Urteilskopf

105 Ia 223

45. Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 24. Oktober 1979 i.S. Müller gegen Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Planungszonen gemäss § 346 des zürcherischen Planungs- und Baugesetzes.

- Öffentliches Interesse an einer Planungszone; Sinn und Zweck der Planungszonen, welche die Durchführung einer Richtplanung (des kantonalen Gesamtplanes) sichern (E. 2 a-d).

- Inwiefern können die durch die Planungszonen bewirkten Eingriffe angefochten werden, inwiefern ist zuzuwarten bis die Nutzungsplanung vorliegt? Rechtsschutz unter dem neuen RPG (E. 2 d, e).

Regeste (fr):
Zones réservées selon l'art. 346 de la loi zurichoise sur les constructions et l'aménagement du territoire.

- Intérêt public justifiant une zone réservée; portée et but des zones réservées, destinées à assurer la réalisation d'un plan directeur, dans le cadre du plan d'ensemble cantonal (consid. 2 a-d).

- Dans quelle mesure les atteintes causées par des zones réservées peuvent-elles être attaquées, dans quelle mesure faut-il attendre jusqu'à ce que le plan d'affectation soit mis sur pied? Protection juridique selon la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire (consid. 2 d, e).

Regesto (it):
Zone di pianificazione ai sensi del § 346 della legge zurighese sulle costruzioni e sulla pianificazione del territorio.

- Interesse pubblico che giustifica la creazione di una zona di pianificazione; portata e scopo delle zone di pianificazione destinate a garantire l'attuazione di un piano direttore nell'ambito di un piano globale cantonale (consid. 2 a-d).

- In quale misura possono essere impugnate le restrizioni apportate dalle zone di pianificazione, in quale misura dev'essere atteso fino a che sia allestito il piano di utilizzazione? Tutela giuridica secondo la nuova legge federale sulla pianificazione del territorio (consid. 2 d, e).

Sachverhalt ab Seite 224

BGE 105 Ia 223 S. 224

Josef Müller ist Eigentümer zweier Grundstücke im Gebiet Sonnenberg der Gemeinde Erlenbach (ZH). Diese 36'667 m2 messenden und am oberen Bauzonenrand der Gemeinde Erlenbach liegenden Grundstücke sollen sich "durch die sonnige, erhöhte und ruhige Lage mit der unverbaubaren prächtigen Aussicht auf Zürichsee und Alpen" auszeichnen. Das eine Grundstück grenzt an die dem Kanton Zürich gehörende Pflugsteinstrasse, die 4,50 m bis 5,50 m breit und mit einer bis etwa 20 m an dieses Grundstück heranreichenden Kanalisation

versehen ist. Beide Grundstücke werden ferner vom Fronacherweg begrenzt, der 3,80 m bis 4,00 m breit ist und der eine Entwässerungsrinne aufweist. Am 10. Juli 1978 setzte der zürcherische Kantonsrat gestützt auf § 29 des Gesetzes vom 7. September 1975 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG) den kantonalen Gesamtplan (§§ 20 und 28 PBG) fest, wobei er auch über die nicht berücksichtigten Einwendungen gesamthaft Beschluss fasste. Gemäss dem Siedlungsplan (§§ 21 und 22 PBG), der als Teilrichtplan Bestandteil des

BGE 105 Ia 223 S. 225

Gesamtplanes bildet (§ 20 PBG), befinden sich Müllers Grundstücke zum Teil im Bauentwicklungsgebiet (§ 21 Abs. 3 PBG) und zum Teil im sogenannten Anordnungsspielraum, d.h. im Grenzbereich zwischen Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet, in dem anlässlich der im Rahmen der Ortsplanung durchzuführenden Nutzungsplanung die Grenze zwischen der Bauzone und der Fläche, die voraussichtlich erst in einem späteren Zeitpunkt für die Besiedlung eingezont werden kann, parzellenscharf festzulegen ist. Die Einwendungen, mit denen beantragt wurde, unter anderem das Gebiet Sonnenberg statt dem Bauentwicklungsgebiet dem Siedlungsgebiet zuzuteilen, wurden abgewiesen, da die Grunderschliessung fehle. Auf Gesuch des Gemeinderates Erlenbach setzte die Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich, über die Gebiete Stalden-Sonnenberg, Bergli und Allmend Planungszonen gemäss § 346 PBG fest. Ein hiegegen erhobener Rekurs wies der Regierungsrat des Kantons Zürich am 6. Dezember 1978 ab. Gegen den regierungsrätlichen Beschluss führt Müller staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 22ter BV und Art. 4 BV.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Als Eigentümer von durch die umstrittene Planungszone erfassten Grundstücken ist der Beschwerdeführer durch die behauptete Verletzung von Art. 4 und 22ter BV im Sinne von Art. 88 OG persönlich betroffen. Nach § 332 lit. a PBG entscheidet der Regierungsrat als einzige Instanz über die Pflicht der Baudirektion zur Festsetzung von Planungszonen. Beim angefochtenen Beschluss handelt es sich somit um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid (Art. 86 Abs. 2 OG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. a) § 346 PBG findet sich in den Einführungs- und Schlussbestimmungen des Gesetztes und lautet wie folgt: "Bis zum Erlass oder während der Revision von Gesamtrichtplänen oder Nutzungsplänen können für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen festgesetzt werden, innerhalb deren keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren getroffen werden dürfen, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen.

BGE 105 Ia 223 S. 226

Für die Festsetzung von Planungszonen ist der Staat zuständig. Er hat begründeten Festsetzungsbegehren untergeordneter Planungsträger zu entsprechen. Die Planungszonen dürfen für längstens fünf Jahre festgesetzt werden. Soweit nötig, kann die Frist um drei Jahre verlängert werden." Aus dieser Vorschrift geht hervor, dass die Planungszone für ein Zwischenstadium im Rahmen des Raumplanungsverfahrens festgesetzt werden kann. Sie führt zu einer öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkung, die zur Folge hat, dass während der Dauer ihres Bestehens keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren getroffen werden dürfen, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen. Derartige Eigentumsbeschränkungen sind mit der in Art. 22ter BV

festgelegten Eigentumsgarantie vereinbar, sofern sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen und im öffentlichen Interesse liegen. Kommen sie einer Enteignung gleich, so ist volle Entschädigung zu leisten (BGE 104 Ia 337 E. 2, BGE 103 Ia 251 E. 2a, BGE 101 Ia 218 E. 4 mit Hinweisen). Weder bestreitet der Beschwerdeführer das Bestehen einer gesetzlichen Grundlage, noch ist zu beurteilen, ob eine enteignungsähnliche Wirkung vorliege und daher Entschädigung zu leisten sei. Umstritten ist einzig die Frage, ob ein hinreichendes öffentliches Interesse gegeben sei. Soweit der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang dem Regierungsrat Willkür und einen Verstoss gegen Rechtssicherheit und Billigkeit (§ 9 Abs. 2 PBG) vorwirft, weil er es unterlassen habe, das Vertrauen des Beschwerdeführers in die geltende Zonenordnung und sein äusserst gewichtiges Interesse an deren Rechtsbeständigkeit zu schützen, kommt den Vorbringen keine selbständige Bedeutung zu. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, es liege ein besonderer, von seinem allgemeinen Vertrauen in die Beständigkeit des geltenden Rechts unabhängiger Vertrauensschutztatbestand vor.
b) Ob eine Eigentumsbeschränkung im öffentlichen Interesse liegt und ob dieses das entgegenstehende private Interesse überwiegt, prüft das Bundesgericht grundsätzlich frei. Dabei auferlegt es sich jedoch Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht, und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen (BGE 104 Ia 126 E. 2a, 103 Ia 252 E. 2a mit

BGE 105 Ia 223 S. 227

Hinweisen). Letzteres trifft namentlich für die Schaffung und Abgrenzung der Bauzonen zu (BGE 103 Ia 252 E. 2a). In noch ausgeprägterem Masse geht es bei der Festsetzung befristeter Planungszonen, mit denen lediglich eine im Gange befindliche Planung gesichert werden soll, um Ermessensausübung. Auch aus dem Wortlaut von § 346 PBG, wonach bis zum Erlass oder während der Revision von Gesamtrichtplänen oder Nutzungsplänen für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen festgesetzt werden können, ergibt sich, dass die zuständigen Behörden im Rahmen pflichtgemässen Ermessens zu entscheiden haben. c) Sichern Planungszonen die Durchführung einer Richtplanung, so ist ausserdem zu beachten, dass die Planungen der Planungsträger unterer Stufe an diejenigen der übergeordneten Planungsträger gebunden sind und dass die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen haben (§ 16 PBG; vgl. auch BGE 104 Ia 46 E. 2c). Die für die unteren Planungsträger verbindlichen Richtpläne treffen jedoch keine parzellenscharfen, für die Grundeigentümer massgebenden Festsetzungen. Auch binden sie die kommunalen Behörden nicht in solcher Weise, dass die Nutzungsplanung nur noch als formeller Vollzug einer von den kantonalen Organen im wesentlichen bereits festgelegten Anordnung erscheinen würde (vgl. BGE 102 Ia 187). Die aus den Teilrichtplänen bestehenden Gesamtpläne haben vielmehr nur einen solchen Genauigkeitsgrad aufzuweisen, der ohne Verletzung der Planungspflicht den untergeordneten Planungsträgern bezüglich der Nutzungsplanungen möglichst grosse Entscheidungsfreiheit gewährt (§ 6 der Verordnung des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 8. Dezember 1976 über die einheitliche Darstellung der Richtplanungen). So wird denn auch im Bericht des Kantonsrates zum kantonalen Gesamtplan (Beschluss vom 10. Juli 1978) ausgeführt, dass die Richtplanung in groben Zügen die für das erfasste Gebiet auf eine langfristige Entwicklung abgestimmten Planungsmassnahmen wiederzugeben habe. Sie lege nicht abschliessend fest, wo und auf welche Weise gebaut werden dürfe. Die genauen Grenzen der vorgesehenen Siedlungs- und Schutzzonen würden erst in der anschliessenden Nutzungsplanung verdeutlicht. Diese Zweckbestimmung und Natur der Richtplanung im zürcherischen Recht deckt sich mit den im neueren kantonalen

BGE 105 Ia 223 S. 228

Recht allgemein üblichen, wenn auch in der Terminologie nicht einheitlichen und im Ausmass der Normierung unterschiedlichen Regelungen (vgl. Dokumentation zur überörtlichen Richtplanung in der Schweiz, in: Studienunterlagen zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 39, herausgegeben vom Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETHZ). Sie liegt auch dem noch nicht in Kraft stehenden Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 zugrunde (RPG, Art. 6 ff.; BBl 1979 II 368). Nach diesem soll der die gesetzlichen Planungsgrundsätze (Art. 3) beachtende Richtplan als Instrument des koordinativen Raumplanungsrechts (vgl. hiezu: LENDI, Planungsrecht und Eigentum, in: ZSR 95/1976 II S. 95 ff.) die Behörden der verschiedenen Ebenen binden, um sicherzustellen, dass die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 6 Abs. 3, Art. 7, Art. 8 Abs. 1 lit. a und Art. 9 RPG). Aus der dargelegten Zweckbestimmung des Richtplanes ergibt sich das öffentliche Interesse, in dessen Dienst eine Planungszone steht, welche die Durchführung der Richtplanung zu sichern hat. Wenn im angefochtenen Entscheid festgehalten wird, dieses Interesse liege in der Wahrung der Planungsfreiheit, so bedarf diese Aussage in dem Sinne einer Verdeutlichung, dass der den untergeordneten Planungsträgern zu belassende Ermessensspielraum der Erfüllung der Planungspflicht dient, wie dies auch das neue eidgenössische RPG in Art. 2 klar zum Ausdruck bringt, und dass daher bei der Ausübung dieses Ermessens der Grundsatz der Verbindlichkeit der Planungen zu beachten ist. Die Planungszone soll damit die verfassungsmässige Zielsetzung der Raumplanung durchsetzen helfen, die darin besteht, eine zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedlung des Landes sicherzustellen (Art. 22quater BV). Dem öffentlichen Interesse, dass der Festsetzung einer Planungszone zugrunde liegt, kommt daher grösstes Gewicht zu. d) Wird geltend gemacht, eine Planungszone zur Sicherung der Durchführung der Richtplanung liege nicht im öffentlichen Interesse, so ist im Sinne der vorangehenden Erwägungen zu prüfen, ob die befristete Bau- und Veränderungssperre, die sie nach sich zieht, zur Wahrung der Entscheidungsfreiheit bei der Nutzungsplanung begründet erscheint. Es wird dies regelmässig dann zutreffen, wenn befürchtet werden muss, dass ohne Planungszone private Grundstücksnutzungen die Durchführung

des Richtplanes in Frage stellen oder erschweren könnten. Dadurch würde das für die Ausübung der Entscheidungsfreiheit bei der Nutzungsplanung nötige Ermessen in einer Weise eingeengt, die zu einer Verletzung des Grundsatzes der Verbindlichkeit der Planungen führen könnte. Ein ausreichendes öffentliches Interesse entfiele hingegen, wenn die Planungszone mit den Grundzügen der vom Richtplan aufgezeigten räumlichen Entwicklung nicht übereinstimmte oder wenn ihre Begrenzung in Überschreitung des den Behörden eingeräumten Ermessens in einer Weise vorgenommen worden wäre, die nicht durch den Richtplan gedeckt ist. Nicht angängig ist es, den Richtplan zusammen mit der Planungszone mittelbar oder unmittelbar anzufechten, es sei denn, es werde geltend gemacht, der Richtplan, dessen Durchführung die Planungszone sichern soll, widerspreche offensichtlich den Planungsgrundsätzen des Gesetzes, lasse sich nicht mit ernsthaften sachlichen Gründen stützen und sei daher unhaltbar. Träfe dies zu, so würde die Verwirklichung des Richtplanes von vornherein ausser Betracht fallen, weshalb auch deren Sicherung durch eine Planungszone nicht in Frage kommen könnte. Liegt eine sachgerechte, der Richtplanung entsprechende Festlegung der Planungszone vor und ist die Richtplanung selbst nicht im dargelegten Sinne unhaltbar, so ist ferner nicht zu prüfen, ob die auf Grund des Richtplanes zu erwartenden Eigentumsbeschränkungen, welche die Nutzungsplanung bringen wird, durch ein hinreichendes, die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegendes öffentliches Interesse gedeckt sind; denn die Prüfung dieser Frage ist erst im Rahmen des Verfahrens der Nutzungsplanung möglich. Wegen der seinem Zweck entsprechenden Ungenauigkeit des Richtplanes kann erst auf Grund des Nutzungsplanes feststehen, welche Tragweite die Eigentumsbeschränkungen aufweisen werden, von denen der einzelne Grundeigentümer betroffen wird. e) Die aufgezeigte Ordnung vermag den vom neuen eidgenössischen RPG geforderten vollen Rechtsschutz sicherzustellen (Art. 33 Abs. 3). Für das zürcherische Recht sieht § 88 Abs. 2 PBG im Rahmen der Nutzungsplanung ein besonderes Planauflage- und Genehmigungsverfahren vor, in welchem die betroffenen Eigentümer ihre Rechte wahren können. Entsprechende Regelungen finden sich auch in anderen Kantonen

(vgl. hiezu: IMBODEN, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, in: Staat und Recht, Basel 1971, S. 407 f.; KUTTLER, Rechtsfragen der Regional- und Ortsplanung, in: ZBl 67/1966, S. 393 ff.; KRAYENBÜHL, Participation et collaboration dans l'établissement des plans d'aménagement du territoire, in: ZBl 80/1979, S. 396 ff.; MOOR, La participation des administrés dans les procédures d'aménagement du territoire, in: ZSR 95/1976 I, S. 159 ff.). Gegen den letztinstanzlichen kantonalen Einspracheentscheid bleibt die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht vorbehalten. Das eidgenössische RPG schreibt diese Ordnung für alle Kantone verbindlich vor, wobei es ausdrücklich eine volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde anordnet (Art. 33 und 34 Abs. 3). Es ergibt sich hieraus, dass in diesem Rechtsschutzverfahren im Rahmen der Legitimationsvoraussetzungen, die das kantonale Recht mindestens im gleichen Umfange wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gewährleisten muss (Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG), die Anordnungen der Nutzungspläne umfassend auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit zu prüfen sind. Für die Richtplanung sieht demgegenüber § 34 PBG entsprechend der nun auch in Art. 4 Abs. 2 RPG enthaltenen Regelung nur die Mitsprache des Bürgers vor der Beschlussfassung durch die zuständige Behörde vor, nicht aber ein eigentliches Rechtsmittel. Beim Erlass des neuen RPG wurde bewusst darauf verzichtet, von Bundesrechts wegen die Möglichkeit der unmittelbaren Anfechtung der Richtpläne in einem Rechtsmittelverfahren vorzuschreiben (Botschaft des Bundesrates zum RPG, BBl 1978 I S. 1021 zu Art. 10; Bundesrat Furgler, in: Amtl. Bull. N 1979, S. 302 und 324). Der vom RPG geforderte Rechtsschutz ist daher nur gewährleistet, wenn im Rechtsmittelverfahren gegen Nutzungspläne umfassend die Rechtmässigkeit der durch sie begründeten Eigentumsbeschränkung geprüft wird, jedenfalls soweit der von den Planfestsetzungen berührte Einsprecher ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG in Verbindung mit Art. 103 OG). Dabei sind auch die Anordnungen des Richtplanes zu überprüfen, sofern geltend gemacht wird, sie hätten gesetzes- oder verfassungswidrige Auswirkungen, so dass sich auch die entsprechenden Festsetzungen des Nutzungsplanes nicht halten liessen.

Dieses Ergebnis entspricht im wesentlichen der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Anfechtung des Ausführungsprojektes einer Nationalstrasse gemäss Art. 27 Abs. 1 NSG. Es ist nicht zu verkennen, dass zwischen dem für die Behörden verbindlichen generellen Projekt, dessen weitere Bearbeitung nötigenfalls durch Projektierungszonen zu sichern ist (Art. 14 ff. NSG), und dem Ausführungsprojekt, dessen Baulinien für die Eigentümer rechtsverbindlich sind (Art. 22 ff. NSG), ein ähnliches Verhältnis besteht wie zwischen den Richtplänen und den Nutzungsplänen. Da das generelle Projekt mit keinem Rechtsmittel angefochten werden kann, können nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Einspracheverfahren gegen das Ausführungsprojekt die betroffenen Eigentümer auch Einwendungen vorbringen, die, falls ihnen entsprochen wird, eine Änderung der generellen Linienführung nach sich ziehen. Doch hat der Betroffene stets darzutun, weshalb das Ausführungsprojekt im Bereich seines Grundstücks gegen Bundesrecht verstossen soll. Er kann sich nicht darauf beschränken, unter Berufung auf allgemeine öffentliche Interessen die generelle Linienführung als solche zu beanstanden (BGE 99 Ib 206 E. 3 mit Hinweisen). In gleicher Weise muss sich in dem vom Raumplanungsgesetz geforderten Auflageverfahren (Art. 33 RPG) die zuständige kantonale Behörde auch mit Vorbringen auseinandersetzen, die zu einer Abweichung vom Richtplan führen, falls ihnen entsprochen wird. Doch hat der Einsprecher stets darzutun, warum die richtplankonforme Festsetzung des Nutzungsplanes im Bereich seines Grundstückes rechtswidrig sein soll. Dringt in einem solchen Fall der Einwand durch, so ist je nach der Regelung des kantonalen Rechts eine Änderung des Richtplanes zu veranlassen oder eine Abweichung ausnahmsweise zuzulassen, wie dies das Zürcher Planungs- und Baugesetz unter gewissen Voraussetzungen vorsieht (§ 16 Abs. 2). Sind,

wie im vorliegenden Falle, lediglich Planungszonen zu beurteilen, so ergibt sich auch aus dieser Ordnung des Rechtsschutzes die Beschränkung der Überprüfung auf die Frage, ob die befristete Bau- und Veränderungssperre, die von den Planungszonen zur Sicherung der Nutzungsplanung begründet wird, gerechtfertigt ist. Der volle Rechtsschutz gegenüber den Festsetzungen des Nutzungsplanes bleibt dem entsprechenden Auflage- und Rechtsmittelverfahren vorbehalten.

BGE 105 Ia 223 S. 232

3. Die Beschwerdevorbringen sind nun nach den aufgezeigten Grundsätzen zu prüfen. a) Vorerst ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer nicht geltend macht, die Planungszone stehe mit dem vom Kantonsrat genehmigten Gesamtplan nicht in Übereinstimmung und gehe weiter, als zur Sicherung der Durchführung dieses Planes nötig sei. Es trifft dies auch offensichtlich nicht zu. Der Vergleich des Gesamtplanes mit der Planungszone bestätigt vielmehr, dass diese im wesentlichen in dem mit dem Teilrichtplan "Siedlung" übereinstimmenden Ausmass festgelegt wurde. b) Hingegen wendet sich der Beschwerdeführer gegen die geplante Auszonung, die gemäss dem Gesamtplan im Gebiet Sonnenberg vorgesehen ist. Welche Fläche seiner Grundstücke von der allfälligen Auszonung betroffen wird, steht jedoch nicht fest, da der Richtplan keine parzellenscharfen Anordnungen trifft und sich die Grundstücke des Beschwerdeführers ausserdem im Bereich des sogenannten Anordnungsspielraumes befinden, in welchem der Gemeinde ein verhältnismässig grosser Entscheidungsspielraum verbleibt, um die endgültige Grenze zwischen Bauzone und Bauentwicklungsgebiet festzulegen (Bericht zum kantonalen Gesamtplan; § 6 lit. a der Verordnung des Regierungsrates vom 8. Dezember 1976 über die einheitliche Darstellung der Richtplanungen). Ob die rechtsverbindliche Grenzziehung durch ein hinreichendes, die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegendes öffentliches Interesse gedeckt sein wird, ist erst im Rahmen des Verfahrens für die Festsetzung des Nutzungsplanes zu prüfen. Erst in diesem Verfahren ergehen die Entscheide der zuständigen kantonalen Behörden, die Voraussetzung für die Anrufung des Bundesgerichts mit staatsrechtlicher Beschwerde bilden (Art. 86 Abs. 2 OG).
c) Auf die Beschwerde ist nach dem Gesagten nur insoweit einzutreten, als der Beschwerdeführer geltend macht, die im Richtplan vorgesehene Auszonung komme von vornherein aus rechtlichen Gründen nicht in Frage und sei durch kein öffentliches Interesse gedeckt, weshalb die zu ihrer Durchführung angeordnete Planungszone rechtsmissbräuchlich und schikanös sei. aa) Der Beschwerdeführer begründet die angebliche rechtliche Unhaltbarkeit der vorgesehenen Auszonung zunächst damit, dass seine Parzellen grob erschlossen seien. Die Auszonung

BGE 105 Ia 223 S. 233

grob erschlossenen Landes sei nach einem allgemeinen Grundsatz des Planungsrechts nicht möglich, weshalb auch keine Planungszone festgesetzt werden dürfe. Diese Auffassung ist irrtümlich. Eine Änderung des Nutzungsplanes, auch eine Auszonung, kann überbaute Grundstücke, baureife Parzellen, grob erschlossenes oder noch nicht erschlossenes Areal erfassen. Nach dem klaren Wortlaut von § 346 PBG kann auch eine Planungszone umfassend zur Sicherung der Festsetzung oder Änderung von Nutzungsplänen eingesetzt werden. Gleiches ergibt sich im übrigen auch aus Art. 27 des neuen eidgenössischen RPG, der die zuständige Behörde allgemein ermächtigt, für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen zu bestimmen, wenn Nutzungspläne angepasst werden müssen oder noch keine vorliegen. Selbst wenn daher die Parzellen des Beschwerdeführers als grob erschlossen zu gelten hätten, würde dies der Festlegung einer Planungszone nicht entgegenstehen. Der vom Beschwerdeführer beantragte Augenschein ist daher nicht notwendig. bb) Davon abgesehen, ist die Auffassung des Beschwerdeführers, seine Parzellen seien grob erschlossen, unzutreffend, wie den sowohl von ihm als auch von der Gemeinde Erlenbach eingereichten Planunterlagen entnommen werden kann. Unter Groberschliessung wird gemäss Art. 4 Abs. 1 des eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober

1974 (SR 843) "die Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen verstanden, namentlich Wasser-, Energieversorgungs- und Abwasserleitungen sowie Strassen und Wege, die unmittelbar dem zu erschliessenden Gebiet dienen". Dass Leitungen vorhanden sind, an welche in technischer Hinsicht allfällige Bauten angeschlossen werden könnten, hat nicht ohne weiteres zur Folge, dass ein Gebiet im Rechtssinne grob erschlossen ist. Hiezu ist vielmehr ein den städtebaulichen Anforderungen, die das kantonale Recht im einzelnen regelt, genügendes Strassennetz notwendig. Dies geht auch aus den erschliessungsrechtlichen Vorschriften des Zürcher Planungs- und Baugesetzes hervor (§§ 90 ff.). Es liegt auf der Hand, dass weder die 4,50 m bis 5,50 m breite Pflugsteinstrasse noch der nur 3,80 m bis 4 m breite Fronacherweg, an welche die Grundstücke des Beschwerdeführers anstossen, den Erfordernissen für die Groberschliessung

eines grösseren neuen Siedlungsgebietes entsprechen.
cc) Der Beschwerdeführer macht ferner geltend, für die Einweisung seiner Grundstücke in die Planungszone fehle deshalb ein ausreichendes öffentliches Interesse, weil die Bauzonen der Gemeinde Erlenbach nicht überdimensioniert seien. Einer solchen Einweisung stünden im übrigen Gründe der Rechtssicherheit und Billigkeit entgegen (§ 9 Abs. 2 PBG), da er im Vertrauen auf die Rechtsbeständigkeit der geltenden Zonenordnung die Parzellen erworben habe. Diese Einwendungen richten sich im wesentlichen gegen die erwartete endgültige Auszonung des Gebietes Sonnenberg. Die Planungszone als solche könnte an sich nach dem Gesagten nur dann mit Erfolg angefochten werden, wenn von vornherein feststünde, dass ein öffentliches Interesse an der Änderung der geltenden Zonenordnung offensichtlich fehlt. Die vom Beschwerdeführer vertretene Auffassung, die streitige Planungszone sei rechtsmissbräuchlich und schikanös geht indessen fehl. Die im Siedlungsplan als Bestandteil des Gesamtplanes vorgesehenen Auszonungen beruhen auf sorgfältigen Berechnungen der in den eingezonten Gebieten vorhandenen, noch nicht überbauten Flächen. Für die Ermittlung des künftigen Bedarfs wurde von Prognosen der Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahre 2000 ausgegangen, wobei keine starren Fixierungen getroffen, sondern eine Bandbreite angenommen wurde. Für die Berechnung der für die Überbauung benötigten Fläche wurde von der gegenwärtigen Einwohnerdichte ausgegangen. Für das Gebiet Pfannenstiel, in dem sich die Gemeinde Erlenbach befindet, ergab sich auf diese Weise gegenüber den überbauten Wohnzonen von 1618 ha ein zusätzlicher Bedarf von 234 ha. Im Siedlungsplan wurden jedoch nicht nur diese Fläche, sondern 962 ha zur Besiedlung vorgesehen, somit eine Reserve im Ausmass von 728 ha einbezogen. Unter Berücksichtigung dieser Reserve beträgt die Fläche des Wohngebietes 2580 ha; tatsächlich eingezont sind im Gebiet Pfannenstiel demgegenüber 2957 ha, somit erheblich mehr als erforderlich. Das Missverhältnis erscheint um so grösser, als die Wohnzonen im Nutzungsplan lediglich dem Bedarf der nächsten 15 Jahre genügen sollen (§ 47 Abs. 2 PBG). Unter diesen Umständen ist die Behauptung des Beschwerdeführers, es liege von vornherein kein öffentliches Interesse für die in der Gemeinde Erlenbach

vorgesehene Auszonung vor, nicht haltbar. Selbst wenn das Mass der Überdimensionierung nicht so gross ist, wie in den dem Bundesgericht früher zur Beurteilung vorgelegten Fällen (vgl. BGE 103 Ia 250, BGE 102 Ia 430, BGE 98 Ia 374), so schliesst dies das von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung anerkannte öffentliche Interesse an einer Redimensionierung der Bauzonen nicht aus. Das wird auch durch die Annahmen der Gesamtrichtplankommission Erlenbach bestätigt, wonach im Interesse der Wohnlichkeit die Einwohnerzahl von 9000 nicht überschritten werden soll, eine Zahl, die bereits bei einer Überbauung von 80% des eingezonten Gebietes erreicht werden könnte. Welches genaue Mass der Auszonung gerechtfertigt sein wird, ist von der Gemeinde

als der Trägerin der Ortsplanung im Nutzungsplanungsverfahren zu entscheiden. Erst in diesem Verfahren wird auch die Verhältnismässigkeit des Eingriffs für die betroffenen Grundeigentümer beurteilt werden können, was je nach dem Masse der Auszonung und dem genauen Verlauf der neuen Zonengrenze unterschiedlich ausfallen kann. dd) Schliesslich rechtfertigen auch die Interessen des Landschaftsschutzes, mit denen die Gemeinde Erlenbach die Überprüfung des Zonenplanes ebenfalls begründet, die Festsetzung der Planungszone. Wie der Beschwerdeführer selbst darlegt, weist das Gebiet Sonnenberg, in welchem sich seine Grundstücke befinden, eine besonders schöne Aussichtslage auf. Massnahmen zum Schutze des Landschaftsbildes dienen einem wichtigen Anliegen der Allgemeinheit und liegen daher nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts im öffentlichen Interesse (BGE 104 Ia 128 E. 3 mit Hinweisen). d) Bei dieser Sachlage stehen auch Erwägungen der Rechtssicherheit und der Billigkeit der Planungszone nicht entgegen. Der Vorbehalt von § 9 Abs. 2 PBG steht im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach Zonenpläne veränderten Verhältnissen und neuen Erkenntnissen angepasst werden dürfen, sofern die Anpassung durch ein ausreichendes öffentliches Interesse gedeckt ist (BGE 104 Ia 126 E. 2a mit Hinweisen; Bundesgerichtsurteil vom 19. Februar 1975 in: ZBl 76/1975, S. 291 E. 4). Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass die Änderung durch das neue kantonale Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 und die gestützt auf dieses Gesetz durchgeführte kantonale Gesamtplanung ausgelöst

wurde. Hier verlangt das Legalitätsprinzip, d.h. die Bindung der Behörden aller Stufen an das Gesetz, dessen Durchführung. Die Rechtssicherheit spricht daher nicht gegen die Anpassung der Ortsplanungen an den Gesamtplan des Kantons, sondern gebietet diese im Gegenteil. Die finanziellen Interessen des Beschwerdeführers an einer möglichst baldigen gewinnbringenden Veräusserung seines Landes haben daher gegenüber dem gewichtigen öffentlichen Interesse an der Verwirklichung einer auf die Planungsgrundsätze des Gesetzes ausgerichteten Raumplanung zurückzutreten. Wer im übrigen am Rande des überbauten Gebietes einer Gemeinde Rohbauland erwirbt, - d.h. eingezontes, aber noch nicht erschlossenes Land -, muss erfahrungsgemäss damit rechnen, dass eine längere Zeitspanne verstreicht, bis baureife Parzellen geschaffen werden können, und dass sich während dieser Dauer auch die Verhältnisse ändern können, indem etwa ein während Jahren gleichgebliebenes Bevölkerungswachstum abnimmt oder gar eine rückläufige Entwicklung eintritt. Eine derartige Änderung der Entwicklung kann die Anpassung eines geltenden Zonenplanes im Sinne einer Verkleinerung des eingezonten Gebietes oder einer Herabsetzung des baulichen Nutzungsmasses erforderlich machen, ohne dass die Risiken einer entsprechenden Änderung der Rechtslage der Allgemeinheit überbunden werden können.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.