Urteilskopf

107 Ia 77

15. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 25. Februar 1981 i.S. H. Bereuter AG gegen Kanton Zürich und Kantonsrat des Standes Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 88 OG; Anfechtung eines kantonalen Richtplanes (Zürcher Gesamtplan).

1. Behördenverbindlichkeit des Zürcher Gesamtplanes (E. 1).

2. Keine hinreichenden Gründe, den Gesamtplan hinsichtlich der Anfechtbarkeit mit staatsrechtlicher Beschwerde einer Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkungen gleichzustellen (E. 2a). Da der Gesamtplan seine Festlegungen weder in parzellenscharfer noch abschliessender Weise trifft, hätte seine Anfechtung vielfach hypothetischen Charakter (E. 2b). Vergleich der Richtplanung gemäss dem zürcherischen Planungs- und Baugesetz mit jener nach dem eidg. RPG (E. 2c).

3. Im Rechtsschutzverfahren, das den betroffenen Grundeigentümern gegenüber den nachfolgenden Nutzungsplänen sowie gegen die Anordnung von Planungszonen oder gegen Verfügungen über bewilligungspflichtige Bauten und Anlagen zur Verfügung steht, können auch die Anweisungen des Richtplanes überprüft werden, falls geltend gemacht wird, diese verletzten verfassungsmässige Rechte der Betroffenen (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 88 OJ; recours contre un plan directeur cantonal (plan d'ensemble du canton de Zurich).

1. Caractère contraignant, pour les autorités, du plan directeur du canton de Zurich (consid. 1).

2. Il n'y a pas de motif suffisant de traiter le plan directeur zurichois, sous l'angle de la recevabilité du recours de droit public, comme une ordonnance administrative à effets extérieurs (consid. 2a). Comme le plan directeur ne fixe pas définitivement le sort des parcelles de terrain, un recours de droit public formé contre lui n'aurait souvent qu'un caractère hypothétique (consid. 2b). Comparaison du plan directeur selon la législation cantonale zurichoise sur l'aménagement du territoire et les constructions et selon la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (consid. 2c).

3. Dans la procédure de recours que les propriétaires touchés peuvent ouvrir contre les plans d'affectation ultérieurs, contre l'établissement de zones réservées et contre les décisions particulières statuant sur des demandes d'autorisation de bâtir, les autorités peuvent également examiner les directives du plan directeur, lorsque les recourants soutiennent que ces directives violent leurs droits constitutionnels (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 88 OG; ricorso contro un piano direttore cantonale (piano d'insieme del cantone di Zurigo).

1. Carattere vincolante per le autorità del piano direttore del cantone di Zurigo (consid. 1).

2. Non vi sono ragioni sufficienti per trattare il piano direttore del cantone di Zurigo, sotto il profilo dell'ammissibilità di un ricorso di diritto pubblico diretto contro di esso, come un'ordinanza amministrativa con effetti esterni (consid. 2a). Poiché il piano direttore non determina in modo definitivo la destinazione delle particelle di terreno, un ricorso di diritto pubblico proposto contro il medesimo avrebbe spesso soltanto un carattere ipotetico (consid. 2b). Confronto tra il piano direttore secondo la legislazione cantonale zurighese sulla pianificazione del territorio e sulle costruzioni, e il piano direttore secondo la legge federale sulla pianificazione del territorio (consid. 2c).

3. Nella procedura di ricorso che i proprietari fondiari interessati possono esperire contro i piani di utilizzazione susseguenti, contro l'istituzione di zone di pianificazione e contro le decisioni relative a domande di licenza edilizia, le autorità possono esaminare anche le norme del piano direttore quando i ricorrenti assumano che tali norme violano i loro diritti costituzionali (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 78

BGE 107 Ia 77 S. 78

Der § 28 des zürcherischen Gesetzes vom 7. September 1975 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG) bestimmt: "Der kantonale Gesamtplan ordnet in den Grundzügen die Nutzung des Bodens und die Besiedlung im Kanton.

BGE 107 Ia 77 S. 79

Er scheidet in erster Linie das für die künftige Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung des Kantons benötigte Siedlungs- und Bauentwicklungsgebiet und das nicht zu besiedelnde Gebiet aus; er bezeichnet im Siedlungsgebiet die Baugebiete mit städtischer Überbauung und im nicht zu besiedelnden Gebiet jene Flächen, die dem Land- und Forstwirtschaftsgebiet zugewiesen werden. Weitere Festlegungen enthält er soweit, als es die Erfüllung der dem Staat zugewiesenen Aufgaben und die Wahrung der staatlichen Interessen erfordern." Mit Beschluss vom 10. Juli 1978 setzte der Kantonsrat (§ 29 PBG) den ersten kantonalen Gesamtplan fest. Im Bericht hiezu (S. 3) führte er zur Richtplanung aus: "So legt sie z.B. nicht abschliessend fest, wo und auf welche Weise gebaut werden darf; auch die genauen Grenzen der vorgesehenen Siedlungs- bzw. Schutzzonen sowie der Landbedarf für die geplanten Infrastrukturanlagen können ihr nicht entnommen werden. Dies wird erst in der anschliessenden Nutzungsplanung verdeutlicht. Wegen ihrer geringen Planschärfe stellen die Festlegungen der Richtplanung denn auch noch keinen direkten Eingriff ins Privateigentum dar. Dementsprechend ist die Richtplanung erst behördenverbindlich. Die für die Grundeigentümer unmittelbar wirksamen Eigentumsbeschränkungen ergeben sich erst aus der Nutzungsplanung. So kann jedermann gegen die Richtplanung Einwendungen erheben, während gegen die Anordnungen der Nutzungsplanung wie bis anhin nur die in ihren Rechten direkt Betroffenen Rechtsmittel (Rekurs, Beschwerde) ergreifen können." Diese Ausführungen decken sich mit den Erläuterungen des Regierungsrates in der Weisung zum Antrag Nr. 1928 vom 5. Dezember 1973 zum Planungs- und Baugesetz, wo festgehalten wird, dass sich die Richtpläne nicht an die Grundeigentümer richten; dazu sei ihre Planschärfe zu gering, und sie seien auch noch zu wenig detailliert; die Planungsträger seien deshalb verpflichtet, die Festlegungen der Richtpläne in der Nutzungsplanung in unmittelbar verbindliche Eigentumsbeschränkungen umzuformen (S. 127 f. und 145 oben). Ebenso stellt der beleuchtende Bericht des Regierungsrates zur Volksabstimmung von 7. September 1975 über das PBG fest, dass die Richtpläne für den Grundeigentümer nicht direkt verbindlich seien (S. 138). Damit übereinstimmend sieht das Gesetz gegen den Gesamtplan kein kantonales Rechtsmittel vor; das als Rechtsbehelf bezeichnete Äusserungsrecht gemäss § 34 Abs. 2 PBG gestattet eine Popularbeschwerde (Weisung S. 134). Die H. Bereuter AG ist Eigentümerin des 217,77 Aren haltenden Grundstücks Nr. 934 im Ortsteil Kindhausen der Gemeinde Volketswil. Nach ihrer Darstellung kommt diese Parzelle

nach dem kantonalen Gesamtplan etwa zur Hälfte ins Siedlungsgebiet und zu rund einem Fünftel ins Landwirtschaftsgebiet zu liegen; im Ausmass von etwa 30% fällt sie in den sog. Anordnungsspielraum. Dessen Bezeichnung bringt die genannte Unschärfe des Richtplanes zum Ausdruck; die Ausschöpfung des Spielraums liegt im Ermessen der Gemeinden, welche die parzellenscharfe Begrenzung der Bauzonen vorzunehmen haben. Die von der Gemeindeversammlung Volketswil am 13. Februar 1970 beschlossene, aber vom Regierungsrat in den Jahren 1974 und 1978 nicht genehmigte Einzonung der bisher dem übrigen Gemeindegebiet zugewiesenen Parzelle Nr. 934 ist Gegenstand eines hängigen anderen bundesgerichtlichen Verfahrens, in welchem zu entscheiden sein wird, ob die zur Vermeidung einer Überkapazität verweigerte Genehmigung verfassungsmässige Rechte der Grundeigentümerin verletzt. Mit Bezugnahme auf jenes Beschwerdeverfahren hat die H. Bereuter AG auch den Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung des Gesamtplanes mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten, soweit er ihre Parzelle betrifft.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Der angefochtene Beschluss des Kantonsrates vom 10. Juli 1978 über die Festsetzung des kantonalen Gesamtplanes ist mit keinem kantonalen Rechtsmittel anfechtbar. Auch die Beschwerdefrist von 30 Tagen ist eingehalten, da der Beschluss erst am 5. Januar 1979 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert und der Beschwerdeführerin nicht persönlich mitgeteilt worden war. Die Eintretensvoraussetzungen der Art. 86 Abs. 2 und 89 OG sind somit erfüllt. Hingegen fragt es sich, ob der beanstandete Gesamtplan überhaupt als anfechtbarer Hoheitsakt im Sinne von Art. 84 OG anzusehen ist. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind nur solche Hoheitsakte anfechtbar, die in irgendeiner Weise die Rechtsstellung des einzelnen Bürgers berühren, indem sie ihn verbindlich und erzwingbar zu einem Tun, Unterlassen oder Dulden verpflichten oder sonstwie seine Rechtsbeziehung zum Staat autoritativ festlegen (BGE 104 Ia 150 E. 1, BGE 102 Ia 186 E. 2 und 536 E. 1, BGE 98 Ia 510 E. 1; mit Hinweisen). Beim Gesamtplan handelt es sich jedoch um einen Richtplan,

der nicht für die davon erfassten Grundeigentümer, sondern nur für die Behörden verbindlich ist, d.h. für alle staatlichen und gegebenenfalls auch privatrechtlich konstituierten Organe, welche Planungsaufgaben im weiten Sinne von sog. raumrelevanten Aufgaben zu erfüllen haben (MARTIN LENDI, Raumbedeutsame Pläne, ZSR 1973 I S. 105 ff. und 121; derselbe, Schweiz. Planungsrecht, eine Übersicht, Bericht Nr. 29 zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Zürich 1974, S. 30 ff.). Zwar spricht das Zürcher Planungs- und Baugesetz die blosse Behördenverbindlichkeit des Gesamtplanes nicht ausdrücklich aus. Doch ergibt sich diese sowohl aus der Gegenüberstellung der Richtplanung (§§ 18-35) und der allgemein verbindlichen Nutzungsplanung (§§ 36-122 und §§ 218 ff. über Bauvorschriften, insbesondere §§ 233 ff. betr. Baureife und §§ 250 ff. betr. die zulässigen baulichen Grundstücksnutzungen) als auch aus der inhaltlichen und verfahrensmässigen Regelung dieser beiden Planungsinstrumente. die vom Gesetzgeber gewollte bloss behördenverbindliche Natur des Richtplanes geht zudem unmissverständlich hervor aus den Materialien zum PBG (Weisung zum Antrag Nr. 1928 vom 5. Dezember 1973 S. 127 f. und 145), aus deren Hinweis auf das abgelehnte erste eidg. RPG vom 4. Oktober 1974 - das die Behördenverbindlichkeit der Richtpläne ausdrücklich anordnete (Art. 8) und dessen Geltung der Regierungsrat voraussetzte (Weisung S. 115 unten) - sowie aus dem Bericht zum Gesamtplan

(vgl. Sachverhaltsdarstellung). Allerdings ist nicht zu verkennen, dass dieser Richtplan auf die nachfolgende Planungsphase, nämlich auf Ausarbeitung und Inhalt der das Grundeigentum direkt beschränkenden Nutzungspläne, sehr erhebliche Vorwirkungen ausübt, und es fragt sich, ob nicht deswegen der Gesamtplan - ähnlich wie eine Verwaltungsverordnung mit Aussenwirkungen (vgl. BGE 102 Ia 538 E. 1d und BGE 98 Ia 511 E. 1) - als ein nach Art. 84 OG anfechtbarer Hoheitsakt gelten muss. Die Frage kann indessen offen bleiben, da auf die Beschwerde in der Sache selbst, wie sich aus den folgenden Erwägungen (E. 2 und 3) ergibt, auch mangels Legitimation der Beschwerdeführerin nicht eingetreten werden kann.

2. Dass ein Nutzungsplan, der für das Grundeigentum rechtsverbindliche Eigentumsbeschränkungen festlegt, vom betroffenen Grundeigentümer mit staatsrechtlicher Beschwerde

BGE 107 Ia 77 S. 82

angefochten werden kann, entspricht ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts. Da der fragliche Gesamtplan als Richtplan dagegen nur behördenverbindlich ist, können die für die Anfechtung von Nutzungsplänen geltenden Regeln nicht ohne weiteres auf diesen übertragen werden; wohl aber ist das Anliegen, von dem sich jene Praxis leiten liess, auch hier wegleitend, nämlich der Gedanke, einen wirksamen, aber auch der besonderen Natur und Funktion des Planes Rechnung tragenden Verfassungsrechtsschutz zu gewährleisten. Es fragt sich, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang wegen der mittelbaren Auswirkungen des Richtplanes, wie er in der Ausgestaltung des Zürcher Gesamtplanes vorliegt, die Möglichkeit einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 88 OG und daher die Legitimation zur Anfechtung des Planes mit staatsrechtlicher Beschwerde anerkannt werden muss. Die Beantwortung der Frage hängt entscheidend davon ab, ob in späteren Rechtsschutzverfahren auch die Verfassungsmässigkeit der Richtplanordnungen überprüft werden kann. Ihre Legitimation begründet die Beschwerdeführerin vor allem damit, dass die den Gesamtplan bildenden Teilrichtpläne teils Vornutzungs- und sogar effektive Nutzungspläne seien. Der Gesamtplan entfalte also Aussenwirkungen wie eine Verwaltungsverordnung, die mittelbar die Rechtsstellung des Bürgers umschreibe und diesen daher in seinen rechtlich geschützten Interessen treffe. Wegen seiner Festlegungen hinsichtlich der Ausscheidung von Bau-, Nichtbau- und Bauentwicklungsgebiet sowie von Gebieten für Materialausbeutungen und -ablagerungen gehe auch die Gleichstellung des Zürcher PBG mit dem eidg. RPG fehl; dieses verpflichte nur zu einer reinen Richtplanung.
a) Max Imboden hat bereits 1960 in seiner Arbeit über den Plan als verwaltungsrechtliches Institut auf die Parallele der rechtlichen Struktur des reinen Leitplanes zur Verwaltungsverordnung hingewiesen; er sei Ermessensdirektive für die nachgeordnete Planung (in: Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel 1971, S. 409 f.). Im Hinblick auf diese für die Behördenverbindlichkeit zutreffende Parallele drängt es sich in der Tat auf zu prüfen, ob die Erwägungen, welche für die Bejahung der Legitimation zur Anfechtung von Verwaltungsverordnungen gelten, auch für die Anfechtung von Richtplänen zutreffen.

BGE 107 Ia 77 S. 83

Wie die dem BGE 98 Ia 508 ff. zugrundeliegende zürcherische Krankenhausverordnung zeigt, bejaht das Bundesgericht die Legitimation zur Anfechtung von Verwaltungsverordnungen, wenn die Anwendung der in einer derartigen Verordnung enthaltenen Dienstanweisungen nicht mehr den Erlass anfechtbarer Verfügungen voraussetzt. Verhält es sich so, dass die Anwendung von Dienstanweisungen mit Aussenwirkung formlos erfolgt, so muss der Bürger befugt sein, die Verwaltungsverordnung als solche anzufechten, weil sonst seine verfassungsmässigen Rechte im Bereich der Aussenwirkung weitgehend schutzlos blieben (E. 1 S. 511). Im Unterschied hiezu führt die Richtplanung, die in den Gesamtplänen ihre Festsetzung findet, zur Nutzungsplanung,

welche die rechtsverbindlichen Eigentumsbeschränkungen anordnet. Nötigenfalls wird die Ausarbeitung oder Änderung der Nutzungspläne durch Planungszonen gesichert (§ 346 PBG). Vor der Rechtskraft der Nutzungspläne erfolgt eine Planauflage, welche den Betroffenen eine Einsprache- und Beschwerdemöglichkeit und volle Überprüfung durch eine oder - wie dies im Falle von Beschwerden gegen einen kommunalen Nutzungsplan im Kanton Zürich zutrifft - zwei Beschwerdeinstanzen sichert (§ 329 PBG). Auch in dem in der vorliegenden Beschwerdesache nicht gegebenen Sonderfall der Materialgewinnung und Materialablagerung, für welche keine Anordnung in einem Nutzungsplan ergeht, deren Zulässigkeit vielmehr § 308 PBG abschliessend umschreibt, wird über die Gesuche um Bewilligung derartiger Anlagen regelmässig eine Verfügung erlassen, die auf dem Rekurswege angefochten werden kann. Die bei Anwendung der Zürcher Krankenhausverordnung gegebene Sachlage, die beim formlosen Vollzug der in ihr enthaltenen Dienstanweisungen dazu führt, dass kein anfechtbarer Verwaltungsakt ergeht, liegt daher im Falle der Gesamtpläne nicht vor. Diese können nicht formlos vollzogen, sondern müssen im Rahmen der Nutzungsplanung in rechtsverbindliche Eigentumsbeschränkungen umgesetzt werden, wobei sie gegebenenfalls vorgängig zu anfechtbaren Massnahmen zur Sicherung des Planungsablaufs Anlass geben oder zu beschwerdefähigen Verfügungen über Baugesuche bzw. Gesuche für die Bewilligung von Anlagen zur Materialgewinnung und -ablagerung führen (s. §§ 231 ff. und § 308 PBG). Die Zulassung einer direkten Anfechtung der Beschlüsse über die Gesamtplanfestsetzung

könnte somit lediglich damit begründet werden, dass die späteren Anfechtungsmöglichkeiten den Betroffenen keinen hinreichenden Schutz zu gewähren vermöchten (vgl. hiezu nachfolgend E. 3). b) Der Vergleich der Gesamtpläne mit den Dienstanweisungen einer Verwaltungsverordnung hinkt auch deshalb, weil deren Aussenwirkungen für den Bürger ebenso eindeutig feststehen, wie dies für eine Rechtsverordnung zutrifft. Für die Anordnungen des Gesamtplanes ist das entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin nicht in gleicher Weise der Fall, da diese die Nutzungsplanung keineswegs abschliessend bestimmen. Soweit der Gesamtplan für die Begrenzung der Bauzonen einen Anordnungsspielraum vorsieht, ergibt sich erst aus dem Nutzungsplan, in welchem Ausmass die im Grenzbereich liegenden Grundstücke einer Nichtbauzone zugewiesen werden. Wohl trifft es zu, dass der Grundsatz der Verbindlichkeit der Planungen (§ 16 PBG) zur Folge hat, dass ein Eigentümer eines Grundstückes, das gemäss dem Siedlungs- und Landschaftsplan (§§ 21-23 PBG) im Landwirtschaftsgebiet liegt, nicht damit rechnen kann, sein Land werde einer Bauzone zugewiesen. Doch stehen auch in diesem Falle auf Grund des kantonalen Gesamtplanes allein die Eigentumsbeschränkungen, von denen sein Grundstück erfasst wird, noch nicht fest. Diese ergeben sich erst aus der Nutzungsplanung, insbesondere aus den kantonalen und regionalen Nutzungszonen (§§ 36 ff. PBG), wobei ausserdem die sich aus dem Bundesrecht ergebenden Beschränkungen zu berücksichtigen sind. Der Grundsatz der Verbindlichkeit der Planungen schliesst sodann nicht jede Abweichung der Nutzungsplanung von den Festsetzungen des Gesamtplanes aus. Sachlich gerechtfertigte Abweichungen sind vielmehr zulässig, wenn sie untergeordneter Natur sind und es als unzumutbar erscheint, vorher die Richtplanung förmlich zu ändern (§ 16 Abs. 2 PBG). Im übrigen schliesst der Regierungsrat, wie seinen Hinweisen auf die Auswirkungen von Nutzungsplanänderungen auf die Richtplanung entnommen werden kann (Weisung Nr. 1928, S. 138), die Möglichkeit einer Änderung des Richtplanes als Folge eines in einem Rechtsmittelverfahren ergehenden Entscheides über einen Nutzungsplan nicht aus. Eine Anfechtung des Gesamtplanes hätte unter diesen Umständen vielfach rein hypothetischen Charakter. Dies zeigt der

vorliegende Fall eindrücklich, hält doch der Regierungsrat in seinem Wiedererwägungsentscheid über die Nichtgenehmigung der von der Gemeindeversammlung im Jahre 1970 beschlossenen Einzonung des Grundstücks der Beschwerdeführerin fest, der Gesamtplan stehe einer Einzonung bei der von der Gemeinde vorzunehmenden Anpassung ihres Zonenplanes an die übergeordneten Richtpläne nicht entgegen. c) An diesem Ergebnis vermag auch die Kritik der Beschwerdeführerin, eine Gleichstellung des PBG mit dem eidg. RPG sei nicht gerechtfertigt, nichts zu ändern. Der Beschwerdeführerin ist freilich darin beizupflichten, dass sich das Zürcher Bau- und Planungsgesetz, wie aus der Weisung des Regierungsrates zum Antrag Nr. 1928 vom 5. Dezember 1973 klar hervorgeht (bes. S. 114 ff.), in ausgeprägter Weise von jener Konzeption leiten liess, die dem vom Volke abgelehnten BG vom 4. Oktober 1974 über die Raumplanung zugrunde lag. Obschon auch diesem Gesetz ein weiter, alle raumrelevanten Entscheidungen und Handlungen umfassender Raumplanungsbegriff zugrunde lag (Botschaft vom 31. Mai 1972, BBl 1972 I 1480), stellte es die Richtplanung vorwiegend in den Dienst, die Nutzungsplanung im Hinblick auf die Schaffung und Sicherung der erwünschten Raumordnung festzulegen. Es geht dies deutlich aus der Zweckumschreibung des Art. 6 sowie der detaillierten Regelung der Teilrichtpläne in den Art. 10 ff. hervor (Botschaft vom 31. Mai 1972, BBl 1972 I 1507 ff.; AUGUSTIN MACHERET, La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, in: Mensch und Umwelt, Fribourg 1980, S. 86 f.).
Das nun in Kraft stehende Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 stellt die räumliche und zeitliche Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten als bundesrechtlich geforderter Mindestinhalt der Richtpläne in den Vordergrund (Art. 8, Botschaft vom 27. Februar 1978, BBl 1978 I 1017; MARTIN LENDI, Richtplanung und Richtpläne in: Berner Tage für die juristische Praxis 1980, S. 97 ff.; HANS FLÜCKIGER, Überörtliche Richtplanung nach dem BG über die Raumplanung, Informationsheft 2/80 des Bundesamtes für Raumplanung, S. 24). Doch ist zu beachten, dass das neue Gesetz im Dienste der Erfüllung der Koordinationsaufgabe auch der Sicherung der erwünschten Bodennutzung grösstes Gewicht beimisst, wobei die Richtpläne in diesem Dienst stehen, sollen doch die Kantone als Grundlagen für deren Erstellung in den Grundzügen

bestimmen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll (Art. 6 RPG; Botschaft vom 27. Februar 1978, BBl 1978 I 1018). Entsprechend der stärkeren Betonung der Koordinationsfunktion des Richtplans und des Prozesscharakters der Planung liegt freilich das Schwergewicht des Richtplanes auf der Wiedergabe der behördlichen Massnahmen und nicht auf der Darstellung eines zusammenhängenden Zielbildes der erwünschten Raumordnung (EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT, Der Richtplan nach dem BG über die Raumplanung, Überlegungen, Hinweise, Empfehlungen, Bern 1979, S. 9). Doch genügt hiezu gemäss den Empfehlungen des EJPD ein blosser Text nicht, vielmehr soll der Richtplan in Karte und Text dargestellt werden, wobei die Richtplankarte "Informationen über die Bodennutzungen (z.B. Siedlungsgebiete, Landwirtschaftsgebiete, Schutzgebiete usw.), Infrastrukturanlagen (z.B. Strassen, Bahnen), öffentliche Bauten und den Betrieb von öffentlichen Einrichtungen" enthalten soll (a.a.O. S. 55 ff., S. 59). Obschon die kartographische Darstellung weniger detailliert ist als bei dem stärker auf die Festlegung der Nutzungspläne ausgerichteten Zürcher Gesamtplan, ist nicht zu verkennen, dass für weite Gebiete und damit die in ihnen gelegenen Grundstücke auch aus dem Richtplantext und -plan im Sinne des geltenden Raumplanungsgesetzes eindeutig hervorgeht, ob sie im Siedlungsgebiet, im Landwirtschaftsgebiet oder in einem Schutzgebiet liegen und daher bei der Nutzungsplanung in eine entsprechende Nutzungszone eingewiesen werden müssen. Die den Empfehlungen des EJPD beigegebenen Beispiele von Richtplankarten belegen das eindrücklich (a.a.O., S. 71 ff.). Das teilweise gewandelte Verständnis der Richtplanung führt daher in bezug auf die Erkennbarkeit des künftigen nutzungsplanmässigen Schicksals zahlreicher Grundstücke zu keinem Unterschied. Desgleichen betont auch das Zürcher Planungs- und Baugesetz die Notwendigkeit der Koordination aller Planungsanstrengungen, deren Sicherung massgebend die Richtplanung dient, sowie den dynamischen Charakter der Raumplanung (Beleuchtender Bericht des Regierungsrates zur Volksabstimmung vom 7. September 1975, S. 137 ff. und 139 ff.; PBG §§ 8 ff., § 16). Aus den von der Beschwerdeführerin hervorgehobenen Unterschieden ergibt sich daher für den Rechtsschutz nicht zwingend eine andere Beurteilung des Zürcher

Gesamtplanes als eines erst unter der Geltung des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 festgesetzten Richtplanes. Gegen eine unterschiedliche Beurteilung spricht vielmehr die Tatsache, dass sowohl das geltende als auch das abgelehnte Raumplanungsgesetz die Richtpläne lediglich als für die Behörden verbindlich bezeichnet (Art. 9 RPG vom 22. Juni 1979 und Art. 8 RPG vom 4. Oktober 1974), weshalb bewusst davon abgesehen wurde, die Anfechtung der Richtpläne in einem Rechtsmittelverfahren vorzuschreiben (Botschaft vom 27. Februar 1978, BBl 1978 I S. 1021 zu Art. 10 des Entwurfs; Bundesrat Furgler in: Amtl. Bull. N 1979 302 und 324; Botschaft vom 31. Mai 1972, BBl 1972 I 1509). Das Bundesgericht hat sich daher bereits einmal bei der Behandlung einer staatsrechtlichen Beschwerde gegen eine Planungszone gemäss § 346 PBG, die der Sicherung der Anpassung eines Zonenplanes an den Gesamtplan diente, gegen eine unterschiedliche Behandlung des Gesamtplanes in bezug auf die Anfechtung mit staatsrechtlicher Beschwerde ausgesprochen (BGE 105 Ia 223 ff., S. 229 E. 2d). An diesem Ergebnis ist grundsätzlich festzuhalten.

3. Es kann sich daher nur mehr fragen, ob - wie die Beschwerdeführerin geltend macht - die Legitimation zur Anfechtung des Gesamtplanes mit staatsrechtlicher Beschwerde deshalb zu bejahen ist, weil die späteren Anfechtungsmöglichkeiten den Betroffenen im allgemeinen oder der Beschwerdeführerin im besondern keinen hinreichenden Verfassungsrechtsschutz zu gewähren vermöchte. Die Beschwerdeführerin nimmt dies bereits wegen der langen Dauer der Planung an. Auch bejaht sie ein Rechtsschutzbedürfnis im Hinblick auf die Anmeldung von Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung. Sie erachtet namentlich eine Klarstellung als nötig über den Beginn des Fristenlaufs für die Anmeldung der Forderungen und des Zinsenlaufs sowie über den massgebenden Bewertungsstichtag und das in Anspruch zu nehmende Gemeinwesen. a) Die Beschwerdeführerin begründet ihre Betroffenheit durch den Gesamtplan wegen der langen Dauer der Planung mit dem Hinweis auf die beiden Möglichkeiten, die das Zürcher Planungs- und Baugesetz zur Verhinderung gesamtplanwidriger Bauvorhaben zur Verfügung stellt. Einmal können für genau bezeichnete Gebiete für längstens fünf Jahre Planungszonen festgesetzt werden; soweit nötig, kann die Frist um drei

Jahre verlängert werden (§ 346 PBG). Diese Regelung entspricht Art. 27 RPG. Sodann erlaubt § 235 PBG im Sinne der auch in andern kantonalen Baugesetzen bekannten individuellen befristeten Bausperren (z.B. Basel-Stadt, Hochbautengesetz § 11a) die Ablehnung eines Bauvorhabens wegen fehlender planungsrechtlicher Baureife. Dieser Hinderungsgrund fällt dahin, wenn nicht innert fünf Jahren seit seiner rechtskräftigen Geltendmachung die erforderlichen Festlegungen dem ohne allfällige Urnenabstimmung zuständigen Organ beantragt oder bei Zuständigkeit der Baubehörde beschlossen worden sind; bei Nachweis besonderer Umstände gilt eine Frist von acht Jahren. Diese Regelung gilt nicht, wo der betroffene Grundeigentümer selber die Möglichkeit hat, die Festlegung bzw. Änderung der planungsrechtlichen Grundlagen zu verlangen (§ 235 Abs. 2 PBG). aa) Die Anordnung von Planungszonen können die betroffenen Eigentümer mit Beschwerde beim Regierungsrat anfechten (§ 329 PBG). Dessen Entscheid kann mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte an das Bundesgericht weitergezogen werden (BGE 105 Ia 108 ff. und 223 ff.). Dieses prüft, ob die Eigentumsbeschränkung, zu der die Planungszone führt, durch ein ausreichendes, die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegendes öffentliches Interesse gedeckt ist. Dient die Planungszone der Sicherung der behördenverbindlichen Anordnungen eines Richtplanes, so trifft dies im allgemeinen zu, wenn ihre Begrenzung mit den Grundzügen der vom Richtplan aufgezeigten räumlichen Entwicklung über-

einstimmt. Doch kann der Eigentümer auch geltend machen, der Richtplan widerspreche offensichtlich den Planungsgrundsätzen des Gesetzes, lasse sich nicht mit ernsthaften sachlichen Gründen stützen und sei daher unhaltbar (BGE 105 Ia 229 E. 2d). Wie der betroffene Eigentümer eine als willkürlich zu bezeichnende, für ihn rechtsverbindliche Nutzungsplananordnung nicht hinnehmen muss, so hat er auch nicht die für ihn ebenfalls rechtsverbindliche Planungszone, deren Anordnung willkürlich ist, zu dulden. bb) Die Abweisung eines Bauvorhabens wegen fehlender planungsrechtlicher Baureife führt ebenfalls zu einer auf kantonaler Ebene letztinstanzlich beim Verwaltungsgericht anfechtbaren Verfügung (§§ 44 und 47 VRPG). Dessen Entscheid kann wiederum mit staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht

weitergezogen werden, wobei dieses jedenfalls prüfen würde, ob § 235 PBG willkürfrei angewendet wurde. Die Beschwerdeführerin beanstandet freilich die Regelung von § 235 PBG als zeitlich überdimensioniert. Gegenstand ihrer Beschwerde bildet jedoch nicht eine Anfechtung dieser Bestimmung im Sinne des abstrakten Normenkontrollverfahrens - was möglich gewesen wäre - sondern des Gesamtplanes, soweit er ihr Grundstück betrifft. Sollte die Beschwerdeführerin wirklich der Auffassung sein, die Bausperrewirkung des § 235 PBG sei verfassungswidrig, so kann sie das bei der Anfechtung eines ablehnenden Bauentscheides vorfrageweise geltend machen. Dass es für den Eigentümer unzumutbar wäre, ein Baugesuch einzureichen, um zu einem anfechtbaren Verwaltungsakt zu gelangen, kann nicht angenommen werden. Aufgrund des Gesamtplanes hat er Kenntnis davon, dass sein Grundstück möglicherweise von einer Änderung der in Kraft stehenden planungsrechtlichen Festlegungen betroffen wird. Er kann es daher dabei bewenden lassen, einen anfechtbaren Vorentscheid gemäss den §§ 323 f. PBG einzuholen. Hiezu hat er lediglich die Unterlagen einzureichen, die zur Beurteilung der gestellten Fragen nötig sind. cc) Ist das Grundstück des Beschwerdeführers - wie im vorliegenden Fall - überhaupt noch nicht rechtskräftig eingezont, so scheidet eine Verletzung des Eigentümers in seinen verfassungsmässigen Rechten im Hinblick auf die allenfalls lange Dauer der Planung bereits deshalb aus, weil aus der Eigentumsgarantie grundsätzlich kein Anspruch auf Einzonung eines Grundstückes hergeleitet werden kann (BGE 102 Ia 336 E. 3c und 433 E. 4b mit Verweisungen) und weil bundesrechtlich eine Überbauung von Grundstücken, die ausserhalb rechtskräftiger Bauzonen liegen, mit anderen als standortgebundenen Bauten durch das eidgenössische Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971 ausgeschlossen wurde (BGE 105 Ia 334 E. 3a mit Verweisungen) - eine Regelung, die nun die Art. 22 und 24 RPG übernommen haben. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist im Hinblick auf diese Rechtslage nicht einzusehen, warum sie durch den behördenverbindlichen Gesamtplan, dessen Darstellung der Einweisung des überwiegenden Teiles ihres Grundstückes in eine Bauzone nicht einmal entgegensteht, eine Rechtsverletzung erleiden soll. Soweit aus dem Gesamtplan hervorgeht, dass ausserhalb

rechtskräftiger Bauzonen gelegenes Land auch im Rahmen der Anpassung der bestehenden Zonenplanungen an den Richtplan keiner Bauzone zugewiesen werden sollen, steht seine behördenverbindliche Anordnung mit dem geltenden Bundesrecht in Übereinstimmung. b) Bei dieser Rechtslage kann auch der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht gefolgt werden, die Legitimation zur Anfechtung des Gesamtplans sei zu bejahen, weil dadurch verschiedene Fragen klargestellt würden, die sich für die Anmeldung von Entschädigungsforderungen stellen. Erst aufgrund der für den Grundeigentümer rechtsverbindlichen Beschränkungen kann beurteilt werden, ob diese enteignungsähnlich wirken. Soweit etwa der Gesamtplan die Auszonung rechtskräftig eingezonten Landes bedingt (vgl. BGE 105 Ia 223 ff.), erlaubt erst die endgültige Begrenzung der Bauzone im

Nutzungsplan zu beurteilen, ob die Auszonung den Eigentümer besonders schwer trifft, weil sie erschlossenes oder durch ihn erschliessbares, für die Überbauung vorgesehenes und geeignetes Land betrifft (BGE 106 Ia 373 E. b). Erst der Zeitpunkt der Rechtskraft der Auszonung schafft auch Klarheit über den massgebenden Stichtag für die Anmeldung der Forderung und die Bemessung der Entschädigung sowie den Zinsenlauf und das in Anspruch zu nehmende Gemeinwesen (§ 183bis und § 183ter Zürcher EG-ZGB). Ebenso kann im Falle der Nichteinzonung von Land, das ausserhalb einer Bauzone oder des vom GKP abgegrenzten Gebietes liegt, erst aufgrund des parzellenscharfen Nutzungsplanes entschieden werden, ob besondere Umstände ausnahmsweise den Tatbestand der materiellen Enteignung als erfüllt ansehen lassen (BGE 105 Ia 338 E. 3d; BGE 106 Ia 189 E. c). Schliesslich kann erst aufgrund der Anordnung einer Planungszone oder der Ablehnung eines Bauvorhabens wegen fehlender planungsrechtlicher Baureife beurteilt werden, ob wegen der konkreten Auswirkungen und Dauer des befristeten Bauverbotes allenfalls ein besonders schwerer Eingriff in das Eigentum oder ein Sonderopfer des betroffenen Eigentümers angenommen werden müsste. c) Somit kann sich einzig fragen, ob der an den Nutzungsplan anschliessende Rechtsschutz deshalb als ungenügend bezeichnet werden muss, weil sich der einzelne Bürger - wie etwa PETER ROSENSTOCK bemerkt (Mitbestimmung in der Planung, ZBl 74/1973, S. 106 f.) - der Schwierigkeit gegenüber sieht,

seine Einwendungen gegen ein zusammenhängendes Ganzes richten zu müssen. Jener Autor wirft deshalb die Frage auf, ob es nicht sinnvoll wäre, die Anfechtung bereits des Richtplanes zuzulassen, weil nur so wirkliche Korrekturen zugunsten schützenswerter Interessen noch möglich seien. Allerdings müsste dann bei jeder Kategorie der Richtpläne für sich geprüft werden, ob eine Anfechtung sinnvoll sei. ROSENSTOCK denkt an Beschwerdemöglichkeiten nach kantonalem Recht, wobei ihm ein Auflageverfahren vorschwebt, wie es bei den Nutzungsplänen durch geführt wird. Denn nur in einem derartigen, vor der Planfestsetzung erfolgenden Verfahren ist es denkbar, grundlegende Sachverhalte, die sich auf den Zusammenhang des Planes als eines Ganzen beziehen, in gleichzeitiger Berücksichtigung der allenfalls notwendigen Planänderungen zu überprüfen. Das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren ist demgegenüber stets ein an den kantonalen Festsetzungsbeschluss anschliessendes Verfahren, das sich auf die Auswirkungen des Planes auf die Grundstücke des Beschwerdeführers beschränkt - eine Begrenzung, deren Nachteile schon IMBODEN, (a.a.O., S. 405) aufgezeigt hat. Die Anerkennung der Legitimation der Grundeigentümer zur Anfechtung des Gesamtplans würde die Problematik, dass der Verfassungsrichter die Auswirkungen auf einzelne konkrete Grundstücke zu beurteilen hat, wegen der politischen Tragweite der bei der Richtplanung zu treffenden Entscheide noch verstärken. Mit Recht stellt daher PIERRE MOOR (La participation des administrés dans les procédures d'aménagement du territoire, ZSR 1976 I 161) fest, dass eine richterliche Kontrolle der Richtpläne kaum als möglich erscheint. Weiter darf die Wirksamkeit des nachträglichen Verfassungsrechtsschutzes nicht unterschätzt werden. Wie das Bundesgericht in BGE 105 Ia 230 f. E. 2e festgestellt hat, setzt der bewusste Verzicht auf ein Rechtsmittelverfahren gegen die Richtpläne, wie er sowohl dem Zürcher Planungs- und Baugesetz als auch dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz zugrunde liegt, voraus, dass 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. Dabei sind auch die Anordnungen des Richtplanes zu

überprüfen, sofern geltend gemacht wird, sie hätten gesetzes- oder verfassungswidrige Auswirkungen, sodass

sich auch die entsprechenden Festsetzungen des Nutzungsplanes nicht halten liessen. Diese Rechtsprechung deckt sich mit der Forderung des Bundesgerichts, dass zur Sicherung eines wirksamen Rechtsschutzes bei der Anfechtung von Nutzungsplänen zur Abklärung der Frage, ob die einem Eigentümer auferlegte Nutzungsbeschränkung gegen Art. 22ter BV oder auch nur gegen Art. 4 BV verstossen, in einem Entscheid "sämtliche für und gegen die angefochtene Zoneneinteilung sprechenden Argumente und Gesichtspunkte zu berücksichtigen und abzuwägen sind, unbekümmert darum, ob sie das Planungskonzept als solches oder nur die Grenzziehung in einem örtlich beschränkten Bereich betreffen ... Selbst wenn nur eine geringfügige, räumlich beschränkte Änderung des Zonenplanes verlangt wird, ... setzt ein sachgerechter Entscheid regelmässig eine umfassende, allgemeinkonzeptionelle Gesichtspunkte miteinschliessende Prüfung voraus" (BGE 104 Ia 184 f. E. 2 bb). Im übrigen gerät keineswegs das gesamte Plangefüge aus den Fugen, wenn die Auswirkungen eines Nutzungsplanes auf einzelne Grundstücke als verfassungswidrig anerkannt werden. Es ist durchaus denkbar, dass die Änderung des Nutzungsplanes, die als Folge eines derartigen Entscheides vorgenommen werden muss, im Blick auf das Ganze der Richt- und Nutzungsplanung als von untergeordneter Natur im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG zu bezeichnen ist. Selbst wenn jedoch die Überprüfung der Richtplananordnungen (im Einsprache- und Beschwerdeverfahren gegen den Nutzungsplan bzw. in einem Gesuchsverfahren über eine bewilligungspflichtige Baute oder Anlage) ergibt, dass umfassendere Auswirkungen auf den Richtplan nicht auszuschliessen sind, so müssten die Behörden in Nachachtung des Entscheides die notwendigen Schritte zur Planänderung in die Wege leiten, ohne dass mit der Korrektur der Verfassungswidrigkeit - etwa einer nicht erfolgten Einzonung - zugewartet werden dürfte, bis die Änderungsbeschlüsse ergangen sind. Der erfolgreiche Beschwerdeführer ist daher keineswegs einem Planspiel ohne Ende ausgesetzt.