Urteilskopf

103 Ia 182

34. Auszug aus dem Urteil vom 25. Mai 1977 i.S. Gemeinde Savognin und Erben Steier gegen Regierung des Kantons Graubünden
Regeste (de):
Gemeindeautonomie; Genehmigung von Zonenplänen (Graubünden).

1. Autonomie der Bündner Gemeinden bei der Festlegung von Zonenplänen (E. 2).

2. Voraussetzungen, unter denen die kommunale Zonenplanung auf kantonale Strassenbauprojekte keine Rücksicht zu nehmen braucht:

- wenn dem Kanton eigene adäquate Planungsmittel zur Verfügung stehen (Frage offen gelassen; E. 3a);

- wenn die Verwirklichung des kantonalen Bauvorhabens zu ungewiss ist (E. 3b).

3. Unklarheiten des kantonalen Genehmigungsbeschlusses (E. 3c).

Regeste (fr):
Autonomie communale; approbation de plans de zones (Grisons).

1. Autonomie des communes grisonnes en matière d'établissement de plans de zones (consid. 2).

2. Conditions auxquelles il n'y a pas lieu de tenir compte d'un projet cantonal de construction d'une route lors de l'aménagement communal de zones:

- lorsque la commune met à la disposition du canton ses propres plans d'aménagement idoines (question réservée; consid. 3a);

- lorsque la réalisation du projet cantonal est trop incertaine (consid. 3b).

3. Manque de clarté de la décision d'approbation cantonale (consid. 3c).

Regesto (it):
Autonomia comunale; approvazione di piani delle zone (Grigioni).

1. Autonomia dei comuni grigionesi in materia di piani delle zone (consid. 2).

2. Condizioni alle quali la pianificazione comunale non deve tener conto di un progetto cantonale di costruzione di una strada:

- quando il cantone disponga di propri strumenti pianificatori adeguati (questione lasciata indecisa) (consid. 3a);

- quando la realizzazione del progetto cantonale sia troppo incerta (consid. 3b).

3. Mancanza di chiarezza della decisione cantonale d'approvazione (consid. 3c).

Sachverhalt ab Seite 183

BGE 103 Ia 182 S. 183

Seit 1960 hat der Kanton Graubünden zahlreiche Projekte für eine Neuanlage der Julierstrasse im Oberhalbstein ausgearbeitet. Keine der verschiedenen Varianten ist jedoch über das Stadium des generellen Projektes hinaus gediehen. Wann darüber jemals Beschluss gefasst werden wird, steht nicht fest. Am 9. Dezember 1970 stimmte die Gemeindeversammlung Savognin einem Zonenplan und einem Strassenplan (je 1:2000) zu. Auf beiden Plänen war das Trasse der vom Kanton geplanten Talumfahrungsstrasse (Teil der künftigen Julierstrasse) eingezeichnet - und zwar in der Linienführung, wie sie damals vom Kanton bevorzugt worden war. Der Kleine Rat (Regierung) des Kantons Graubünden genehmigte am 13. September 1971 den Zonenplan ohne Vorbehalte und den Strassenplan mit hier nicht in Betracht fallenden Vorbehalten. Am 29. Dezember 1975 stimmte die Gemeindeversammlung Savognin einem - wegen überdimensionierter Bauzonen - revidierten Zonenplan 1:2000 und einem neuen Baugesetz zu. Im Zonenplan war kein Trasse für die künftige Talumfahrungsstrasse mehr eingezeichnet. Die Gemeinde hatte darauf von sich aus verzichtet, da der Trasseverlauf immer noch nicht endgültig feststand. Wie die Regierung des Kantons Graubünden im Genehmigungsverfahren feststellte, hatte die Gemeinde inzwischen auch die kommunale Sammelstrasse "Sandeilas-Gravas" projektiert, die indessen nicht auf das generelle Projekt des kant. Tiefbauamtes für die neue Julierstrasse vom März/April 1973 abgestimmt war. Zur Wiederherstellung der Übereinstimmung ersuchte die Regierung am 21. Juni 1976 die Gemeinde, einen Strassenrichtplan nach den Art. 14 ff. des kantonalen Raumplanungsgesetzes vom 20. Mai 1973 (kurz RPG) zu erlassen. In diesem sei die nötige Bodenfläche für die künftige Umfahrungsstrasse samt Anschluss freizuhalten, wobei die Freihaltung vorläufig auf die Dauer von fünf Jahren beschränkt werden könne. Mit Beschluss vom 12. Juli 1976 genehmigte dann die Regierung das neue Baugesetz und den Zonenplan, diesen aber mit folgenden zwei Vorbehalten in Ziffer 3: "a) Die durch Deckpause markierten Bauzonen im Bereich der möglichen Umfahrungsstrasse (Talumfahrung) werden nicht genehmigt. b) Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen im Gebiet von "Barnagn" wird genehmigt. In dieser Zone sind aber im Sinne der

BGE 103 Ia 182 S. 184

Erwägungen grundsätzlich nur Sportanlagen und Fahrnisbauten, dagegen keine Hochbauten zulässig." Der erste Vorbehalt (3a) wurde damit begründet, dass der Zonenplan von 1975 im Gegensatz zu jenem von 1970 die mögliche künftige Umfahrungsstrasse nicht mehr berücksichtige. Eine vorbehaltlose Genehmigung könnte deshalb jegliche spätere Neuanlage der Julierstrasse bei Savognin unverhältnismässig erschweren oder gar verunmöglichen. Die Gemeinde habe sich übrigens bereit erklärt, die nötige Bodenfläche für die künftige Umfahrungsstrasse vorläufig für fünf Jahre in einem Strassenrichtplan freizuhalten. Die zweite Auflage (3b) wurde gemacht, "weil derzeit noch eine Variante für einen möglichen Anschluss (von Savognin) an die kant. Umfahrungsstrasse im Gebiet der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in "Barnagn" besteht, und das kant. Projekt für die Umfahrungsstrasse diese Zone tangiert." Wiedererwägungsgesuche der Gemeinde vom 20. und 27. August 1976 wurden am 13. September 1976 abschlägig beschieden. Gegen die beiden Vorbehalte in Ziffer 3 des Regierungsbeschlusses vom 12. Juli 1976 haben die politische Gemeinde Savognin wegen Verletzung ihrer Autonomie sowie von Art. 4 BV und die Erben Caspar Steier wegen Verletzung der Art. 4 und 22ter BV sowie sinngemäss auch der Gemeindeautonomie staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Das Bundesgericht heisst beide Beschwerden gut aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

2. a) Ist eine Gemeinde nach dem massgebenden kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht in einem bestimmten Sachbereich zur Rechtsetzung ermächtigt und steht ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu, so ist sie in diesem Sachbereich autonom. Das verfassungsmässige Recht der Gemeindeautonomie schützt sie in diesem Falle davor, dass die kantonale Behörde bei der Genehmigung des autonomen Gemeinderechts eine ihr verwehrte Ermessenskontrolle vornimmt oder die ihr zustehende Rechts- oder Ermessenskontrolle willkürlich ausübt (BGE 101 Ia 261 E. 2).

BGE 103 Ia 182 S. 185

Das RPG ordnet die Raumplanung in den Gemeinden, in den Regionen und im Kanton (Art. 1 RPG), ohne jedoch eine abschliessende Regelung des Bau- und Planungsrechtes zu enthalten. Nach Art. 18 RPG ordnen die Gemeinden im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen die Nutzung des Gemeindegebietes mindestens durch das Baugesetz und den Zonenplan, den Erschliessungsplan, den Gestaltungsplan und den Finanzierungsplan. Nach Art. 19 RPG haben die Gemeinden ein Baugesetz zu erlassen, wenigstens das Baugebiet auszuscheiden und es nach Art und Mass der baulichen Nutzung in Zonen einzuteilen. Den Gemeinden steht dabei eine erhebliche Entscheidungsfreiheit zu. Sie sind demnach auf dem Gebiet des Bauwesens und der Zonenplanung weitgehend autonom (vgl. BGE 100 Ia 204; ZBl 78/1977 S. 221 E. 3a). b) Art. 37 Abs. 2 RPG lautet:
"Baugesetz, Zonenplan, generelle Erschliessungs- und Gestaltungspläne wie auch Änderungen dieser Erlasse bedürfen der Genehmigung durch die Regierung und treten mit dem Genehmigungsbeschluss in Kraft. Die Regierung erteilt die Genehmigung, wenn keine gesetzlichen Vorschriften verletzt und die öffentlichen Interessen im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens wahrgenommen worden sind. ..." Die Regierung hat also im Genehmigungsverfahren die kommunalen Erlasse auf ihre Rechtmässigkeit zu prüfen. Dazu kommt eine beschränkte Ermessenskontrolle: wie die Regierung in ihrer Vernehmlassung unter Hinweis auf die Materialien zum RPG überzeugend darlegt, kann sie lediglich feststellen, "ob Ermessensüberschreitung oder Ermessensmissbrauch vorliegt, und dies nur hinsichtlich der Wahrnehmung öffentlicher Interessen;" es liege "vor allem nicht in der Beurteilungskompetenz der Regierung, eine im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens bewerkstelligte Ortsplanung als unzweckmässig abzulehnen". Allerdings ist bei der Überprüfung der Zonenpläne eine klare Abgrenzung zwischen Rechts- und Ermessensfragen kaum möglich (vgl. BGE 101 Ia 262). Obwohl im RPG nicht ausdrücklich vermerkt, steht es der Regierung auch zu, eine Genehmigung nur mit Vorbehalten zu erteilen, wenn die Voraussetzungen nur für einen Teil der kommunalen Bestimmungen erfüllt sind (unveröffentlichtes Urteil Gemeinde Mutten vom 15. September 1975 E. 3). Dass als öffentliche Interessen, die im Sinne von Art. 37 Abs. 2 RPG wahrzunehmen sind, nicht nur jene der Gemeinde,

BGE 103 Ia 182 S. 186

sondern auch solche des Kantons gelten und dass die künftige Neuanlage der kantonalen Julierstrasse allgemein öffentliche Interessen der Gemeinde und des Kantons berührt, versteht sich von selbst und ist unbestritten.

3. Die Regierung wirft der Gemeinde Savognin vor, den Ermessensspielraum überschritten zu haben, indem sie in ihrem Zonenplan von 1975 das Trasse für die generell projektierte kantonale Umfahrungsstrasse weggelassen habe; damit werde die im öffentlichen Interesse von Kanton und Gemeinde liegende, geplante Neuanlage der Julierstrasse bei Savognin unverhältnismässig erschwert oder gar verunmöglicht. Weil bereits der Zonen-

plan von 1970 die fragliche Umfahrungsstrasse enthalten habe und ihre Linienführung nur im Abschnitt gegen Tinizong geringfügig geändert worden sei, habe die Regierung bei der Genehmigung des Zonenplanes von 1975 in Ziffer 3 entsprechende Vorbehalte anbringen müssen. a) Ob der Zonenplan der Gemeinde Savognin von 1975 die Neuanlage der Julierstrasse wirklich unverhältnismässig erschwert oder gar verunmöglicht, scheint zumindest fraglich. Immerhin könnte sich der Kanton die nötige Bodenfläche für die künftige Umfahrungsstrasse, wenn er sich über deren konkrete Linienführung im klaren wäre, mit eigenen Planungsmitteln in genügendem Masse freihalten. Wie die Beschwerdeführer zu Recht ausführen, kann nach Art. 47 RPG die Regierung in für die Grundeigentümer verbindlichen kantonalen Nutzungs- und Erschliessungsplänen freie Flächen für öffentliche Werke von kantonaler und regionaler Bedeutung (lit. a) sowie regionale Verkehrsanlagen (lit. b) festlegen, allerdings nur als vorsorgliche Massnahme, wenn wichtige Interessen der kantonalen oder regionalen Planung gefährdet sind und diesen Eingriff als unumgänglich erscheinen lassen (Art. 47 Abs. 2). Zur endgültigen Freihaltung des nötigen Terrains könnte die Regierung gemäss Art. 15 des Bündner Strassengesetzes vom 3. März 1957 (kurz StraG) für die projektierte Umfahrungsstrasse Bau- und Niveaulinien ziehen; diese sichernde Massnahme ist nämlich auch für Strassenbauten zulässig, die erst später zur Ausführung gelangen sollen (Art. 15 Abs. 2 Satz 2). Ob statt einer solchen positiven Sicherung des Trassegeländes der Kanton sich damit begnügen durfte, die für sein Bauvorhaben erforderliche, in bisherigen

Bauzonen liegende Bodenfläche durch blosse Nichtgenehmigung des kommunalen Zonenplanes auf unbestimmte Zeit frei zu halten, ist zweifelhaft, da der Eingriff in die Gemeindeautonomie unter diesen Umständen unnötig und darum ungerechtfertigt scheint. Zudem sind Strassen tatsächlich und rechtlich etwas anderes als Bauzonen; ihr Trasse soll daher kraft der für sie vorgesehenen Planungsmittel (vor allem des Strassengesetzes) und nicht mittelbar durch Nichtgenehmigung von Bauzonen freigehalten werden. Schliesslich scheint auch fragwürdig, dass mit dem von der Regierung gewählten Vorgehen den betroffenen Grundeigentümern der Rechtsweg verkürzt wird: während diese sich gegen eine Sicherung des Strassentrasses nach den Art. 15 StraG oder 47 RPG schon mit Einsprache zur Wehr setzen können (vgl. Art. 8 Abs. 2 VV zum StraG und Art. 48 Abs. 2 RPG), steht ihnen gegen die hier zu beurteilende mittelbare Freihaltung des Trasses durch Nichtgenehmigung des Zonenplanes nur gerade die staatsrechtliche Beschwerde offen. - All diese Fragen brauchen hier indessen nicht entschieden zu werden, da die angefochtene Beschlussesziffer auch aus andern Gründen nicht vor der Bundesverfassung standhält.
b) Gemäss ständiger Praxis des Bundesgerichts kann das öffentliche Interesse für eine Eigentumsbeschränkung und insbesondere für ein Bauverbot - auf das die teilweise Nichtgenehmigung bisheriger Bauzonen wohl hinausläuft - auch in einem zukünftigen Bedürfnis des Gemeinwesens bestehen, doch muss es sich dabei um ein Bedürfnis handeln, das vom Gemeinwesen genau anzugeben ist und dessen Eintritt mit einiger Sicherheit zu erwarten ist (BGE 102 Ia 369 E. 3, BGE 94 I 136 E. 7b und BGE 88 I 295 f.). Dieser Grundsatz, der im Hinblick auf die Eigentumsgarantie für das Verhältnis von Gemeinde und Grundeigentümer geprägt worden ist, muss sinngemäss auch im Hinblick auf die Gemeindeautonomie für das Verhältnis von Kanton und Gemeinde gelten. aa) Bezüglich der geplanten Talumfahrungsstrasse steht nicht fest, ob und wann sie gebaut werden wird, welche Linienführung die endgültige sein wird, welches Verfahren eingeschlagen wird und ob die erforderlichen Kredite zur Verfügung stehen werden. Die verschiedenen generellen Projekte des kantonalen Tiefbauamtes für die Umfahrung von Savognin tragen nicht einmal einen Genehmigungsvermerk

des Kleinen Rates; die jüngsten Situationspläne 1:1000 "(Abstimmung der Linienführung auf das Bauprojekt vom Dezember 1975 für die Gemeindestrasse Sandeilas-Gravas)" und 1:5000 ("1. Überarbeitung") stammen vom Mai bis Juli 1976. In den vom Kanton eingereichten umfangreichen Akten findet sich nur ein Plan mit einem Genehmigungsvermerk, nämlich der Situationsplan Julierroute 1:1000 von 1960 (genehmigt am 30. April 1963), der jedoch nur eine Umfahrungsstrasse oberhalb Savognins enthält. Für die Ortsdurchfahrtsstrasse besteht immerhin ein Auflageprojekt 1:500 vom April 1975; nach den vom Kanton nicht bestrittenen Angaben in der Beschwerde der Erben Steier soll der Kanton für das definitive kantonale "Ortsdurchfahrtsstrassen-Verbreiterungsprojekt" in allernächster Zeit den Landerwerb betreiben. Ob, wann und wie daneben noch eine Talumfahrungsstrasse verwirklicht werden kann und soll, erklärt die Regierung weder im Beschluss vom 12. Juli 1976 noch in der Vernehmlassung. Es scheint somit wenig wahrscheinlich, dass diese Strasse in absehbarer Zeit gebaut wird, und das Bedürfnis, hiefür Land freizuhalten, erscheint als reichlich unbestimmt und entfernt. Das öffentliche Interesse - vor allem des Kantons - an der Freihaltung der nicht mehr genehmigten (angefochtene Ziffer 3a) oder mit einem Hochbautenverbot belegten (Ziffer 3b) Zonen und Zonenteile kann unter diesen Umständen nicht stark ins Gewicht fallen - auch wenn man berücksichtigt, dass jeder Planung Ungewissheitsmomente anhaften. bb) Demgegenüber hat die Gemeinde in ihrer Zonenplanung 1975 durchaus achtenswerte eigene öffentliche Interessen berücksichtigt: Sie weist darauf hin, dass die durch Ziffer 3a nicht mehr genehmigten Zonenteile (in der Kernzone und Wohnzone W I) erschlossen und zur Überbauung geeignet sind, was von der Regierung nicht bestritten wird. Die Regierung stellt auch nicht in Abrede, dass die in "Barnagn" ausgeschiedene Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, die im Zonenplan von 1970 noch Reservebaugebiet war, im öffentlichen Interesse der Gemeinde liegt; sie hat in Ziffer 3b ihres Beschlusses diese Zone nur deshalb mit einem Hochbautenverbot belegt, weil dort "derzeit noch eine Variante für einen möglichen Anschluss (von Savognin) an die kantonale Umfahrungsstrasse" bestände.

cc) Da die Verwirklichung der kantonalen Talumfahrungsstrasse zu ungewiss ist und das Bedürfnis nach einer Freihaltung der erforderlichen Bodenfläche zu entfernt scheint, kann jedenfalls nicht angenommen werden, die Gemeinde habe bei der Abwägung der öffentlichen Interessen das ihr zustehende Ermessen geradezu missbraucht oder überschritten, indem sie in ihrem Zonenplan von 1975 die mögliche künftige Umfahrungsstrasse nicht mehr eingezeichnet hat; dabei kann offen bleiben, welche rechtliche Bedeutung der blossen Einzeichnung des Trasses im Zonenplan 1970 überhaupt zukommen konnte. Die Regierung hat daher mit ihren zwei Vorbehalten in der angefochtenen Ziffer 3 des Beschlusses vom 12. Juli 1976 zu Unrecht in die Autonomie der Gemeinde Savognin eingegriffen und zudem mittelbar ohne genügendes öffentliches Interesse die Beschwerdeführer Erben Steier in ihrer Eigentumsgarantie verletzt, sofern diese Grundeigentümer infolge der angefochtenen Ziffer 3a wirklich nicht mehr bauen dürfen (vgl. nachfolgende lit. c). c) Überdies schuf die Regierung mit Ziffer 3a eine unklare Rechtslage, denn die Tragweite der Nicht(mehr)genehmigung bestimmter Zonenteile, die seit 1963 als Bauzone ausgeschieden waren, ist zweifelhaft; die Regierung gibt darüber weder im Beschluss vom 12. Juli 1976 noch in ihrer Vernehmlassung genügend Aufschluss. aa) Würde für die nicht mehr genehmigten Zonenteile immer noch der alte Zonenplan 1970 gelten, so genügte die blosse Nichtgenehmigung nicht, um das Gebiet für die künftige Umfahrungsstrasse freizuhalten. Auch der seitens der Regierung von der Gemeinde abverlangte Strassenrichtplan (Art. 14 ff. RPG) nützte nichts, da solche Richtpläne zwar für die Planungsorgane der Gemeinde, nicht aber für die betroffenen Grundeigentümer verbindlich sind (Art. 17 Abs. 1 RPG). bb) Bedeutete die Nichtgenehmigung jedoch, dass die fraglichen Gebietsteile nun nicht eingezont sind, so würde sie - obschon das die Regierung entschieden in Abrede stellt - doch auf eine der Gemeinde und den betroffenen Grundeigentümern vom Kanton aufgezwungene Rückzonung zugunsten eines kantonalen Projektes hinauslaufen; in diesem Falle hätte übrigens der Kanton - und nicht die Gemeinde - den betroffenen Grundeigentümern, die nun nicht mehr bauen können, allenfalls eine Entschädigung wegen materieller

Enteignung zu leisten. Dass die Gemeinde - wie die Regierung in der Vernehmlassung weiter ausführt - ja immer noch den Zonenplan ganz oder auf die fraglichen Zonenteile bezogen überprüfen könne, ändert jedenfalls nichts daran und bedeutet für die Gemeinde keinerlei Verminderung des Eingriffs des Kantons in ihre Autonomie. Was schliesslich hier der von der Regierung verlangte Strassenrichtplan noch bezwecken könnte, ist nicht ersichtlich; er änderte ja nichts daran, dass im von der Genehmigung ausgenommenen Gebiet ohnehin nicht mehr gebaut werden dürfte. Die angefochtene Beschlussesziffer 3a und ihre Begründung scheinen Unklarheiten und Widersprüche zu enthalten, die auch im Lichte von Art. 4 BV Bedenken aufkommen lassen (vgl. BGE 97 I 327 und BGE 94 I 12). Zumindest werden dadurch die Zweifel an der Bestimmtheit der Absichten und Pläne des Kantons noch genährt. d) Die Regierung macht geltend, bezüglich Ziffer 3b ihres Beschlusses sei die Beschwerde der Gemeinde Savognin hinfällig geworden. Die Gemeinde habe die Regierung mit Eingabe vom 20. August 1976 ersucht, die fragliche Auflage so abzuändern, dass das Hochbautenverbot auf den südlichen Teil der Zone beschränkt werde. Diese Frage sei dann in einer Aussprache vom 2. September 1976 zwischen Vertretern der Gemeinde und des Kantons erörtert worden. Die Regierung habe dabei eine Korrektur im Sinne des Begehrens der Gemeinde nicht für ausgeschlossen gehalten, aber verlangt, dass zuerst der Strassenplan vom 13. September 1971 entsprechend revidiert werde. In der Besprechung sei vereinbart worden, dass die Gemeinde den Strassenplan überarbeite und dabei vorläufig zwei Varianten des Anschlusses von Savognin an die künftige Talumfahrung berücksichtige; der so bereinigte Strassenplan sei der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung und dann der Regierung zur Genehmigung vorzulegen. Eine teilweise Freigabe von Hochbauten in der fraglichen Zone komme erst danach in Frage. In der Tat fanden am 2. September 1976 Verhandlungen über eine gewisse Einschränkung der Auflage von Ziffer 3b statt. Die Verhandlungen und das weitere Vorgehen haben indessen noch zu keinem konkreten Ergebnis geführt, sodass die Beschwerde diesbezüglich nicht als hinfällig geworden angesehen werden kann. Die Gemeinde hat denn auch in ihrer

nach den genannten Verhandlungen eingereichten Beschwerde die Aufhebung der gesamten Ziffer 3 beantragt, wobei sie bezüglich Ziffer 3b neben der Verletzung der Gemeindeautonomie auch eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips rügte. Die letztgenannte Rüge braucht indessen nicht mehr geprüft zu werden, da jedenfalls die Gemeinde Savognin ihr Ermessen weder missbrauchte noch überschritt, wenn sie in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in "Barnagn" "eine Variante für einen möglichen Anschluss (von Savognin) an die kantonale Umfahrungsstrasse" (Beschluss der Regierung vom 12. Juli 1976, S. 9) nicht berücksichtigte. Wie vorne unter lit. b ausgeführt, ist die Verwirklichung der Talumfahrungsstrasse und damit auch ihrer Anschlüsse zu ungewiss, als dass dafür in starkem Masse in die Gemeindeautonomie eingegriffen werden dürfte, indem der Gemeinde Savognin ein Hochbautenverbot für die gesamte beträchtliche Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in "Barnagn" auferlegt wird. Ziffer 3b ist daher ebenfalls aufzuheben. Es wäre allerdings wünschenswert, wenn sich Gemeinde und Kanton über die Freihaltung von Bodenflächen für die allfällige künftige Kantonsstrasse in Verhandlungen, wie sie am 2. September 1976 eingeleitet wurden, verständigen könnten; sie sollen ja ihre Planungsaufgaben nach Art. 2 RPG "im gegenseitigen Einvernehmen erfüllen".