

**Zeitschrift:** Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

**Band:** 35 (1978)

**Heft:** 7-8

**Artikel:** Eine enttäuschte Gemeinde

**Autor:** Stüdeli, R.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-782531>

#### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 22.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Am Beispiel Niederurnen

# Eine enttäuschte Gemeinde

Von Dr. R. Stüdeli, Bern

Die im Kanton Glarus gelegene Gemeinde Niederurnen hat am 2. März 1975 eine neue Bauordnung mit Zonenplan beschlossen. Diese ersetzen die Ortsplanung von 1957. Die neue Ortsplanung wurde mit einer Seriosität bearbeitet, wie sie nicht alle Tage anzutreffen ist. Um so mehr rechnete die Gemeinde mit

der Genehmigung ihrer Beschlüsse durch den Regierungsrat. Die kantonale Baudirektion hiess aber am 20. Mai 1975 und am 5. April 1976 im Gebiet des sogenannten «Planggli» – eines Steilhangs neben den Rebbergen gegen das Erholungsgebiet der Glarner Berge zu – zwei Rekurse gut.

Im ersten Fall schlug sie einen Teil eines steilen Grünstreifens zur Wohnzone. Im anderen Fall hatte die Ortsplanung eine grosse Parzelle am Rand der Wohnzone im übrigen Gemeindegebiet belassen; damit sollte unter anderem die Zäsur zum Erholungsgebiet der Gemeinde markiert werden. Einen wesentlichen Teil dieser Parzelle wies die Baudirektion in die Wohnzone ein. Aus naheliegenden Gründen verzichtete die Gemeinde in beiden Fällen – widerwillig – auf einen Rekurs an den Regierungsrat. Beide Grundeigentümer waren mit ihren Teilerfolgen nicht zufrieden. Der Regierungsrat wies den Rekurs des Eigentümers, dessen Land an den Rebberg grenzt, ab, während er die Gemeinde verhielt, die Wohnzone des anderen Rekurrenten zusätzlich zu erweitern. Für den zweiten Entscheid berief sich die Regierung unter anderem auf einen Experten, der leider vor und während der Bearbeitung seines Gutachtens keinen Kontakt mit der Gemeinde aufgenommen hatte.

Im ersten Fall wandte sich der Grundeigentümer, ein über 80jähriger Architekt aus einer Nachbargemeinde, an das Bundesgericht, während im zweiten Fall die Gemeinde in Lausanne geltend machte, die Regierung habe die Gemeindeautonomie willkürlich verletzt. Unter anderem führte die Gemeinde aus, die eingezonte Parzelle liege an einer Korporationsstrasse, die teilweise nur etwa 2,5 m breit ist und ohne erheblichen Eingriff in das Orts- und Landschaftsbild nicht verbreitert werden könne. Das eingezonte Land gehe bis auf eine Kote von 522 m Höhe, während das Niederdruckreservoir eine solche von 514,47 m aufweise, wenn es bis zum Rand gefüllt sei.

### Vor Bundesgericht

Das Bundesgericht lehnte in seiner Sitzung vom 8. März 1977 die Beschwerde der Gemeinde ab und hiess diejenige des Architekten so weit, als es darauf eintrat, im Sinne der Erwagung gut. Im wesentlichen führte es zur Begründung aus:

Zur Beschwerde der Gemeinde: Das Bundesgericht anerkannte, dass der Gemeinde nach Glarner Recht eine gewisse Autonomie zusteht. Es trat daher auf die staatsrechtliche Beschwerde der Gemeinde ein, konnte diese aber, da die Glarner Verfassung die Autonomie nicht direkt gewährleistet, nur auf Willkür hin überprüfen. Entgegen der Auffassung der Gemeinde gelangte das Bundesgericht zum Schluss, das kantonale Recht enthalte keine Anhaltspunkte für eine beschränkte Prüfungsbefugnis des Regierungsrates. «Es folgt daraus, dass dem Regierungsrat beim angefochtenen Entscheid ausser der Rechts- auch die Ermessenskontrolle zustand, was bei Beurteilung eines Zonenplanes ohnehin schwer zu trennen ist (BGE 103 Ia 185).» Gleichzeitig entschied unser höchstes Gericht, die Gemeinde könne sich gegen den Vorentscheid der Baudirektion nicht mehr beschweren, da sie diesen nicht beim Regierungsrat angefochten hatte.

Mit diesen grundsätzlichen Erwägungen hatte die Gemeinde den Prozess verloren, konnte doch nicht bestritten werden, dass die vom Regierungsrat verfügte Einzonung dem Gelände angepasster war als jene, welche die Baudirektion vorgenommen hatte. Immerhin blieb die Hoffnung, dass das Bundesgericht den Argumenten der eindeutig ungenügenden Erschliessung

Rechnung trüge. Aber diese Hoffnung erfüllte sich nicht. Wesentliche Erschliessungsprobleme dürften bei der Überbauung der Liegenschaft eher nicht entgegenstehen, weil die Parzelle bereits durch eine Korporationsstrasse erschlossen sei, erklärte das Bundesgericht. Zur Breite der Korporationsstrasse äusserte es sich mit keinem Wort! «Hinsichtlich der Wasserversorgung dürften sich dagegen aus der Höhenlage gewisse Probleme ergeben, welche aber . . . überwindbar sind», zumal auf der Parzelle des Grundeigentümers eine (in der Ergiebigkeit allerdings umstrittene) Quelle fließte.

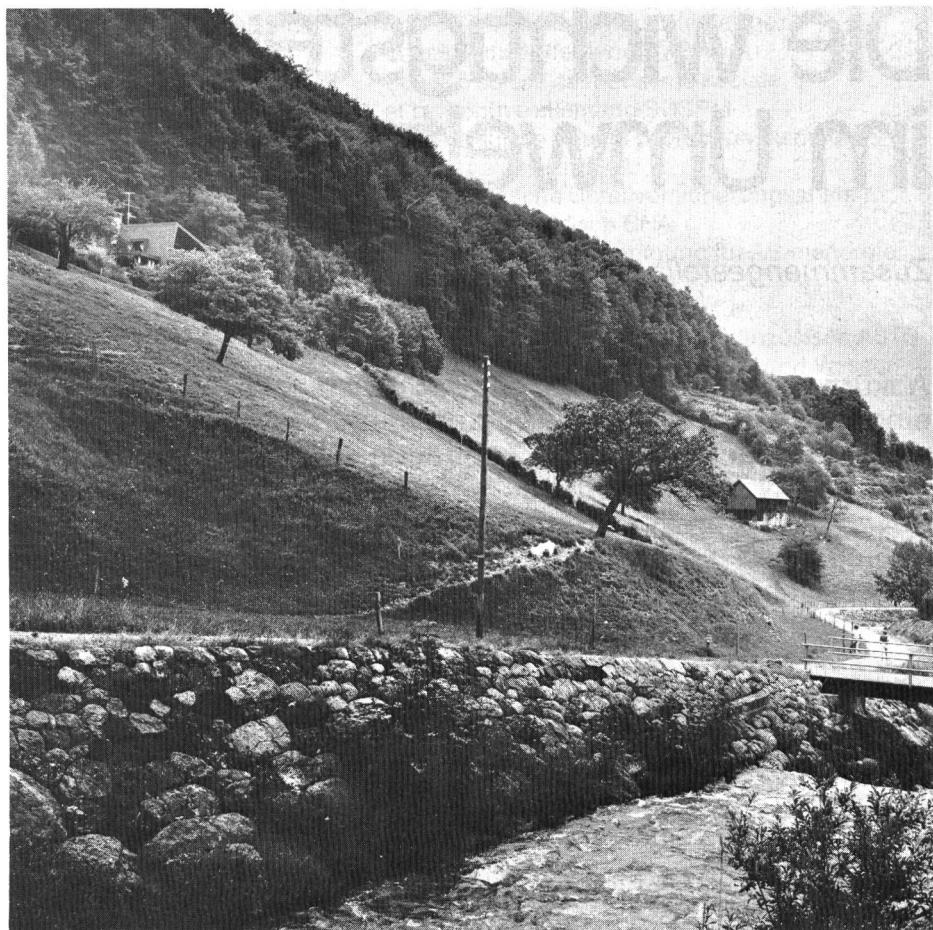
Wer würde nicht verstehen, dass diese summarische Argumentation die Gemeinde enttäuschen musste? Daran ändert auch der Satz in der bundesgerichtlichen Begründung wenig, dass die Zonenplanung der Gemeinde ebenfalls vertretbar sei. Der bundesgerichtliche Korreferent führte in der mündlichen Beratung aus, er habe für die Stellungnahme der Gemeinde Verständnis, und es sei wenig befriedigend, wenn das Bundesgericht die Beschwerdelegitimation der Gemeinde wegen Verletzung ihrer Autonomie ständig erweitert, aber mit der linken Hand wieder nehme, was es mit der rechten gegeben habe, indem dann die Gemeindeautonomie materiell dennoch nicht zum Tragen komme. Das sind Überlegungen grundsätzlicher Art, denen wohl einstweilen nur die Kantone in ihren Gesetzgebungen oder die Regierungen mit einer zurückhaltenden Überprüfung von Ortsplanungen Rechnung tragen können. Tun sie es nicht, werden die Gemeinden neue Ortsplanungen mit wenig Enthusiasmus durchführen oder auf notwendige

Revisionen bestehender Ortsplanungen verzichten.

Der Berichterstatter hatte kürzlich in einem anderen Kanton den Vorprüfungsbericht einer kantonalen Planungsstelle gesehen, der beim Gemeinderat verständlicherweise die Idee aufkommern liess, es wäre besser, wenn der Kanton gerade die gesamte Ortsplanung selber erliesse. Solchen Entwicklungen gilt es zu begegnen!

### **Steiles Gelände**

Zur staatsrechtlichen Beschwerde des Architekten: Beschränken wir uns hier auf zwei Aspekte und wiederholen, dass die Liegenschaft des Beschwerdeführers sehr steil gelegen ist. Von der insgesamt 15 635 m<sup>2</sup> umfassenden Liegenschaft sind rund 5000 m<sup>2</sup> nicht überbaubar, und zwar etwa 2650 m<sup>2</sup> mehr als nach der Bauordnung 1957. Das kommt daher, dass die Gemeinde längs der Grenze gegen den Rebberg hin den oberen Teil – den einzigen relativ ebenen Teil der Parzelle – und gegen den Wald hin den nördlichen Teil auf eine Tiefe von 30 m (früher Waldabstand von 15 m) einer Freihaltezone zuwies. Das Bundesgericht hielt die Grenzabstandsvorschrift in der Bauordnung gegenüber dem Rebberg als genügend, so dass es ein überwiegendes öffentliches Interesse für diese Freihaltezone verneinte. Die Gemeinde könnte ihr Anliegen, allenfalls auf diesem relativ ebenen Parzellenteil den nach ihrer Auffassung einzig möglichen Kinderspielplatz vorzusehen, im Rahmen eines Überbauungsplanes verwirklichen. Die streitige Vergrösserung des Abstandes der Wohnzone zum Wald hin hielt das Bundesgericht als gerechtfertigt, anerkannte aber ein ausreichendes öffentliches Interesse an der Aufnahme dieses Areals in die Freihaltezone nicht. «Allen Sicherheitsgründen, die im angefochtenen Entscheid und im bundesgerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden, vermag ein entsprechend festgesetzter Waldabstand voll Rechnung zu tragen. Dieser belastet den Grundeigentümer in geringerem Masse als eine zonenmässige Ausscheidung in Grün- oder Freihaltezonen, weil die blosse Abstandsvorschrift anders als die Zonen-ausscheidung ausnutzungsmässig unerheblich ist (Artikel 79 Absatz 4 Bauordnung).» Obwohl der Beschwerdeführer dieses Argument nicht ausdrücklich aufgegriffen hatte, weil er in erster Linie eine Beschränkung des Abstandes vom Wald auf 15 m angestrebt hatte, sei ihm zugute zu halten, dass dem öffentlichen Interesse mit einem



erweiterten Waldabstand ausreichend gedient sei und das Überbauungsinteresse des Beschwerdeführers dabei weniger tangiert würde. «Der angefochtene Entscheid verstösst daher gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit . . .».

### **Schwer verständlich**

Selbst wenn man ein gewisses Verständnis dafür haben mag, dass die Freihaltezone gegenüber dem Rebberg als zu weitgehend beurteilt wurde, ist die bundesgerichtliche Begründung für die Aufhebung der Freihaltezone gegenüber dem Wald schwer verständlich. Einerseits ist nicht zu erkennen, dass gerade die Freihaltung eines 30 m tiefen, sehr steilen und damit weit herum sichtbaren Landstreifens gegenüber dem Wald nicht zuletzt optisch die unterliegende Überbauung klar vom Wald trennt. Die Freihaltung dient also – der Umschreibung der Freihaltezone in der Bauordnung gemäss – der Gliederung des Baugebietes. Zudem wird es wahrscheinlich für den Grundeigentümer schwer halten, für die Überbauung seiner steil gelegenen Parzelle eine Ausnutzung von 0,4

zu erreichen, wie sie gemäss Bauordnung und Zonenplan zulässig ist, auch wenn das 30 m breite Waldabstandsareal nicht mitberechnet wird. Man wäre jedenfalls nicht überrascht, wenn es grosser Anstrengung bedürfte, auf dieser Parzelle einen Überbauungsplan aufzustellen, der sich mit den Bestimmungen in der Bauordnung über den Schutz des Orts- und Landschaftsbildes vereinbaren lässt.

Das Bundesgericht hat sich am 8. März 1978 für die Belange der Landes-, Regional- und Ortsplanung nicht aufgeschlossen gezeigt. Einer der urteilenden Richter betonte denn auch in der Urteilsberatung, unser oberstes Gericht habe seit vielen Jahren die Anliegen privater Grundeigentümer nicht mehr in diesem Masse berücksichtigt. Der Berichterstatter hofft, dass die beiden Niederurner Entscheide nicht Schule machen werden. Das Bundesgericht hat immer und immer wieder sein Verständnis dafür bekundet, dass die öffentliche Hand im Interesse aller recht weitgehende planerische Vorschriften aufstellen und durchsetzen muss. Die beiden Niederurner Entscheide bilden leider – jedenfalls in der Sicht der Gemeindebehörden und des Berichterstatters – eine Ausnahme.