Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.611/2001/sch

Urteil vom 25. Januar 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Ersatzrichter Seiler,
Gerichtsschreiber Haag.

Einwohnergemeinde Lupfig, Beschwerdeführerin,
vertreten durch den Gemeinderat, 5242 Lupfig, dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Urs Hofmann, Pelzgasse 15, 5001 Aarau,

gegen

Architekturbüro A._____,
B._____,
C._____,
D._____,
Stiftung E._____,
Beschwerdegegner, alle vertreten durch Rechtsanwälte Dr. iur. Markus Binder und lic. iur. Alexander Rey, Bahnhofstrasse 42, 5400 Baden,
Grosser Rat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5001 Aarau,
Regierungsrat des Kantons Aargau, Staatskanzlei, 5000 Aarau,
Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 4. Kammer, Obere Vorstadt 40, 5000 Aarau.

Art. 9, 29 und 50 BV (Nutzungsplanung der Gemeinde Lupfig)

(Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 4. Kammer, vom 8. Juni 2001)

Sachverhalt:
A.
Die Einwohnergemeinde Lupfig erliess 1959 einen ersten Zonenplan, welcher ein Baugebiet von 172,3 ha umfasste. Am 3. Oktober 1974 beschloss die Gemeindeversammlung eine revidierte Bauordnung und Zonenplanung (BO/ZP 1974) mit einer Baugebietsfläche von 162,9 ha, unterteilt in drei Etappen. In der Folge fanden Verhandlungen zwischen der Gemeinde und den Kantonsbehörden statt, welche das Baugebiet als zu gross betrachteten. Der Grosse Rat des Kantons Aargau genehmigte schliesslich am 8. März 1983 den Zonenplan, wies aber die Gemeinde an, Gebiete im Umfang von rund 28 ha aus dem Baugebiet herauszunehmen und innert zwei Jahren dem Grossen Rat ein zweckmässig abgegrenztes Baugebiet zur Genehmigung vorzulegen. Zudem wurde in der Bauordnung eine Änderung im Zusammenhang mit der Baugebietsetappierung eingefügt.

Am 17. Juni 1987 beschloss die Einwohnergemeinde Lupfig einen revidierten Bauzonenplan und eine Teiländerung der Bauordnung und erfüllte damit im Wesentlichen die Vorgaben des Genehmigungsbeschlusses des Grossen Rates vom 8. März 1983. Das Baugebiet wurde damit auf 137,3 ha reduziert, unterteilt in eine 1. und 2. Etappe. Der Grosse Rat des Kantons Aargau genehmigte die Zonenplanung am 15. Januar 1991. Nach diesem Zonenplan war unter anderem das Gebiet Fröschmatt (rund 5,4 ha) der Mehrfamilienhauszone 2, 2. Etappe, zugewiesen.
B.

Am 12. Februar 1991 entschied das Bundesgericht in einem eine andere aargauische Gemeinde betreffenden Fall, die von zahlreichen aargauischen Gemeinden vorgesehene Baugebietsetappierung sei bundesrechtswidrig (Urteil 1P.608/1988 vom 12. Februar 1991 betreffend Einwohnergemeinde Oberrohrdorf-Staretschwil, E. 5d).
C.
In der Folge überprüfte der Gemeinderat Lupfig die Abgrenzung des Baugebiets im Lichte der inzwischen durchgeführten Kulturlandplanung und der sich aus dem Bundesgerichtsurteil vom 12. Februar 1991 ergebenden Rechtslage. Er legte im Jahre 1995 einen neuen Bauzonen- und Kulturlandplan auf, welcher unter anderem vorsah, das Gebiet Fröschmatt der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Dagegen erhoben die Eigentümer der im Gebiet Fröschmatt gelegenen Grundstücke Nrn. 300, 301, 302, 303, 781, 815 und 816 Einsprache, welche vom Gemeinderat am 29. April 1996 abgewiesen wurde. Nachdem ein erster Gemeindeversammlungsbeschluss vom 7. Juni 1996 (welcher entgegen dem Antrag des Gemeinderates die Zuweisung des Gebiets Fröschmatt zur Mehrfamilienhauszone beschlossen hatte) in einer Referendumsabstimmung aufgehoben worden war, beschloss die Gemeindeversammlung am 4. Dezember 1996 die neue Nutzungsplanung, wodurch das Gebiet Fröschmatt der Landwirtschaftszone zugewiesen wurde. Die erwähnten Grundeigentümer erhoben dagegen Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Aargau, welcher diese am 4. März 1998 abwies. Der Grosse Rat des Kantons Aargau genehmigte daraufhin am 12. Mai 1998 die revidierte Nutzungsplanung mit einem hier nicht interessierenden
Vorbehalt.
D.
Die Eigentümer der betroffenen Grundstücke erhoben dagegen Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau. Dieses hiess die Beschwerde mit Urteil vom 8. Juni 2001 teilweise gut und hob den Entscheid des Regierungsrats vom 4. März 1998 sowie den Genehmigungsbeschluss des Grossen Rates vom 12. Mai 1998 insoweit auf, als sie die Parzellen Nr. 300, 301, 302, 303, 781, 815 und 816 der Landwirtschaftszone zuwiesen. Die Einwohnergemeinde Lupfig wurde aufgefordert, über die Zonierung dieser Parzellen im Sinne der Erwägungen neu zu entscheiden. In den Erwägungen führte das Verwaltungsgericht aus, die 1987 erfolgte Zuweisung der fraglichen Parzellen zur Bauzone sei Ergebnis einer bewusst vorgenommenen und bundesrechtskonformen Interessenabwägung gewesen. Die damalige Baugebietsetappierung habe nicht die Bedeutung einer Zuweisung zum Nichtbaugebiet gehabt. Soweit solche etappierte Baugebiete den Vorgaben von Art. 15 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) nicht widersprächen, seien sie im Lichte des bundesgerichtlichen Urteils vom 12. Februar 1991 als Erschliessungsetappierung zu interpretieren. Die 1987 erfolgte Zonierung des fraglichen Gebiets sei somit eine bundesrechtskonforme Zuweisung zur Bauzone gewesen. Die Eigentümer könnten sich daher auf den Grundsatz der Planbeständigkeit berufen. Die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse hätten sich seit dem Erlass jener Zonenplanung nicht wesentlich geändert. Weder der Bundesgerichtsentscheid vom 12. Februar 1991 noch das am 1. April 1994 in Kraft getretene neue kantonale Baugesetz (SAR 713.100) erforderten eine Anpassung der Bauzonengrösse oder eine vorzeitige Revision der Bauzone. In tatsächlicher Hinsicht werde für Lupfig nach wie vor mit einem überdurchschnittlichen Wachstum der Wohnbevölkerung und der Arbeitsplätze gerechnet. Auch in Bezug auf das Gebiet Fröschmatt würden keine veränderten tatsächlichen Verhältnisse behauptet. Der Regierungsrat habe im Beschwerdeverfahren keine umfassende Interessenabwägung zwischen dem Interesse der Eigentümer an der Planbeständigkeit und den öffentlichen Interessen an der planerischen Massnahme vorgenommen. Aus diesem Grund sei eine Rückweisung zu neuem Entscheid unumgänglich, zumal das Verwaltungsgericht nicht die volle Kognition besitze. Die Planungsträger würden zu prüfen haben, inwiefern sich die tatsächlichen Verhältnisse anders präsentierten und ob diese gegebenenfalls eine Planänderung rechtfertigten.
E.
Die Einwohnergemeinde Lupfig hat am 20. September 2001 staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit dem Rechtsbegehren, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 8. Juni 2001 sei aufzuheben. Sie rügt eine Verletzung der Gemeindeautonomie (Art. 50 BV), des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 BV) sowie des Willkürverbots (Art. 9 BV).
F.
Das Verwaltungsgericht verzichtet auf eine Stellungnahme. Der Regierungsrat beantragt, die Beschwerde sei gutzuheissen. Die Beschwerdegegner schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Der angefochtene Entscheid ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, gegen den nur die staatsrechtliche Beschwerde zulässig ist (Art. 34 Abs. 3 RPG). Eine Gemeinde kann sich mit staatsrechtlicher Beschwerde dagegen wehren, dass sie als Trägerin hoheitlicher Gewalt in ihrer nach kantonalem Recht gewährleisteten Autonomie (Art. 50 Abs. 1 BV) verletzt wird; ob ihr im betreffenden Bereich Autonomie zusteht, ist nicht eine Frage des Eintretens, sondern der materiellrechtlichen Beurteilung (BGE 124 I 223 E. 1b mit Hinweisen). Im Zusammenhang mit der Verletzung ihrer Autonomie kann die Gemeinde mit staatsrechtlicher Beschwerde auch eine Verletzung verfassungsrechtlicher Verfahrensgarantien geltend machen (BGE 116 Ia 52 E. 2 S. 54; 113 Ia 336 E. 1a S. 338; 110 Ia 197 E. 2b S. 200; 108 Ia 82 E. 1b S. 85, je mit Hinweisen; Markus Dill, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Bern 1996, S. 116 f.). Die Beschwerdeführerin ist durch den angefochtenen Entscheid als Planungsträgerin, mithin als Trägerin hoheitlicher Gewalt betroffen und kann sich auf ihre Autonomie berufen.
1.2 Der angefochtene Entscheid schliesst das Nutzungsplanverfahren nicht ab, sondern weist die Sache zu neuem Entscheid an die Gemeinde zurück. Es handelt sich somit um einen Rückweisungs- und damit Zwischenentscheid, gegen den die staatsrechtliche Beschwerde gemäss Art. 87 Abs. 2 OG nur zulässig ist, wenn er für die Beschwerdeführerin einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge hat. Das ist nach ständiger Rechtsprechung zu bejahen, wenn eine Gemeinde durch einen Rückweisungsentscheid gezwungen wird, entgegen ihrer Rechtsauffassung eine neue Anordnung zu erlassen (BGE 120 Ib 207 E. 1a; 116 Ia 221 E. 1d/aa S. 225). Vorliegend hat das Verwaltungsgericht andere Rechtsauffassungen vertreten als die Einwohnergemeinde Lupfig; die vom Verwaltungsgericht angeordnete neue Entscheidung müsste auf der Grundlage einer Auffassung ergehen, die von der Gemeinde abgelehnt wird. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.
2.
2.1 Die aargauischen Gemeinden ordnen und verwalten gemäss § 5 Abs. 2 der aargauischen Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980 (KV/AG) unter Aufsicht des Kantons ihre Angelegenheiten selbständig. Nach § 106 Abs. 1 KV/AG sind sie im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen. Nach § 13 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 19. Januar 1993 über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen (Baugesetz, BauG, SAR 713.100) erlassen die Gemeinden die erforderlichen Nutzungspläne. Der Erlass von Nutzungsplänen ist somit eine kommunale Aufgabe, welche die Gemeinde mit relativ erheblicher Entscheidungsfreiheit wahrnimmt. Der Beschwerdeführerin kommt im hier massgeblichen Bereich Autonomie zu (vgl. BGE 104 Ia 131 E. 3a S. 138; Urteil des Bundesgerichts 1P.608/1988 vom 12. Februar 1991 betreffend Einwohnergemeinde Oberrohrdorf-Staretschwil, E. 2c).
2.2 Die Gemeinde kann sich mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Behörde in einem Rechtsmittelverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder eidgenössischen Vorschriften falsch anwendet. Soweit es um die Handhabung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht geht, prüft das Bundesgericht das Vorgehen der kantonalen Behörden frei. Die Gemeinden können in diesem Rahmen auch geltend machen, die kantonalen Instanzen hätten die Tragweite eines Grundrechts verkannt und dieses zu Unrecht als verletzt betrachtet. Im Übrigen prüft das Bundesgericht den angefochtenen Entscheid auf Willkür hin (BGE 126 I 133 E. 2 mit Hinweisen).
2.3 Das Verwaltungsgericht übt auf Beschwerde hin die Rechtskontrolle über die kommunale Nutzungsplanung aus (§ 28 BauG). Es verletzt die Gemeindeautonomie, wenn es in den Ermessensbereich der Gemeinde eingreift.
2.4 Das Verwaltungsgericht hat den Beschluss der Gemeinde wegen Verstosses gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit (Art. 21 Abs. 2 RPG) aufgehoben. Mit der Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie macht die Gemeinde im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde sinngemäss geltend, das Verwaltungsgericht habe die Tragweite der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 9 BV) sowie des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 BV) verkannt. Das Bundesgericht prüft diese Fragen praxisgemäss mit freier Kognition (BGE 119 Ia 305 E. 5c S. 314; 362 E. 3a S. 366; 120 Ia 286 E. 2b S. 290, je mit Hinweisen).
3.
Das Verwaltungsgericht hat die Zuweisung des Gebiets Fröschmatt zur Landwirtschaftszone aufgehoben, weil keine gewichtigen Gründe vorlägen, welche eine vorzeitige Änderung des Zonenplans von 1987/1991 rechtfertigen könnten. Es stützt sich dabei auf den in Art. 21 RPG enthaltenen Grundsatz der Planbeständigkeit.

Die Beschwerdeführerin vertritt die Auffassung, infolge des Bundesgerichtsentscheids vom 12. Februar 1991 in Sachen Oberrohrdorf-Staretschwil sei ihre Zonenplanung von 1987/1991 bundesrechtswidrig geworden und habe demnach der Überarbeitung bedurft. Mit dem hier umstrittenen Zonenplan von 1996 sei erstmals ein dem Raumplanungsgesetz des Bundes entsprechender Nutzungsplan geschaffen worden. Dieser Planung dürfe nicht der Grundsatz der Planbeständigkeit entgegen gehalten werden.

3.1 Die aus Art. 21 RPG folgende Planbeständigkeit kommt grundsätzlich nur solchen Nutzungsplänen zu, die unter der Herrschaft des Raumplanungsgesetzes und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen worden sind. Solche Pläne gelten vermutungsweise als rechtmässig (BGE 127 I 103 E. 6b/aa S. 106; 120 Ia 227 E. 2c S. 233). Demgegenüber kommt den nicht unter der Herrschaft des Raumplanungsgesetzes erlassenen und generell den nicht bundesrechtskonformen Plänen keine Beständigkeit zu, da die Verwirklichung einer den gesetzlichen Grundsätzen entsprechenden Planung Vorrang vor dem Gebot der Beständigkeit hat (BGE 118 Ia 151 E. 5c S. 160; 114 Ia 32 E. 6 S. 33, je mit Hinweisen; Thierry Tanquerel, Kommentar RPG, Zürich 1999, N. 35 zu Art. 21, Anm. 53). Im vorliegenden Verfahren kann offen bleiben, ob der Nutzungsplan der Gemeinde Lupfig aus den Jahren 1987/1991 mit dem Raumplanungsrecht des Bundes vereinbar war, da auch bundesrechtskonforme Nutzungspläne gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG revidiert werden können und - wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt -, die von der Gemeinde vorgenommene Änderung des Nutzungsplans im Lichte von Art. 21 Abs. 2 RPG ohnehin nicht zu beanstanden ist.

3.2 Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Diese Bestimmung garantiert der Nutzungsplanung eine gewisse Beständigkeit und sichert die ihr vom Gesetzgeber zugedachte Funktion. Indessen hat der Grundsatz der Planbeständigkeit keine absolute Bedeutung. Die Pläne sind revidierbar, sofern sich die für die Planung massgebenden Verhältnisse seit der Planfestsetzung erheblich geändert haben (BGE 127 I 103 E. 6b S. 105; 124 II 391 E. 4b S. 396; 123 I 175 E. 3a S. 182 f.; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band 1, 3. Auflage, Zürich 1999, S. 119 f.). Je neuer der Plan ist und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, desto stärkeres Gewicht hat der Grundsatz der Planbeständigkeit und um so gewichtiger müssen die Gründe sein, welche für eine Planänderung sprechen (BGE 120 Ia 227 E. 2c S. 233; 113 Ia 444 E. 5b S. 455; 109 Ia 113, je mit Hinweisen). Als Gründe für eine Planänderung fallen sowohl Änderungen in den rechtlichen als auch in den tatsächlichen Verhältnissen in Betracht (BGE 127 I 103 E. 6b S. 105 f.; 120 Ia 227 E. 2b S. 231). Eine gewandelte Einstellung der Planungsorgane hinsichtlich
der Wünschbarkeit einer bestimmten Nutzung vermag für sich allein nicht eine Änderung nach kurzer Zeit zu rechtfertigen (BGE 111 II 326 E. 3a/cc; 109 Ia 113 E. 3 S. 115 mit Hinweis). Immerhin hat das Bundesgericht eine Richtplanrevision, die neue planerische Ordnungsvorstellungen verwirklichen will, als genügenden Grund für eine Zonenplanrevision anerkannt (Urteil 1P.304/1994 vom 2. Februar 1995 E. 4e). Zudem sind Zonenpläne ungeachtet der Vorschrift von Art. 21 Abs. 2 RPG in der Regel nach etwa 15 Jahren zu überarbeiten (Art. 15 lit. b RPG; BGE 119 Ib 138 E. 4e S. 145; Urteil des Bundesgerichts 1P.293/1994 vom 20. Dezember 1994, in ZBl 97/1996 S. 36 E. 3c). Im Rahmen dieser Gesamtrevision können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen, insbesondere das Anliegen, überdimensionierte Bauzonen zu verkleinern (BGE 115 Ia 384 E. 4a; 113 Ia 444 E. 4e und 5c S. 454 f.; Eric Brandt/Pierre Moor, Kommentar RPG, N. 61 zu Art. 18; Alexandre Flückiger, Kommentar RPG, N. 85 zu Art. 15; Haller/Karlen, a.a.O., S. 120). Je näher eine Planrevision dieser Frist von 15 Jahren kommt, desto eher dürfen daher auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt
werden.

3.3 Der Zonenplan von 1987/1991 ist von der Gemeinde Lupfig im Juni 1987 beschlossen worden, die nun streitige Revision im Dezember 1996, mithin rund 9½ Jahre später. Dies entspricht fast zwei Dritteln des ordentlichen Planungshorizonts von 15 Jahren, nach welchem eine Planung ohnehin zu überarbeiten ist. Die Überarbeitung eines Nutzungsplans nach neun bis zehn Jahren ist indessen grundsätzlich nicht ausgeschlossen (BGE 123 I 175 E. 3g S. 191). Zudem kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Zonenplanung von 1987 im Wesentlichen eine Anpassung an die Vorgaben im Genehmigungsbeschluss des Grossen Rates vom 8. März 1983 darstellte; massgebende Grundlagen der Planung liegen somit noch länger zurück als 1987 (vgl. den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 22. August 1988, in ZBl 90/1989 S. 264 E. 5c/bb S. 271). Materiell handelt es sich bei der Zonenplanung von 1987/1991 um eine Planung, die 1996 mindestens teilweise nahezu 15 Jahre alt gewesen ist.

3.4 Die Gemeinde führte verschiedene Gründe für die Notwendigkeit einer Revision des Zonenplans an: Zunächst habe sich im Rahmen der Kulturlandplanung ergeben, dass in der Bauzone liegende unüberbaute Gebiete in Konflikt mit den Interessen der Landwirtschaft (Fruchtfolgeflächen) stünden. Weiter sei die Baugebietsabgrenzung infolge des Bundesgerichtsentscheids betreffend die Gemeinde Oberrohrdorf-Staretschwil zu überdenken, und zudem müsse der Zonenplan an den Genehmigungsbeschluss des Grossen Rates vom 15. Januar 1991 angepasst werden. Diese Gründe sind auch in der Einladung zur Gemeindeversammlung vom 7. Juni 1996 genannt worden.
3.4.1 Es ist unbestritten, dass die Gemeinde vor 1996 nur über einen Zonenplan für das Baugebiet, nicht aber über einen Nutzungsplan für das Kulturland verfügte. Eine Nutzungsplanung muss die Bedürfnisse nach Bau- und Landwirtschaftsgebiet umfassend erheben und gegeneinander abwägen (Art. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG) und nicht nur Bau-, sondern grundsätzlich auch Landwirtschaftszonen festlegen (Art. 14 Abs. 2 RPG). Allein aus dem Umstand, dass die Zonenplanung 1987/1991 keine Landwirtschaftszone auswies, kann zwar noch nicht geschlossen werden, dass die kommunale Zonenordnung den Anforderungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes nicht genügt habe (vgl. BGE 119 Ib 124 E. 3a S. 130; 117 Ib 4 E. 3a). Indessen muss die damalige Nutzungsplanung angesichts der gegebenen tatsächlichen Verhältnisse jedenfalls als unvollständig bezeichnet werden (vgl. BGE 115 Ia 333 E. 6a S. 341; 112 Ia 315 E. 3b; 111 Ib 85 E. 2; 110 Ib 266). Wenn sich aus der nachträglich durchgeführten Kulturlandplanung ergibt, dass die Bedürfnisse der Landwirtschaft, die vorher nie in RPG-konformer Weise erhoben und in Nutzungsplänen verankert worden sind, mit früher festgelegten Baugebieten in Konflikt treten, dann ist dies ein sachlicher Grund für
eine Überarbeitung der Bauzonenplanung.
3.4.2 Das bundesgerichtliche Urteil 1P.608/1988 vom 12. Februar 1991 betreffend die Gemeinde Oberrohrdorf-Staretschwil hat sodann eine neue Lage für die Aargauer Gemeinden geschaffen. Die vorher im Kanton Aargau verbreitete und auch für das Gebiet Fröschmatt geltende Baugebietsetappierung beruhte auf einem Planungskonzept, welches vom Bundesgericht in diesem Entscheid als bundesrechtswidrig bezeichnet worden war (erwähntes Urteil 1P.608/1988 E. 5d). Es bestand daher bei den kantonalen und kommunalen Behörden eine erhebliche Unsicherheit über die Behandlung der betroffenen Gebiete (vgl. Flückiger, a.a.O., N. 34 zu Art. 15; Ursula Vettori, Die Etappierung der Bauzone, in ZBl 93/1992 S. 345 ff., 356 ff.). Diese Unsicherheit konnte nur mit einer Überarbeitung des Zonenplans behoben werden.
3.4.3 Es kann offen bleiben, ob diese Gründe geradezu zwingend eine Revision der Nutzungsplanung verlangten. Jedenfalls sind es aber haltbare Gründe, welcher der Gemeinde erlaubten, eine solche vorzunehmen. Anders als in dem vom Verwaltungsgericht und den Beschwerdegegnern angerufenen BGE 123 I 175 E. 3g S. 191 f., in welchem eine Änderung einer Nutzungsplanung nach neun bzw. zehn Jahren als unzulässig beurteilt worden ist, weil keine neuen, bei der ursprünglichen Planung noch nicht bekannte Umstände vorlagen, sind hier besondere Gründe für eine Überprüfung der Planung gegeben.
3.5 Das Verwaltungsgericht hat danach differenziert, ob die vor dem Bundesgerichtsurteil Oberrohrdorf-Staretschwil erlassenen Bauzonen 2. Etappe mit Art. 15 RPG vereinbar gewesen wären oder nicht. Es hat sodann erwogen, die Zuweisung des Gebiets Fröschmatt zur Bauzone sei 1987 bundesrechtlich nicht zu beanstanden gewesen. Deshalb könnten sich die Beschwerdegegner nun auf den Grundsatz Planbeständigkeit berufen.
3.5.1 Die Auffassung des Verwaltungsgerichts ist insofern zutreffend, als Bauzonen der 2. Etappe, die (zusammen mit den Bauzonen der 1. Etappe) das nach Art. 15 RPG zulässige Mass überschritten, von vornherein nicht als bundesrechtskonforme Bauzonen, sondern als Reservezone und damit als Nichtbaugebiet zu betrachten sind (Urteil 1P.608/1988 vom 12. Februar 1991 i.S. Gemeinde Oberrohrdorf-Staretschwil, E. 5b; s. auch BGE 123 I 175 E. 3b/aa S. 183; Urteil des Bundesgerichts 1P.293/1994 vom 20. Dezember 1994, in ZBl 97/1996 S. 36 E. 3c). Fraglich ist hingegen, ob Bauzonen der 2. Etappe, die sich im Rahmen von Art. 15 RPG bewegen, in eine Bauzone mit zulässiger Erschliessungsetappierung uminterpretiert werden können oder ob - wie die Beschwerdeführerin und der Regierungsrat annehmen - die ganze 2. Etappe als Nichtbaugebiet zu betrachten ist. Diese Frage kann jedoch offen bleiben. Selbst wenn die Auffassung des Verwaltungsgerichts und der Beschwerdegegner zutrifft, folgt daraus nicht, dass alle Bauzonen der 2. Etappe, die mit Art. 15 RPG vereinbar gewesen sind, zwingend als Bauzonen zu gelten haben und eine Zuweisung zu einer Nichtbauzone infolge Planbeständigkeit unzulässig wäre. Entscheidend ist nicht die Qualifikation dieses Gebiets
nach dem Bundesgerichtsentscheid i.S. Gemeinde Oberrohrdorf-Staretschwil; massgebend ist vielmehr, ob dieser Entscheid ein haltbarer Grund für den Erlass einer neuen Zonenordnung ist.
Nach § 30 Abs. 4 der Bauordnung der Gemeinde Lupfig vom 17. Juni 1987 war das zusätzliche Baugebiet

(Baugebiet 2. Etappe) für eine der Entwicklung der Gemeinde entsprechende spätere Überbauung vorgesehen (Bst. a). Es konnte erst nach Umwandlung in definitives Baugebiet zur Überbauung freigegeben werden (Bst. b), wobei diese Umwandlung erfolgen konnte, wenn

¨ das definitive Baugebiet, soweit es für Bauzwecke zur Verfügung steht, weitgehend überbaut ist,
- die Entwicklung der Gemeinde eine weitere Bereitstellung von Baugebiet erfordert,
- die finanzielle Lage der Gemeinde die Umwandlung und Freigabe zur Überbauung erlaubt,
- die zweckmässige Erschliessung mit Strassen, Wasser (inkl. Brandschutz), Kanalisa tion und elektrischer Energie auf Grund eines rechtskräftigen Überbauungsplans rechtlich, technisch und finanziell sichergestellt ist.¨(Bst.c).

Die Umwandlung erfolgte durch den Gemeinderat (Bst. d).

In dieser Regelung, die bis zum genannten Bundesgerichtsurteil im Kanton Aargau als rechtmässig betrachtet worden war, kam der klare Wille der Gemeinde zum Ausdruck, das Gebiet Fröschmatt zumindest vorläufig nicht zur Überbauung freizugeben. Die Überbaubarkeit war von einem politischen Akt eines Gemeindeorgans abhängig, dieser wiederum von einer Reihe von Voraussetzungen, deren Eintritt nicht oder jedenfalls nicht nur vom Willen der Grundeigentümer abhing. Diese konnten also aufgrund der damals als gültig betrachteten Zonenordnung ihre Grundstücke nicht überbauen und auch nicht unbedingt mit einer künftigen Überbaubarkeit rechnen. Damit entfällt ein Grund für die Anerkennung einer Planbeständigkeit, und zwar selbst dann, wenn eine Zuweisung des Gebiets Fröschmatt zur Bauzone damals mit Art. 15 RPG vereinbar gewesen wäre.
3.5.2 Hinzu kommt, dass die Bauzone der Gemeinde Lupfig bereits im Rahmen der kantonalen Genehmigung im Jahre 1983 als zu gross betrachtet worden ist. Die Beschwerdegegner schliessen daraus, dass damals eine bewusste Interessenabwägung zu Gunsten einer eher grossen Bauzone getroffen worden sei, die nun nicht wieder in Frage gestellt werden dürfe. Dem kann nicht gefolgt werden. Der Grosse Rat hat nämlich mit seinem Genehmigungsentscheid von 1983 gerade mit Rücksicht auf die an sich zu grosse Bauzone die Gemeinde Lupfig verpflichtet, verschärfte Voraussetzungen für die Umwandlung von der 2. in die 1. Etappe einzuführen (Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 10. Januar 1983, Ziff. 4; Protokoll des Grossen Rates vom 8. März 1983, S. 1210 f.). Es kann somit nicht davon ausgegangen werden, dass die auf dem Grossratsbeschluss von 1983 beruhende Planung von 1987/1991 bewusst eine (zu) grosse Bauzone zur Überbauung freigeben wollte. Im Gegenteil sollte mit dem Instrument der Bauzonenetappierung (anstatt mit der politisch als unrealistisch betrachteten Zuweisung zu einer Landwirtschaftszone) die (zumindest vorläufige) Begrenzung der Bautätigkeit erreicht werden.
3.5.3 Zutreffend ist, dass das Gebiet Fröschmatt im Rahmen der Zonenplanung 1987/1991 nicht ausgezont werden sollte. Ein entsprechender Antrag wurde im Grossen Rat abgelehnt, indessen stand auch dieser Beschluss noch unter der Annahme, dass die vorgesehene Baugebietsetappierung mit dem Bundesrecht vereinbar sei. Nachdem sich dieses Instrument später als bundesrechtswidrig herausgestellt hatte, musste neu geprüft werden, wie mit den - tendenziell eher zu grossen - Bauzonen umzugehen sei.
3.5.4 Die Beschwerdegegner bringen allerdings vor, die Gemeinde habe auch unter der Geltung des Zonenplans 1987/1991 und auch nach dem erwähnten Urteil des Bundesgerichts in Bauzonen der 2. Etappe zahlreiche Baubewilligungen erteilt. Es sei widersprüchlich und verstosse gegen Treu und Glauben, wenn sie sich nun in Bezug auf die Fröschmatt darauf berufe, die 2. Etappe sei nicht Baugebiet gewesen.

Mit dieser Rüge hat sich bereits der Regierungsrat in seinem Entscheid vom 4. März 1998 eingehend auseinandergesetzt und alle von den heutigen Beschwerdegegnern erwähnten Baubewilligungen geprüft. Er ist dabei zum Ergebnis gekommen, dass diese teilweise aufgrund eines Überbauungsplans erteilt worden seien, der die Wirkung einer Neueinzonung gehabt habe. Das betreffende Gebiet (¨I de Brunn) sei zudem im Unterschied zur Fröschmatt in einem engen Siedlungszusammenhang mit dem übrigen Baugebiet gestanden, so dass planerische Gründe für eine unterschiedliche Behandlung vorgelegen hätten. Auch die damalige kantonale Praxis habe im Gefolge des Bundesgerichtsentscheids Oberrohrdorf-Staretschwil eine differenzierte Lösung gesucht und Bautätigkeiten in den Baugebieten der 2. Etappe nicht generell verhindert, wenn sich diese im engeren Siedlungsraum befanden. Die übrigen Baubewilligungen seien zwar nicht korrekt erteilt worden, doch könnten sich die Eigentümer der Fröschmatt nicht auf Gleichbehandlung im Unrecht berufen, zumal der Gemeinderat

keine einheitliche Praxis befolgt habe. Zudem sei bei einigen der erteilten Bewilligungen die Zuweisung zur 2. Etappe falsch gewesen (weil den tatsächlichen Verhältnissen widersprechend) und in einem
Fall zugleich mit der Baubewilligung formell die Umwandlung in eine definitive Bauzone beschlossen worden. Diese Ausführungen werden von den heutigen Beschwerdegegnern in ihrer Beschwerde an das Verwaltungsgericht wie auch in ihrer Vernehmlassung im bundesgerichtlichen Verfahren nur summarisch bestritten. Die bei den Akten liegenden Unterlagen der fraglichen Baubewilligungsverfahren bestätigen, dass die Grundstücke, für welche Baubewilligungen erteilt worden sind, als Abrundungen bestehender Überbauungen betrachtet werden können. Die Fröschmatt als gesamthaft unüberbautes, von den überbauten Gebieten klar abgegrenztes Gebiet unterscheidet sich wesentlich von diesen Parzellen. Selbst wenn das Verhalten des Gemeinderats bei einigen der genannten Baubewilligungen unrechtmässig gewesen wäre, so sind jedenfalls die Voraussetzungen nicht erfüllt, dass sich die heutigen Beschwerdegegner auf Gleichbehandlung im Unrecht berufen könnten.
3.5.5 Steht somit fest, dass das Gebiet Fröschmatt nach dem im Zonenplan 1987/1991 zum Ausdruck gekommenen Willen der Gemeinde jedenfalls vorläufig nicht überbaut werden sollte und hat sich das dieser Planung zugrunde liegende Planungskonzept nachträglich als bundesrechtswidrig erwiesen, so lag für die Gemeinde Lupfig ein triftiger Grund vor, in Form einer neuen Zonenplanung zu entscheiden, ob die Fröschmatt sofort oder aber vorderhand gar nicht zur Überbauung freigeben werden sollte.
3.6 Daran ändert nichts, dass - wie die Beschwerdegegner vorbringen - die Bebauung auch innerhalb einer Bauzone mit dem Instrument der Erschliessungsetappierung gesteuert werden kann. Die Bauzonenetappierung hat eine Steuerung der Bebauung nicht nur aus Gründen der Erschliessung, sondern auch aus anderen Gründen ermöglicht; Voraussetzung für die Umwandlung in definitives Baugebiet war unter anderem, dass die Entwicklung der Gemeinde eine weitere Bereitstellung von Baugebiet erforderte, was der Gemeinde ein planungspolitisches Ermessen gab. In der Bauzone ist hingegen die Erschliessung - sei es durch die Gemeinde, sei es als Privaterschliessung - grundsätzlich zwingend (Art. 19 Abs. 2 und 3 RPG). Die Erschliessungsetappierung kann somit nicht alle Funktionen übernehmen, die der früheren Baugebietsetappierung zugedacht waren.
3.7 Das Verwaltungsgericht hält dafür, die Zuweisung der Fröschmatt zur Bauzone 1987/1991 wäre mit Art. 15 RPG vereinbar gewesen. Selbst wenn dies zutrifft, folgt daraus aber nicht eine Pflicht der Gemeinde, die Fröschmatt weiterhin der Bauzone zuzuweisen.
3.7.1 Ob ein bestimmtes Gebiet einer Bauzone zuzuweisen sei, lässt sich oft nicht klar mit Ja oder Nein beantworten (BGE 113 Ia 444 E. 4b/bc S. 449). Die Planung ist nämlich auf die erwünschte Entwicklung des Landes auszurichten (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 sowie Art. 6 Abs. 1 und 3 RPG; BGE 117 Ia 430 E. 4b; 117 Ib 9 E. 5b; 116 Ia 221 E. 3b S. 232, 339 E. 3b; 115 Ia 333 E. 5 S. 339; Flückiger, a.a.O., N. 44 zu Art. 15). Die Planung darf somit nicht bloss den bestehenden oder zu erwartenden Trend fortschreiben; dieser ist Ausgangspunkt der Planung, muss aber auf seine Erwünschtheit hin überprüft werden. Demzufolge ist für die Bestimmung des Baulandbedarfs nach Art. 15 lit. b RPG massgebend, wieviel Land für die erwünschte Entwicklung benötigt wird; ist ein stärkeres Wachstum erwünscht, so kann die Bauzone auch grösser sein als dem bisherigen Trend entspricht (BGE 116 Ia 339 E. 3b). Ist kein oder ein schwächeres Wachstum erwünscht, so kann die Planung das Wachstum begrenzen, indem sie trotz vorhandener Nachfrage nach Bauland Gebiete in Nichtbauzonen zuweist (BGE 118 Ia 151 E. 4d; 117 Ia 430 E. 4b, 434 E. 3f; 114 Ia 364 E. 4 S. 370; Urteil des Bundesgerichts 1P.293/1994 vom 20. Dezember 1994, in ZBl 97/1996 S. 36 E. 6d S. 44; Flückiger,
a.a.O., N. 81 und 86-88 zu Art. 15; Haller/Karlen, a.a.O., S. 77). Was erwünscht ist, bestimmt die zuständige Planungsbehörde, im Kanton Aargau somit im Rahmen von Verfassung, Gesetz und übergeordneter Planung die Gemeinde. Hält sie sich an diese Schranken, so haben die übergeordneten Planungsbehörden und auch das Verwaltungsgericht, welches bloss eine Rechtskontrolle ausübt, den Ermessensbereich der Gemeinde zu respektieren (Art. 2 Abs. 3 RPG).
3.7.2 Es ist deshalb entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts nicht massgebend, ob im Rahmen der Zonenplanung 1987/1991 eine Einzonung des Gebiets Fröschmatt im Lichte von Art. 15 RPG zulässig gewesen wäre. Die Gemeinden verfügen als Planungsträgerinnen im Rahmen des eidgenössischen und kantonalen Rechts und der übergeordneten Planung über einen Ermessensspielraum, innerhalb dessen sie aufgrund politischer Beurteilung frei entscheiden können. Daraus, dass die Zuweisung der Fröschmatt zur Bauzone zulässig gewesen wäre, folgt nicht, dass diese Lösung die einzig rechtmässige gewesen ist. Gerade auch wenn - wie das Verwaltungsgericht annimmt - im Birrfeld mit einem überdurchschnittlichen Wachstum der Arbeitsplätze und der Bevölkerung zu rechnen ist, kann die Gemeinde diese Entwicklung begrenzen, wenn sie sie als unerwünscht erachtet. Dies ist ein politischer oder Ermessensentscheid, welcher der Gemeindeversammlung sowie

- im Rahmen der ordentlichen Genehmigung - dem Regierungsrat und dem Grossen Rat, nicht aber dem Verwaltungsgericht zusteht. Wenn das Verwaltungsgericht allein schon deshalb, weil eine Zuweisung zur Bauzone mit Art. 15 RPG vereinbar gewesen wäre, ein Verbot der Zuweisung zur Landwirtschaftszone ableitet, so greift es in den der Gemeinde zustehenden Ermessensbereich ein und verletzt damit deren Autonomie.
3.8 Es braucht hier nicht im Einzelnen auf die von den Beschwerdegegnern kritisierten Berechnungsgrundlagen für das Fassungsvermögen des Baulands eingegangen zu werden. Ist eine Änderung der Zonenplanung nach Art. 21 Abs. 2 RPG zulässig, dann kann in diesem Rahmen auch eine geänderte Berechnungsmethode angewendet werden, um neuen Erkenntnissen - wie etwa dem Bestreben nach verdichteter Bauweise - Rechnung zu tragen. Unbegründet ist auch die Kritik der Beschwerdegegner, der Gemeinderat sei selbst von einer Zielgrösse von 2'650 Einwohnern ausgegangen. An den zitierten Stellen hat der Gemeinderat nur ausgeführt, die Lupfiger Baureserven würden immer noch eine Bevölkerungszunahme um rund 70 % auf ca. 2'650 Einwohner zulassen. Über die Wünschbarkeit einer solchen Entwicklung wurde damit nichts ausgesagt, abgesehen davon, dass der Gemeinderat ohnehin nicht für die Gemeindeversammlung verbindlich festlegen könnte, was erwünscht ist.
4.
Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich damit als begründet, und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 7 OG). Die Beschwerdeführerin war als kleine Gemeinde ohne eigenen Rechtsdienst auf den Beizug eines Rechtsvertreters angewiesen und hat daher Anspruch auf Parteientschädigung, welche von den Beschwerdegegnern zu bezahlen ist (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird gutgeheissen, und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 8. Juni 2001 wird aufgehoben.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.
3.
Die privaten Beschwerdegegner haben die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.– unter solidarischer Haftbarkeit zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien sowie dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 25. Januar 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: