Urteilskopf

110 Ia 51

8. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 28. März 1984 i.S. Politische Gemeinde Elsau gegen "Winterthur" Lebensversicherungsgesellschaft und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie; Ortsplanung.

1. Befugnis des Zürcher Regierungsrates zur Überprüfung kommunaler Zonenpläne (E. 3).

2. Anwendungsfall, in dem der Zürcher Regierungsrat zu Recht eine Gemeinde zur Einzonung eines Grundstücks anweist, das diese mangels Groberschliessung der Reservezone zugewiesen hat, obschon es innerhalb des Baugebiets liegt und aller Voraussicht nach innert 15 Jahren für die Überbauung benötigt wird (E. 4).

Regeste (fr):
Autonomie communale; aménagement local du territoire.

1. Plans de zones communaux: pouvoir d'examen du Conseil d'Etat zurichois (consid. 3).

2. Cas d'application, où cette autorité ordonne - à juste titre - à une commune de classer un bien-fonds inclus, faute d'équipement général, dans la zone réservée, bien que situé à l'intérieur du territoire à bâtir et voué à la construction dans les 15 ans selon toute probabilité (consid. 4).

Regesto (it):
Autonomia comunale; pianificazione locale del territorio.

1. Cognizione del Consiglio di Stato zurighese in materia di piani comunali delle zone (consid. 3).

2. Caso di applicazione, in cui il Consiglio di Stato zurighese ordina a giusto titolo ad un comune di attribuire alla zona edificabile un fondo che il comune aveva incluso, in assenza di un'urbanizzazione generale, nella zona di riserva benché fosse ubicato nell'interno della zona edificabile e fosse destinato presumibilmente ad essere edificato nei prossimi quindici anni (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 52

Bei der Revision ihrer Ortsplanung wies die Politische Gemeinde Elsau das vormals in der Wohnzone gelegene Grundstück GB Nr. 151 der Reservezone zu. Die Grundeigentümerin, die "Winterthur" Lebensversicherungsgesellschaft, rekurrierte dagegen zuerst an die zuständige Baurekurskommission und alsdann an den Regierungsrat des Kantons Zürich. Dieser lud die Gemeinde in Gutheissung des Rekurses ein, ihre Nutzungsplanung im Sinne der Erwägungen zu ändern. Die Politische Gemeinde Elsau führt mit Eingabe vom 14. September 1983 staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht. Sie rügt eine Verletzung ihrer Autonomie und beantragt, den Entscheid des Regierungsrates vom 6. Juli 1983 aufzuheben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Die Beschwerdeführerin legt zutreffend dar, dass der Regierungsrat den von der Gemeinde beschlossenen Zonenplan auf "Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit" zu prüfen hat (§ 5 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975; PBG). Sie kann daher nur dann mit Erfolg eine Verletzung ihrer Autonomie geltend machen, wenn der Eingriff des Regierungsrates in die kommunale Gestaltungsfreiheit sich nicht mit vernünftigen, sachlichen Gründen vertreten lässt. Auch darf der Regierungsrat nicht einfach das Ermessen der Gemeinde durch sein eigenes Ermessen ersetzen. Er hat es in Übereinstimmung mit der Regel von Art. 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) den Gemeinden zu überlassen, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (BGE 106 Ia 71 /72; Urteil vom 27. Oktober 1982 i.S. Wetzikon, E. 3c, ZBl 84/1983, S. 317; Urteil vom 3. Februar 1982 i.S. Mühledorf, E. 3b, ZBl 83/1982, S. 352/353).
Der Regierungsrat kann jedoch bei seiner Zweckmässigkeitskontrolle nicht erst einschreiten, wenn die Lösung der Gemeinde ohne sachliche Gründe getroffen wurde und schlechthin unhaltbar

ist. Die kantonalen Behörden dürfen sie vielmehr korrigieren, wenn sie sich aufgrund überkommunaler öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie den wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder unzureichend Rechnung trägt. Verlangt die kantonale Behörde von der Gemeinde mit vernünftiger, sachlicher Begründung eine Änderung der Zonenplanung, um sie mit den gesetzlichen Anforderungen in Übereinstimmung zu bringen, so kann sich die Gemeinde nicht mit Erfolg über eine Verletzung ihrer Autonomie beklagen (angeführte Urteile, ZBl 84/1983, S. 318, E. 3c; 83/1982, S. 354, E. 3c).

4. Im Lichte dieser Grundsätze ist der angefochtene Entscheid nicht zu beanstanden. a) Gemäss § 16 PBG ist die Richtplanung für die Nutzungsplanung verbindlich. Nach dem kommunalen Richtplan der Gemeinde Elsau befindet sich die annähernd 27'000 m2 grosse Parzelle GB Nr. 151 der Beschwerdegegnerin zum überwiegenden Teil im Wohngebiet und zum kleineren Teil im Erholungsgebiet. Dieser Einteilung entspricht die vom Regierungsrat verlangte Änderung des Zonenplans, wonach das Grundstück im entsprechenden Verhältnis der Wohn- und der Freihaltezone zugewiesen werden soll. Wie der Regierungsrat anerkennt, ist es nicht von vornherein unzulässig, anstelle dieser Zonen eine Reservezone anzuordnen. Doch müsste feststehen, dass das Wohngebiet erst nach Ablauf von 15 Jahren für eine Überbauung benötigt und erschlossen wird (Art. 15 lit. b RPG; § 47 Abs. 2 PBG). Träfe das zu, wäre es auch nicht unzulässig, ein innerhalb des Wohngebiets vorgesehenes Erholungsgebiet erst dann mit einer Freihaltezone zu sichern, wenn die Wohnzone festgelegt wird. Hiefür könnten planerisch sachgerechte Erwägungen sprechen, wie etwa jene, die Freihaltezone auf die Wohnzone abzustimmen sowie richtig und parzellenscharf zu begrenzen, oder jene, eine Landumlegung anzuordnen, um die Nutzungsplanung durchführen zu können (Art. 20 RPG). b) Im vorliegenden Fall begründet die Gemeinde die Zuweisung der Parzelle GB Nr. 151 in die Reservezone im wesentlichen damit, dass ihrer Meinung nach die Groberschliessung fehle. Sie anerkennt, dass sie das grosse Areal, das innerhalb des überbauten Gebiets liegt, nicht zur Verkleinerung zu grosser Bauzonen in die Reservezone eingewiesen hat. Da die Bauzonen auf den voraussichtlichen Bedarf der nächsten 15 Jahre zu bemessen sind (Art. 15 lit. b RPG; § 47 Abs. 2 PBG), ist demnach damit zu rechnen, dass die Parzelle innert dieser Zeitspanne für eine Überbauung benötigt

wird. Andernfalls hätte die Auszonung mit der zu grossen Ausdehnung der Bauzonen begründet werden müssen. Der Regierungsrat und die Grundeigentümerin sind denn auch der Meinung, es bestehe ein Bedarf nach Bauland der Wohnzone W3; jedenfalls könne nicht von einer überdimensionierten Baulandkapazität gesprochen werden. Die Gemeinde bestreitet die Richtigkeit dieser Aussage nicht. Verhält es sich so, dann widerspricht die Einweisung des Areals in die Reservezone den verbindlichen Planungsgrundsätzen des eidgenössischen und des kantonalen Rechts, wonach Bauzonen Land umfassen, das sich für die Überbauung eignet und voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Art. 15 lit. b RPG; § 47 Abs. 2 PBG).
c) Die Gemeinde macht geltend, das Land sei nicht grob erschlossen, da die Gemeindeversammlung beschlossen habe, im Verkehrsplan die bisher als Sammelstrasse ausgewiesene Elsauerstrasse als solche zu streichen. Das führt zu keinem andern Ergebnis. Die Gemeinde übersieht, dass sie von Bundesrechts wegen verpflichtet ist, die richtig bemessenen Bauzonen zeitgerecht zu erschliessen (Art. 19 Abs. 2 RPG; BGE 109 Ib 25 E. 4c). Sie kann hiefür entsprechend dem Bedarf angemessene Etappen innerhalb von 10 bis 15 Jahren vorsehen (Art. 5 Abs. 1 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974, WEG). Nach dem Gesagten rechtfertigt es das Argument der Gemeinde, eine planungsrechtlich gesicherte Groberschliessung fehle, somit nicht, Land nicht einzuzonen, das voraussichtlich innert 15 Jahren für die Überbauung benötigt wird. Die Gemeinde hat die Groberschliessung vielmehr zeitgerecht zu planen und auszuführen. Die Feinerschliessung nach den von ihr genehmigten Plänen kann sie den Grundeigentümern überbinden (Art. 5 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 2 WEG). Untragbare finanzielle Folgen sind bei bundesrechtsgemässer Regelung der Erschliessungsbeiträge nicht zu befürchten; den Eigentümern können auch angemessene Beiträge an die Kosten der Groberschliessung auferlegt werden (Art. 6 Abs. 1 WEG). d) Die Beschwerdeführerin führt keine weiteren Gründe des öffentlichen Interesses an, die es rechtfertigen würden, das im Richtplan vorgesehene Wohnbaugebiet im Heidenbüel einer Reservezone zuzuweisen, und die entgegenstehende private Interessen zu überwiegen vermöchten. Sie ist demzufolge auch verpflichtet, das im Richtplan vorgesehene Erholungsgebiet im Nutzungsplan zu sichern. Es ist unbestritten, dass hiefür eine Freihaltezone

anzuordnen ist (§§ 61 ff. PPG). Allfällige finanzielle Konsequenzen können grundsätzlich eine der Richtplanung widersprechende Zonenordnung nicht rechtfertigen (vgl. BGE 107 Ia 240 ff.). Im übrigen kann die Frage, ob die Anordnung einer Freihaltezone im Bereich des eigentlichen Heidenbüel eine Entschädigungspflicht auslöst, erst beurteilt werden, wenn das Ausmass der Zone, ihr Verhältnis zur überbaubaren Fläche und ihre Auswirkungen auf die Überbauung feststehen (vgl. BGE 101 Ib 290 E. 9b; BGE 93 I 343 E. 7; BGE 82 I 165 E. 3a und b).