeschoben werde. Zumindest für Aussenstehende mutet es schwer verständlich an, weshalb die Planung für den Bereich Ifang nicht in die Gesamtrevision der Ortsplanung integriert wurde.

Ferner müsste selbst dann, wenn der Rekursentscheid zur Auszonungsinitiative seinerzeit RPG-konform gewesen wäre, im Rahmen einer rund 13 Jahre später zu genehmigenden Planrevision aufgrund der inzwischen vorliegenden neuen Tatsachen und der geänderten rechtlichen Randbedingungen neu geprüft werden, ob die dadurch in Gang gesetzte Planung rechtmässig ist oder nicht. Würde auch nach dieser Zeit unbesehen auf den früheren Entscheid abgestellt, so verletzte dies Art. 21 Abs. 2 RPG, der die Überprüfung und nötigenfalls die Anpassung von Nutzungsplänen verlangt, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben.

E. 6.2

Wenn, wie soeben festgehalten, der 2. Teilzonenplan Ifang hinsichtlich der Bauzone lediglich auf den Zonenplan von 1975 verweisen konnte, so wurde dieser Verweis mit der Aufhebung des Zonenplans von 1975 inhaltsleer. Insofern entstand eine Planungslücke und damit ein Handlungsbedarf, was alle Beteiligten anzuerkennen scheinen. Dass der 2. Teilzonenplan den westlichen Ifang einer Nichtbauzone zuwies, bedeutet bei dieser Rechts- und Sachlage aber weder aus logischen noch aus anderen Gründen, dass das östliche Teilgebiet zwingend der Bauzone zuzuweisen sei. Vielmehr war bzw. ist hierüber nach Massgabe der einschlägigen Vorschriften neu zu entscheiden.

Somit kann nicht gesagt werden, der 2. Teilzonenplan habe für den östlichen Ifang verbindlich die Zuweisung in die Bauzone festgelegt. Daraus ergibt sich ohne Weiteres, dass der 3. Teilzonenplan für das betroffene Gebiet erstmals eine an den Kriterien des Raumplanungsgesetzes orientierte Ordnung erlässt. Hinsichtlich der nicht der Bauzone zugewiesenen Flächen ist von einer Nichteinzonung zu sprechen (vgl. BGE 125 II 431 E. 3b; 122 II 326 E. 4c und 5c; 118 Ia 151 E. 3b/cc). Die Planungshoheit der Gemeinde wurde somit nicht verletzt, wenn das Verwaltungsgericht es ablehnte, die Vorgaben des Rekursentscheides von 1987 und des insofern gleichlautenden Gemeinderichtplans als verbindlich anzusehen.

E. 6.3

Die privaten Beschwerdeführer können sich in diesem Zusammenhang nicht auf Vertrauensschutz berufen. Es mag durchaus zutreffen, dass der östliche Ifang nach Meinung der Behörden (Regierungsrat, Gemeinderat) eingezont werden sollte. Angesichts der zunächst erfolgreichen Auszonungsinitiative mussten die betroffenen Grundeigentümer aber weiterhin mit einer Auszonung bzw. Nichteinzonung rechnen. Verlass auf eine Einzonung konnte unter diesen Umständen allein durch einen im richtigen Verfahren erlassenen, RPG-konformen Nutzungsplan geschaffen werden, wie er indessen nie vorgelegen hat.

Ebenso wenig wurden die Verfahrensrechte der betroffenen Grundeigentümer verletzt. Es kann dahingestellt bleiben, ob sie entsprechend der Annahme des Verwaltungsgerichts seinerzeit die Möglichkeit gehabt hätten, den öffentlich aufgelegten Zonenplan von 1995 anzufechten, weil er hinsichtlich des Ifang eine Planungslücke beliess. Immerhin leuchten die entsprechenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts durchaus ein und sind auf

keinen Fall willkürlich. Nachdem der 3. Teilzonenplan Ifang verfahrensmässig korrekt abgewickelt wurde, konnten die betroffenen Grundeigentümer ihre Rechte in diesem Verfahren wahren und ist nicht nachvollziehbar, worin die behauptete Verletzung, geschweige denn eine willkürliche Anwendung bzw. Missachtung von Art. 51 Abs. 2 EG zum RPG bestehen soll. Das Verwaltungsgericht hat im Übrigen den privaten Beschwerdeführern - entgegen deren Behauptung - auch nicht unterstellt, sie hätten eine Auszonung in Kauf genommen, indem sie auf eine Einsprache gegen den nachmaligen Zonenplan von 1995 verzichteten. Es hat lediglich erwogen, durch den Einspracheverzicht seien allfällige Ansprüche aus Treu und Glauben untergegangen.

Die Ortsplanung von 1995 hob die Zuweisung des östlichen Ifang zur Bauzone auf, ohne eine Neuregelung zu schaffen, weil der Verweis auf den 2., materiell unvollständigen Teilzonenplan Ifang eine solche für das bisherige Bauzonenland nicht enthielt. Es trifft durchaus zu, dass damit die Planungspflicht verletzt wurde. Möglicherweise war dieses Ergebnis nicht beabsichtigt; das ändert aber nichts daran, dass es eintraf. Daraus kann nicht abgeleitet werden, den betroffenen Grundeigentümern stehe heute ein Einzonungsanspruch zu.

E. 7

Das Verwaltungsgericht hat seinen Entscheid vor allem damit begründet, dass die vorgesehene Einzonung im Ifang keinem Baulandbedarf im Sinne von Art. 15 lit. b RPG entspreche. Es hat erwogen, dass bereits die Ortsplanung von 1995 (ohne Ifang) mehr als das innert 15 Jahren benötigte Bauland einzone und die zusätzliche Einzonung von knapp 4 ha daher rechtswidrig sei. Die Beschwerdeführer erblicken in dieser Beurteilung eine unzulässige Ermessenskontrolle bzw. einen Eingriff in die kommunale Planungsautonomie. Sie machen geltend, der 3. Teilzonenplan Ifang sei planerisch, namentlich hinsichtlich der Kapazitätsberechnung, auf die Ortsplanungsrevision abgestimmt worden und genüge den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes.

E. 7.1

In der am 4. Januar 2000 ergangenen regierungsrätlichen Genehmigungsverfügung zum 3. Teilzonenplan Ifang wird ebenfalls erwogen, eine planerische Abstimmung auf die Ortsplanungsrevision (namentlich ein Einbezug in die Kapazitätsrechnung) und eine sachgerechte Einfügung in den Zonenplan seien berücksichtigt (gemeint offenbar: vorgenommen) worden. Diese Behauptung steht allerdings in einem schwer erklärbaren Widerspruch dazu, dass im Bericht über die Ortsplanung vom März 1994 (nachfolgend: OP-Bericht) die Kapazitätsberechnungen explizit ohne die Gebiete Ifang und Sonnenberg vorgenommen wurden, worauf auch der Regierungsrat in seiner Genehmigungsverfügung vom 27. Juni 1995 ausdrücklich hinweist.

Vor allem wirft das Verwaltungsgericht dem Regierungsrat vor, er habe in seinem Genehmigungsentscheid darauf verzichtet, entsprechend Art. 11 Abs. 2 und Art. 50 Abs. 2 EG zum RPG die kantonale Richtplanung - insbesondere die Grundlagen zur Bevölkerungsentwicklung - zu aktualisieren und im Lichte dieser aktualisierten Unterlagen in einer Interessenabwägung zu prüfen, ob die Einzonung des Ifang planerisch gerechtfertigt sei. Das Verwaltungsgericht holte dies nach, wobei es davon ausging, dass der Regierungsrat keine anderen Zahlen hätte verwenden können als jene, die im damals kurz vor der Genehmigung durch den Kantonsrat stehenden neuen Richtplan enthalten waren.

Dieses Vorgehen des Verwaltungsgerichtes ist nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass die Nachführung der Richtplanung bei der Genehmigung von Nutzungsplänen durch den Regierungsrat vom geltenden Recht gefordert ist und auch der üblichen Praxis entspricht. Sie machen nur geltend, das Verwaltungsgericht hätte die Anordnungen des Richtplans, der ohnehin nur behördenverbindlich sei, nicht voranwenden dürfen. Indessen handelt es sich beim Vorgehen des Verwaltungsgerichts weder um eine unzulässige Ermessensbetätigung noch um eine Voranwendung von noch nicht rechtskräftigen Anordnungen des Richtplans, sondern um die erforderliche Aufarbeitung des massgeblichen Sachverhaltes, ohne welche eine sorgfältige Interessenabwägung gar nicht möglich ist (vgl. BGE 123 II 88 E. 2d S. 95; 117 Ib 285 E. 4 S. 293). Diese Aufarbeitung setzt hier allerdings Prognosen voraus, hinsichtlich derer den Behörden ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen ist. Das Verwaltungsgericht hat immer diejenigen Prognosewerte übernommen, die am oberen Rand der anzunehmenden Bandbreite der Entwicklung liegen. Es hat insbesondere anstelle der Trendwerte die Zielwerte der Einwohnerzahl eingesetzt, die auf Betreiben der Gemeinde Herisau in den Richtplan aufgenommen worden sind. Insofern kann ihm nicht vorgeworfen werden, den Ermessensspielraum der Verwaltung missachtet zu haben. Abwegig ist die Auffassung, durch den Einbezug des neuen Richtplans sei der Streitgegenstand verändert worden. Dieser ergibt sich aus dem angefochtenen Entscheid und den mit dem ersten Rechtsmittel erhobenen Anträgen; demnach liegt die Rechtmässigkeit des 3. Teilzonenplans Ifang im Streit.

E. 7.2

Zur Bedarfsfrage ergibt sich im Einzelnen was folgt: Gemäss der Ortsplanung Herisau 1995 (bzw. laut dem OP-Bericht) weist der neue Zonenplan (ohne Ifang) eine Kapazität von insgesamt ca. 17'300 Einwohnern und eine Bauzonenfläche von rund 353 ha auf. In der Genehmigungsverfügung vom 27. Juni 1995 hielt der Regierungsrat hierzu fest, diese Kapazität entspreche dem 15-Jahresbedarf, ausgehend von aktualisierten Richtplanzahlen und bezogen auf das Jahr 2009 als Planungshorizont.

Gemäss kantonaler Trendprognose (Richtplan 2002, S. 24) ist für das Jahr 2010 mit ca. 16'250 und für 2020 mit ca. 16'450 Einwohnern zu rechnen. Diese Trendwerte wurden im Richtplan 2002 (wie bereits im Entwurf) auf die Zielwerte 17'000 (für 2010) und 17'800 Einwohner (für 2020) erhöht. Die Zielwerte wurden aufgrund der Bedeutung von Herisau als Kantonshauptort und als Gemeinde mit Zentrumsaufgabe, aufgrund der Strukturveränderungen in den grossen Industriebetrieben sowie der zahlreichen Teilzonen- und Quartierpläne festgelegt. Das Verwaltungsgericht übernahm diese Zielwerte und interpolierte für 2015 (dem Planungshorizont für den 3. Teilzonenplan Ifang) einen Zielwert von 17'400 Einwohnern. Ferner wies es darauf hin, dass aus der blossen Trendentwicklung gemäss Richtplan nur etwa 16'350 Einwohner zu erwarten wären. Es stellte weiter fest, dass gut 700 Einwohner ausserhalb der Bauzone wohnten, also vom Trend- bzw. Zielwert abzuziehen seien, da sich Trend- und Zielwerte auf die Einwohnerzahl in der Bauzone beziehen. Die dank dem Zonenplan von 1995 (ohne Ifang) gegebene Bauzonenkapazität von 17'300 Einwohnern reiche auf jeden Fall aus, um den erwarteten Ziel- und erst recht den Trendwert aufzunehmen. Auch ausgehend vom Zielwert sei eine Zusatzreserve für weitere 650 Einwohner vorhanden, womit der Zielbedarf auch ohne den Ifang sogar bis etwa ins Jahr 2025 abgedeckt sei. Gründe, die dennoch für die Einzonung des Ifang sprachen, sah das Gericht nicht. Es anerkennt zwar, dass sich das

fragliche Gebiet für eine Überbauung eignet, weshalb eine Zuweisung zur Landwirtschaftszone abzulehnen sei. Gegen eine Einzonung spreche aber, dass die effektive Entwicklung der Bevölkerung hinter der offenbar zu optimistischen Trendprognose zurückgeblieben und von 1995 bis 2000 sogar negativ verlaufen sei (zwischen 1995 und 2000 verminderte sich die Herisauer Wohnbevölkerung von 16'176 auf 15'799 Einwohner).

Das Verwaltungsgericht hat errechnet, dass die Einzonung des Ifang die Bedarfsüberschreitung (bezogen auf das Jahr 2015) von 1.04 auf 1.05 erhöhen würde, dass also die Vergrösserung der Bauzone durch den umstrittenen Teilzonenplan nur etwa 1 % ausmacht. Die Beschwerdeführer machen geltend, dieser Zuwachs liege im Unsicherheitsbereich der Prognose, weshalb das Verwaltungsgericht die Einzonung nicht ohne Ermessensmissbrauch habe verweigern können. Auf die Grösse der zusätzlich eingezonten Fläche kommt es indessen nicht an (vgl. BGE 116 Ia 236 f.). Massgeblich ist der Umstand, dass das bereits eingezonte Bauland den Bedarf im Sinne von Art. 15 lit. b RPG klar abdeckt. Jede weitere Einzonung erweist sich unter diesen Umständen als rechtswidrig, wenn nicht besondere planerische Gründe für das Gegenteil sprechen (vgl. Urteile des Bundesgerichtes 1P.732/2000 vom 15. Februar 2001, E. 3b, sowie 1P.252/1997 vom 15. August 1997, E. 2d).

E. 7.3

Solche Gründe sind für den Grossteil des streitbetroffenen Gebietes nicht ersichtlich. Das Verwaltungsgericht konnte ohne Willkür in Betracht ziehen, dass die Zielwerte der Bevölkerungsentwicklung am obersten Rand der zu erwartenden Entwicklung liegen. Weiter konnte es willkürfrei feststellen, dass das Planungsgebiet nur teilweise erschlossen ist. Abgesehen davon, dass sich diese Feststellung auf einen vom 1. Dezember 1999 datierten Plan der Gemeinde Herisau (betreffend "Übersicht über den Stand der Erschliessung") stützt und insofern keineswegs aktenwidrig ist, bestreiten auch die Beschwerdeführer nicht, dass der grösste Teil des Planungsgebietes noch einer Feinerschliessung (namentlich Strassen, Kanalisation etc.) bedarf, die ohne Quartierplan nicht zu bewerkstelligen ist. Immerhin macht die Eigentümerin von Parzelle Nr. 1813 unwidersprochen und detailliert geltend, dass ihr Grundstück vollständig erschlossen sei, was auch bereits der Regierungsrat festgehalten habe. Ähnlich dürfte es sich mit der rund 700 m² grossen Teilfläche von Parzelle Nr. 1794 verhalten, die unmittelbar an die Kantonsstrasse angrenzt (zu den Konsequenzen dieser Feststellung s. unten E. 9).

In diesem Zusammenhang bemängeln die Beschwerdeführer, dass das Verwaltungsgericht kein Protokoll seines Augenscheins erstellt und den Parteien nicht Gelegenheit eingeräumt hat, dazu Stellung zu nehmen. Das Protokoll von Augenscheinen soll den Gang der Verhandlung für die Beteiligten und für Dritte nachvollziehbar machen, weshalb auf seine Ausfertigung grundsätzlich nicht verzichtet werden darf (BGE 126 I 213 E. 2 S. 217). Vorliegend haben die Parteien auf mündliche Vorträge bzw. eine Verhandlung anlässlich des Augenscheins allerdings ausdrücklich verzichtet. Sie hatten stattdessen Gelegenheit, sich zum Ergebnis des Augenscheins im 3. Schriftenwechsel zu äussern. Die Beschwerdeführer haben soweit ersichtlich auch gegenüber dem Verwaltungsgericht nie die Zustellung eines Protokolls verlangt. Unter diesen Umständen stellt dessen Fehlen keinen Mangel dar, der die Aufhebung des angefochtenen Entscheides wegen Gehörsverweigerung rechtfertigen würde.

Dem Umstand, dass sich das umstrittene Gebiet für die Überbauung eignet, hat das Verwaltungsgericht durch die Zuweisung zum übrigen Gemeindegebiet - im Sinne von Bauerwartungsland - Rechnung getragen.

E. 7.4

Unbegründet ist die Kritik, das Verwaltungsgericht stütze sich nur auf die Faktormethode, die den Baulandbedarf aufgrund der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung und des Baulandverbrauches pro Kopf ermittelt, und nicht auch auf die Trendmethode, die im Wesentlichen und unter Vorbehalt besonderer Umstände den Baulandverbrauch der letzten 10 bis 15 Jahre in die Zukunft extrapoliert (vgl. BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa S. 341), soweit mit dieser Kritik gemeint sein sollte, das Gericht schliesse die Trendmethode grundsätzlich aus. Hingegen hat das Verwaltungsgericht zu Recht erwogen, dass Zahlen, die vergleichbar sein sollen, auch mit der selben Methode zu ermitteln bzw. festzulegen sind. Das Verwaltungsgericht hat auf die Faktormethode abgestellt, weil sowohl die Gemeinde als auch der Kanton (in der Richtplanung und in den Genehmigungsentscheiden) durchwegs diese Methode verwendet haben, wie aus den Akten klar ersichtlich ist. Zu einer gewissen Verwirrung gibt der Umstand Anlass, dass auch bei der Faktormethode dem Trend (der Bevölkerungsentwicklung) Rechnung getragen werden kann. Dies hat das Verwaltungsgericht indes nicht abgelehnt (vgl. seine Urteile i.S. L. _____ vom 27. März 1996, auf die in E. 5 des angefochtenen Entscheides hingewiesen wird). Allerdings erachtete es die Berücksichtigung der Trendentwicklung im vorliegenden Fall für weniger wichtig, weil es ohnehin in erster Linie auf die höheren Zielwerte abstellte, welche der Richtplan für Herisau enthält. All dies ist keineswegs willkürlich.

E. 7.5

Die Beschwerdeführer machen geltend, daraus, dass der Richtplan im Wesentlichen auf den rechtskräftigen Zonenplänen der Gemeinden basiert, sei zu schliessen, dass er die Siedlungsfläche parzellenscharf festlege und diesbezüglich keinen Beurteilungsspielraum aufgrund von Bevölkerungsprognosen und Überbauungsdichten mehr belasse. Diese Argumentation ist in sich widersprüchlich, berufen sich die Beschwerdeführer nun doch auf Anordnungen des Richtplans, dessen Geltung für das vorliegende Verfahren sie im Übrigen bestreiten.

Abgesehen von diesem Widerspruch kann der betreffenden Argumentation auch sonst nicht gefolgt werden. Sie übergeht, dass der Richtplanhorizont 20 bis 25 Jahre beträgt und damit weiter reicht als jener des Nutzungsplans (15 Jahre). Die Tatsache, dass der Ifang in Richtplantext und -karte als Siedlungsgebiet bezeichnet ist, bedeutet daher keineswegs, dass er bereits heute als Bauzone einzuzonen ist. Vielmehr ist die vom Verwaltungsgericht vorgesehene Lösung mit einer Zuweisung zum übrigen Gemeindegebiet im Sinne einer Baulandreserve mit dem Richtplan ohne weiteres vereinbar, da sie einer späteren Zuweisung zur Bauzone - sofern der Bedarf nachgewiesen ist - nicht entgegensteht. Auch schliessen die richtungsweisenden Festlegungen (gemäss Teil S.1 Ziff. 3 Seite 32) des Richtplans Veränderungen in der Siedlungsabgrenzung keineswegs aus.

Im Übrigen entfielen die Bindung an den Richtplan, wenn sich dessen Inhalt im Nutzungsplanungsverfahren als rechtswidrig oder unmöglich erweise, namentlich wenn er überdimensionierte Siedlungsgebiete ausscheiden sollte (vgl. BGE 119 Ia 362 E. 4a S. 368).

E. 7.6

Die Gemeinde Herisau macht geltend, sie werde durch den Entscheid des Verwaltungsgerichts schlechter gestellt als andere Ausserrhoder Gemeinden. Dem ist zu entgegen, dass dem Grundsatz der Rechtsgleichheit im Raumplanungsrecht nur abgeschwächte Wirkung zukommt (BGE 118 Ia 151 E. 6c S. 162, mit Hinweisen). Massgeblich ist, dass Art. 15 lit. b RPG der Ausscheidung überdimensionierter Bauzonen entgegensteht. Im Übrigen weist die Gemeinde Herisau im Verhältnis zu andern Gemeinden eher kleine Baulandreserven nicht zuletzt deshalb auf, weil ihr als einziger Gemeinde - mit Blick auf ihre Sonderstellung - zugestanden wurde, das Fassungsvermögen nicht anhand von Trendwerten der Bevölkerung zu ermitteln, sondern anhand von (höheren) Zielwerten. Es wäre methodisch nicht zu vertreten, die Gründe, welche die Verwendung der Zielwerte rechtfertigten, nochmals anzuführen, um im Einzelfall wie vorliegend eine über den ausgewiesenen Bedarf hinausgehende Einzonung zu rechtfertigen.

E. 7.7

Unter diesen Umständen kann dahingestellt bleiben, ob das Verwaltungsgericht zu Recht annahm, seinen am 27. März 1996 (i.S. L. _____) ergangenen Urteilen sei für den vorliegenden Fall präjudizielle Bedeutung beizumessen.

E. 7.8

Das Verwaltungsgericht hat erwogen, die Gemeinde Herisau habe auch im 3. Schriftenwechsel den Bedarf für die Einzonung des Ifang nicht erbracht. Die Gemeinde reicht zusätzliches, neues Zahlenmaterial ein und bringt weitere, neue Argumente vor, um den Bedarfsnachweis zu erbringen. Darin liegen neue tatsächliche Vorbringen, die im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde unzulässig sind (s. etwa BGE 119 II 6 E. 4a, 118 III 37 E. 2a, mit Hinweisen). Es bleibt daher bei der Feststellung, dass ein Bedarf für die umstrittene Einzonung im Ifang jedenfalls zur Zeit nicht nachgewiesen ist.

E. 7.9

Demgemäss erweist sich die Autonomiebeschwerde - unter Vorbehalt nachfolgender E. 9 - als unbegründet.

E. 8.1

Die privaten Beschwerdeführer rügen eine Verletzung der Eigentumsgarantie. Ihre Grundstücke lagen zwar gemäss der alten Zonenordnung von 1975 in der Bauzone. Dennoch stellt ihre Zuweisung zum übrigen Gemeindegebiet - wie ausgeführt - eine Nichteinzonung dar. Diese Begrenzung der Baumöglichkeiten der Grundeigentümer ist mit der Eigentumsgarantie nur vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (BGE 126 I 219 E. 2a S. 221, mit Hinweisen).

E. 8.2

Es ist unbestritten, dass Art. 15 RPG eine gesetzliche Grundlage für die angefochtene Anordnung darstellt. Nach dieser Bestimmung umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.

Im vorliegenden Fall ist ebenfalls unbestritten, dass sich das Land der Beschwerdeführer für die Überbauung eignet. Wie das Verwaltungsgericht nach Durchführung eines Augenscheins jedoch feststellte, liegen die betreffenden Parzellen am äusseren

Siedlungsrand von Herisau und können im Allgemeinen weder als Baulücke noch als weitgehend überbaut im Sinne von Art. 15 lit. a RPG bezeichnet werden. Eine abweichende Betrachtung erscheint allein hinsichtlich der Teilfläche der Parzelle Nr. 1794 von rund 700 m², welche direkt an die Kantonsstrasse anstösst, sowie hinsichtlich der Parzelle Nr. 1813 denkbar, worauf zurückzukommen sein wird (unten E. 9). Was den Stand der Erschliessung anbelangt, kann auf die vorstehenden Ausführungen (E. 7.3) verwiesen werden (und zudem auf nachfolgende E. 9).

Die Rüge, Art. 15 RPG sei willkürlich und in Missachtung der verwaltungsgerichtlichen Kognition angewendet worden, weil die Parzellen im östlichen Ifang nur rund 1 % des gesamten Baugebietes der Gemeinde Herisau ausmachen, wurde ebenfalls bereits erörtert (oben E. 7.2). Danach steht fest, dass ein Bedarf im Sinne von Art. 15 lit. b RPG für die umstrittene Einzonung nicht vorhanden ist. Da die ausgeschiedene Bauzone ohne Ifang für die nächsten 15 Jahre voraussichtlich ausreicht, hat das Verwaltungsgericht Art. 15 lit. b RPG nicht willkürlich angewendet, indem es die Einzonung des östlichen Ifang als gesetzwidrig erklärte.

E. 8.3

Die Beschwerdeführer bestreiten ferner das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an der Nichteinzonung ihrer Grundstücke. Die Prüfung, ob die Nichtzuweisung eines Grundstücks zur Bauzone auf einem überwiegenden öffentlichen Interesse beruht, hat sich an den Zielen und Grundsätzen von Art. 1 und 3 RPG sowie den raumplanerischen Vorgaben des kantonalen Rechts zu orientieren. Bei der Interessenabwägung ist nicht eine parzellen- oder quartierweise, sondern eine gesamthafte Betrachtung vorzunehmen (vgl. vorne E. 5). Die Beschwerdeführer bringen vor, bei der Einzonung ihrer Grundstücke handle es sich um eine minimale Erweiterung der Bauzone. Dem ist entgegenzuhalten, dass zur Erreichung raumplanerischer Ziele - namentlich zur Vermeidung zu grosser Bauzonen - auch kleinere Gebiete einschliessende Planungsmassnahmen notwendig sind (vgl. BGE 116 Ia 236 f.). Damit kann der Streubauweise entgegengewirkt werden. Die Einzonung einzelner Parzellen und die Berücksichtigung von Partikularinteressen widerspricht zudem von vornherein dem Prinzip einer gesamthaften Beurteilung einer Ortsplanung (BGE 116 Ia 339 E. 3b/bb S. 342). Das von den Beschwerdeführern geltend gemachte private Interesse, auf ihren Grundstücken endlich bauen zu können, hat vor dem öffentlichen Interesse an einer geordneten Besiedlung des Landes zurückzutreten.

E. 8.4

Die Beschwerdeführer erachten die Nichteinzonung sodann als unverhältnismässig. Wie soeben ausgeführt, sind auch kleinere Gebiete einschliessende Planungsmassnahmen zur Verhinderung einer zu grossen Bauzone oder zur Korrektur einer unerwünschten Streubauweise geeignet. Sie erweisen sich nicht als unverhältnismässig.

E. 8.5

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die angefochtene Nichteinzonung - vorbehaltlich eines kleinen Teils (s. unten E. 9) - auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse steht, das die Interessen der privaten Grundeigentümer überwiegt, und sich als verhältnismässig erweist. Eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) liegt daher nicht vor.

Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, sie hätten gestützt auf erwecktes Vertrauen einen Anspruch auf Einzonung ihres Landes in die Bauzone, ist ihre Beschwerde wie erwähnt ebenfalls unbegründet. Es fehlt schon eine vertrauensbegründende Zusicherung der zuständigen Behörde; im Gegenteil musste den Beschwerdeführern aufgrund der Vorgeschichte bewusst sein, dass der Verbleib ihrer Grundstücke in der Bauzone stark umstritten und entsprechend unsicher war.

E. 9

Die privaten Beschwerdeführer halten dafür, die von niemandem beantragte Zuteilung ihrer Parzellen in das übrige Gemeindegebiet sei willkürlich und verletze sowohl den Anspruch auf gerechte Behandlung nach Art. 29 Abs. 1 BV als auch jenen auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) sowie die Gemeindeautonomie.

E. 9.1

Die Rüge der Gehörsverweigerung ist unberechtigt. Das Verwaltungsgericht wies die Beteiligten nach seiner ersten Beratung ausdrücklich darauf hin, es fasse die Zuweisung zum übrigen Gemeindegebiet ins Auge, und es ordnete hierzu einen zusätzlichen Schriftenwechsel an. Die Beteiligten haben daher ihren Gehörsanspruch fraglos wahrnehmen können.

E. 9.2

Heikler zu entscheiden ist die Frage, ob das Verwaltungsgericht die Angelegenheit nicht zu neuem Entscheid an die Planungsbehörde hätte zurückweisen müssen. In dem von den Beschwerdeführern erwähnten Urteil vom 17. August 1999 (Pra 2000 Nr. 8 E. 8a) hat das Bundesgericht erwogen, die Beschwerdeinstanz müsse sich auf ihre Überprüfungsfunktion beschränken, was ihr nicht ermögliche, neue planerische Anordnungen zu treffen. Diese Erwägung darf zwar nicht verabsolutiert werden. Sofern der Planungsbehörde nach den verwaltungsgerichtlichen Erwägungen, die einer Überprüfung standhalten müssen, klarerweise keinerlei Spielraum für Planungsanordnungen mehr offen steht, kommt auch ein reformatorisches Urteil in Frage. Dabei liegt es in der Natur von reformatorischen Rechtsmittelentscheiden, dass sie den Rechtsmittelweg der Betroffenen nicht nochmals neu eröffnen. Inwiefern dies gegen Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG verstossen sollte, ist nicht ersichtlich. Es ist nachvollziehbar, dass das Verwaltungsgericht unter den gegebenen Umständen - bei schon äusserst lang andauerndem Verfahren und nach seiner Auffassung nicht ersichtlichem Planungsspielraum - auf eine Rückweisung verzichtet und selbst entschieden hat.

Indessen ist hinsichtlich der Parzelle Nr. 1813 und der an die Kantonsstrasse anstossenden Teilfläche von Parzelle Nr. 1794 (ca. 700 m²) wie ausgeführt von einer vollständig vorhandenen Erschliessung auszugehen. Zudem lässt es sich bei beiden Parzellen vertreten, von einer Baulücke zu sprechen (vgl. Urteil 1A.159/2001 vom 16. April 2002 i.S. Gemeinde Kilchberg, in ZBl 103/2002 S. 658 ff.). Das Vorliegen einer Baulücke ist bei der Teilfläche von Parzelle Nr. 1794 offensichtlich. Bei Parzelle Nr. 1813 handelt es sich zwar um ein Grundstück am Ende der die Kantonsstrasse säumenden Bebauung; ein landschaftlich überzeugender Abschluss der Bauzeile wird indessen erst durch das Wäldchen hinter der Parzelle 1813 gebildet. Bei Parzelle Nr. 1813 und der Teilfläche von Parzelle Nr. 1794 ist die Zuweisung zum übrigen Gemeindegebiet daher nicht die einzig mögliche Lösung.

Unter diesen Umständen verletzte das Verwaltungsgericht die Gemeindeautonomie insofern, als es auf eine Rückweisung, die der Gemeinde die Einzonung der erwähnten Flächen gestattet hätte, verzichtete und statt dessen den Planungsentscheid selbst traf.

E. 10

Die staatsrechtlichen Beschwerden sind nach dem Gesagten insofern (teilweise) begründet, als mit ihnen eine Verletzung der Gemeindeautonomie gerügt wird, weil das Verwaltungsgericht selbst über die planerische Behandlung des Gebiets Ifang entschieden hat. Das gilt inhaltlich freilich nur in Bezug auf die Parzelle Nr. 1813 und die Teilfläche von Parzelle Nr. 1794 entlang der Staatsstrasse (eine Bautiefe). Prozessual führt dies, soweit auf die Beschwerden eingetreten werden kann, zu deren Gutheissung im Sinne der Erwägungen und zur Aufhebung des angefochtenen Urteils. Damit wird das Verwaltungsgericht in der Lage sein, den bundesgerichtlichen Erwägungen in geeigneter Weise Rechnung zu tragen. Der Klarheit halber ist zu unterstreichen, dass für eine Bestätigung des regierungsrätlichen Genehmigungsentscheides vom 4. Januar 2000, wie sie von einem Teil der Beschwerdeführer beantragt worden ist, kein Anlass besteht (s. diesbezüglich im Übrigen vorstehende E. 2.3).

Die Kostenverlegung im bundesgerichtlichen Verfahren hat nach Massgabe des Obsiegens bzw. Unterliegens zu erfolgen, wobei Gemeinden, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis und ohne Vermögensinteressen handeln, keine Gerichtskosten auferlegt werden dürfen (vgl. Art. 156 und 159 OG). In Beachtung dieser Grundsätze ist es gerechtfertigt, den Beschwerdeführern der Verfahren 1P.343/ 2002 und 1P.345/2002 insgesamt 9/10 (je zur Hälfte) und den privaten Beschwerdegegnern 1/10 der bundesgerichtlichen Kosten aufzuerlegen. Diese sind um den an sich auf die beschwerdeführende Gemeinde Herisau (Verfahren 1P.344/2002) entfallenden Anteil zu reduzieren und auf insgesamt Fr. 12'000.-- festzusetzen. Die anwaltlich nicht vertretenen privaten Beschwerdegegner haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Hingegen haben diese

die - vollständig obsiegende - Beschwerdeführerin im Verfahren 1P.346/2002 für deren Prozessaufwand angemessen zu entschädigen. Die anderen Beschwerdeführer dringen mit ihrem Standpunkt nur in untergeordneter Weise durch; sie haben keinen Anspruch auf Parteientschädigung.

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