Urteilskopf

112 Ia 281

44. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 3. Dezember 1986 i.S. Politische Gemeinde Hombrechtikon gegen Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie. Abgrenzung der kommunalen von der kantonalen Pflicht zur Nutzungsplanung im Zürcher Recht.

1. Grundsätze (E. 3).

2. Bedeutung des Richtplans (kantonaler Gesamtplan) für die Abgrenzung der kommunalen von der kantonalen Nutzungsplanungspflicht (E. 6). Anwendungsfall, in dem weder die Gemeinde noch der Kanton der Planungspflicht nachkommen und für ein bestimmtes Gebiet die Nutzungsplanung festsetzen wollen (E. 7).

Regeste (fr):
Autonomie communale. Délimitation en droit zurichois des compétences cantonales et communales en matière d'aménagement du territoire.

1. Principes (consid. 3).

2. Portée du plan directeur (plan cantonal global) pour la délimitation des compétences cantonales et communales relatives à la planification de l'utilisation du sol (consid. 6). Application à un conflit négatif où ni le canton ni la commune ne veulent régler l'affectation d'un territoire déterminé (consid. 7).

Regesto (it):
Autonomia comunale. Delimitazione nel diritto zurighese tra la competenza cantonale e quella comunale in materia di pianificazione del territorio.

1. Principi (consid. 3).

2. Rilevanza del piano direttore (piano cantonale globale) per la delimitazione tra la competenza cantonale e quella comunale per quanto concerne la pianificazione dell'utilizzazione del suolo (consid. 6). Applicazione in un conflitto negativo in cui né il cantone né il comune intendono disciplinare la destinazione di un determinato territorio (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 282

BGE 112 Ia 281 S. 282

Am 22. Juni 1984 beschloss die Gemeindeversammlung Hombrechtikon eine neue Nutzungsplanung. Der Regierungsrat des Kantons Zürich genehmigte diese Planung mit Beschluss vom 6. März 1985. Unter anderem schloss er jedoch die Einteilung von drei Parzellen im Gebiet Langenriet in die Reservezone bzw. in keine kommunale Zone von der Genehmigung aus. Er lud die Gemeinde ein, das nicht von der kantonalen Landwirtschaftszone erfasste Gebiet Langenriet einer kommunalen Zone zuzuweisen. Die Gemeinde Hombrechtikon

führt mit Eingabe vom 13. Mai 1985 staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht. Sie rügt eine Verletzung der Gemeindeautonomie sowie des Art. 4 BV und beantragt nebst weitern Punkten, den Genehmigungsausschluss sowie die Planungsanweisung hinsichtlich des Gebiets Langenriet aufzuheben. Ihres Erachtens ist es Sache des Kantons, dort eine kantonale Landwirtschaftszone auszuscheiden. Das Bundesgericht weist die Beschwerde in diesem Punkt ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. a) Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 110 Ia 199 E. 2 mit Hinweis). Ist diese Voraussetzung erfüllt, so kann sich die Gemeinde mit staatsrechtlicher Beschwerde dagegen zur Wehr setzen, dass die kantonale Behörde im Rechtsmittel- oder Genehmigungsverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder dass sie bei der Anwendung der kommunalen, kantonalen und bundesrechtlichen Normen, die den betreffenden Sachbereich ordnen, gegen das Willkürverbot verstösst oder, soweit kantonales Verfassungsrecht in Frage steht, dieses unrichtig auslegt oder anwendet (BGE 111 Ia 132 E. 4a; BGE 110 Ia 200 E. 2b, je mit Hinweisen). b) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung steht den Zürcher Gemeinden beim Erlass einer Bau- und Zonenordnung ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Sie sind insoweit grundsätzlich autonom. Das ergibt sich namentlich aus den §§ 2 lit. c, 31, 32 und 45 ff. PBG (BGE 111 Ia 132 /133 E. 4b mit Hinweis; Urteil vom 27. Oktober 1982 i.S. Gemeinde Wetzikon, E. 3a, in: ZBl 84/1983, S. 317).

BGE 112 Ia 281 S. 283

c) Das Zürcher Planungs- und Baugesetz umschreibt die auch in Art. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) angeordnete Planungspflicht näher (§§ 8 ff. PBG). Es verpflichtet unter anderem ausdrücklich den Staat und die Gemeinden zur Planung im Sinne des Gesetzes (§ 8 PBG) und bestimmt, dass die Planungen eines jeden Planungsträgers räumlich und sachlich so weit reichen, als die Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben und die Wahrung seiner Interessen es erfordern (§ 9 PBG). Aus dieser Vorschrift ergibt sich auch für das Zürcher Recht, das die Planhierarchie betont (§ 16 PBG), das Gebot der Planabstimmung, wie es dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz zugrunde liegt (Art. 2 RPG; MARTIN LENDI/HANS ELSASSER, Raumplanung in der Schweiz, 2. A., Zürich 1986, S. 227/228). Eine Planung, welche die räumlichen und sachlichen Grenzen beachtet und demgemäss kompetenzgerecht ist, bindet auch die Planungsträger übergeordneter Stufe, es sei denn, sie widerspreche einer ebenfalls kompetenzgerecht festgesetzten Planung der oberen Stufe (§ 16 PBG).
Demzufolge kann der Auffassung des Kantons, wonach allein er zu bestimmen habe, wie weit seine Planungspflicht reiche, nicht vorbehaltlos gefolgt werden. Wohl steht den Gemeinden zufolge ihrer Bindung an die Planungen der oberen Stufe insoweit keine Autonomie zu, als der übergeordnete Planungsträger zur Planung verpflichtet ist, hievon Gebrauch gemacht hat und Abweichungen von seiner Planung unzulässig sind. Soweit jedoch die Rechtsordnung dem Kanton und den Gemeinden bei der Abgrenzung ihrer Planungsaufgaben Ermessen einräumt, haben beide Planungsträger davon pflichtgemäss nach sachgerechten Erwägungen und in Beachtung der Planungsgrundsätze Gebrauch zu machen. Das ist bei der Aufstellung der Nutzungspläne in Übereinstimmung mit den Richtplänen der Fall. Die Richtpläne haben die Grundzüge der räumlichen Entwicklung darzustellen und namentlich zu zeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten räumlich und zeitlich aufeinander abgestimmt werden (Art. 6 und 8 RPG). Auch wenn das Zürcher Planungs- und Baugesetz die Richtplanung weiter gehend als bundesrechtlich erforderlich dafür einsetzt, die Nutzungsplanung vorzubestimmen (BGE 107 Ia 85 E. 2c), belässt es den Planungsträgern den nötigen Ermessensspielraum für den Erlass

der Nutzungspläne. Der Zürcher Gesamtplan bringt das mit dem sogenannten Anordnungsspielraum zum Ausdruck, der die genaue Abgrenzung der Nutzungszonen der Nutzungsplanung

BGE 112 Ia 281 S. 284

überlässt. Der Anordnungsspielraum kann sowohl von den Gemeinden für die kommunale Nutzungsplanung als auch vom Kanton für die Festsetzung der kantonalen Nutzungszonen beansprucht werden, wobei die Nutzungsplanungen aufeinander abzustimmen sind (Art. 2 Abs. 1 RPG; § 9 PBG). Insoweit regelt das kantonale Recht einen Sachbereich nicht abschliessend, weshalb den Gemeinden in diesem Umfang Autonomie zusteht. d) Wann eine Gemeinde durch den Entscheid einer kantonalen Rechtsmittel- oder Genehmigungsinstanz in ihrer Autonomie verletzt ist, hängt vom Umfang der Prüfungsbefugnis der kantonalen Behörde ab. Der Zonenplan unterliegt der regierungsrätlichen Genehmigung (§ 2 lit. a i.V.m. § 89 PBG). Dem Regierungsrat steht dabei die Prüfung des Plans auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit zu (§ 5 Abs. 1 PBG). Bei dieser umfassenden Prüfungsbefugnis kann die Gemeinde Hombrechtikon nur dann mit Erfolg eine Verletzung ihrer Autonomie geltend machen, wenn die teilweise Nichtgenehmigung des Zonenplans 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 RPG der Gemeinde zu überlassen, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen. 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 auf Grund 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 des Zonenplans, um ihn mit den gesetzlichen Anforderungen in Übereinstimmung zu bringen, so kann sich die Gemeinde nicht mit Erfolg über eine Verletzung ihrer Autonomie beklagen (BGE 110 Ia 52 /53 E. 3 mit Hinweisen).

6. Die Planungspflicht betrifft unbestrittenermassen alle Planungsträger, also auch den Kanton (Art. 2 RPG; § 8 PBG), und jeder Planungsträger hat den Grundsatz der Verbindlichkeit der Planungen zu beachten (Art. 9 RPG; § 16 PBG). Desgleichen ist unbestritten, dass die Festsetzung der Landwirtschaftszone nach Zürcher Recht in erster Linie dem Kanton obliegt (§ 38 Satz 1

BGE 112 Ia 281 S. 285

PBG) und dass als Landwirtschaftszone Flächen auszuscheiden sind, die nach der Richtplanung vorwiegend landwirtschaftlich genutzt werden sollen (§ 36 PBG). Unstreitig ist schliesslich, dass der kantonale Gesamtplan als Richtplan (BGE 107 Ia 80/81 E. 1) die Nutzung des Bodens und die Besiedlung im Kanton in den Grundzügen ordnet (Art. 6 Abs. 1 RPG; § 28 Abs. 1 PBG). Er scheidet das Siedlungs- und Bauentwicklungsgebiet sowie das nicht zu besiedelnde Gebiet aus; in diesem bezeichnet er jene Flächen, die dem Land- und Forstwirtschaftsgebiet zugewiesen werden (Art. 6 Abs. 2 lit. a RPG; § 28 Abs. 2 PBG). Für den Ausgang der Sache ist somit entscheidend, ob der kantonale Gesamtplan den Kanton verpflichtet, im Gebiet Langenriet eine Landwirtschaftszone auszuscheiden, wie die Beschwerdeführerin es verlangt. Trifft das mit genügender Deutlichkeit zu, so ist die Anordnung auch für den Kanton verbindlich. Die Gemeinde dürfte keine entgegenstehende Nutzungszone ausscheiden (BGE 111 Ia 133 /134 E. 5b). Abweichungen wären nur zulässig, wenn sie sach-

lich gerechtfertigt sowie untergeordneter Natur wären und es nach den Umständen als unzumutbar erschiene, vorher den Gesamtplan förmlich zu ändern (§ 16 Abs. 2 PBG). Es fragt sich somit in erster Linie, ob aus dem Gesamtplan eindeutig hervorgeht, dass das Gebiet Langenriet zum Landwirtschaftsgebiet zu rechnen ist. Sollte seine Zugehörigkeit jedoch offen sein, so wäre nach sachgerechten planerischen Erwägungen zu ermitteln, wie die Planungspflichten von Kanton und Gemeinde abzugrenzen und aufeinander abzustimmen sind.

7. Nach der kartografischen Darstellung des Gesamtplans befindet sich das von der Gemeinde nicht eingezonte Gebiet Langenriet zum überwiegenden Teil im sogenannten Anordnungsspielraum. Die Beschwerdeführerin stellt das denn auch nicht in Abrede; doch leitet sie aus den Beratungen der Gesamtplanvorlage im Kantonsrat ab, dass dieser das Siedlungsgebiet in Langenriet abweichend von der regierungsrätlichen Vorlage zu Gunsten des Landwirtschaftsgebiets enger begrenzt habe. Daraus folge, dass der Kanton im umstrittenen Bereich eine Landwirtschaftszone auszuscheiden habe. a) Aus der kartografischen Darstellung des Gesamtplans lässt sich keine Verpflichtung des Kantons herleiten, im Gebiet Langenriet eine kantonale Landwirtschaftszone festlegen zu müssen. Auch wenn die räumliche Ausdehnung des Siedlungs- und des Landwirtschaftsgebiets in den Grundzügen aus dem Plan hervorgeht,

belässt er im Grenzgebiet bewusst einen relativ grossen undefinierten Bereich (Bericht des Zürcher Kantonsrates zu den Einwendungen gegen den kantonalen Gesamtplan von 10. Juli 1978, S. 5/6). Es ist Sache der nachgeordneten Planung, in diesem Grenzbereich - dem sogenannten Anordnungsspielraum - die Nutzungszonen auf die Parzellen genau festzulegen. Eine Zuweisung der in diesem Bereich gelegenen Grundstücke zu einer kommunalen Nutzungszone würde somit dem Grundsatz der Verbindlichkeit der Planungen gemäss § 16 PBG nicht widersprechen (BGE 107 Ib 337 E. 3a). Freilich darf auch der Kanton den an das Landwirtschaftsgebiet anstossenden Anordnungsspielraum für die kantonale Landwirtschaftszone beanspruchen, sofern sich das auf Grund der Ziele und Grundsätze der Raumplanung aufdrängt (BGE 110 Ia 53 E. 3). Kommt jedoch der Kanton mit sachgerechten Erwägungen, die sich durch vernünftige planerische Gründe rechtfertigen lassen, zum Schluss, es dränge sich nicht auf, für die Begrenzung der kantonalen Nutzungszone den Anordnungsspielraum zu beanspruchen, so kann die Gemeinde nicht mit Erfolg geltend machen, ihre Planungspflicht erstrecke sich nicht auf den Anordnungsspielraum. b) Aus dem Verlauf der Gesamtplanung und dem erwähnten Bericht des Kantonsrates zu den Einwendungen kann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht geschlossen werden, dass in Langenriet im Bereich des Anordnungsspielraums eine kantonale Landwirtschaftszone festgelegt werden müsse. Der Bericht spricht vielmehr für die Auffassung des Regierungsrates, lautet doch der massgebende Text wie folgt (erwähnter Bericht vom 10. Juli 1978, S. 52): "Verschiedenen Einwendungen, welche die Zuweisung des Siedlungsgebietes Langenriet zum Landwirtschaftsgebiet verlangen, kann nur soweit entsprochen werden, als ihnen nicht offensichtlich schützenswerte Interessen einer weiteren Einwendung entgegenstehen. Die im Gesamtplan getroffene Lösung ermöglicht es, im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung den entgegenstehenden Interessen weitestgehend gerecht zu werden." Die im Bericht genannten "schützenswerten Interessen" beziehen sich auf das Industrieunternehmen, dem die Parzellen GB Nrn. 180, 182 und 4582 gehören. Die Beschwerdeführerin ist indessen der Auffassung, es handle sich um einen Irrtum, wenn nur von der kommunalen Nutzungsplanung gesprochen werde. Doch stellt diese Äusserung lediglich eine Vermutung dar, wofür ein stichhaltiger

Beweis fehlt. Die im Verlauf der Beratungen über die Regierungsvorlage vorgenommenen Änderungen des Gesamtplans und die Voten des Kommissionsreferenten sagen nichts darüber aus, welches Gemeinwesen die Nutzungszonen in jenem Bereich festzulegen hat. c) Im vorliegenden Fall begründet der Regierungsrat die Nichtfestsetzung einer kantonalen Landwirtschaftszone im Gebiet Langenriet im angefochtenen Genehmigungsbeschluss vom 6. März 1985 einzig damit, dass gemäss ständiger Praxis der Baudirektion eine kantonale Landwirtschaftszone anstelle einer früheren Bauzone nur dann angeordnet werde, wenn Erklärungen der Grundeigentümer über den Verzicht von Forderungen gegenüber dem Staat vorgelegt würden. Diese Begründung ist unhaltbar. Gebieten die bundesrechtlichen Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die für alle Planungsträger verbindlich sind, ein Gebiet einer bestimmten Nutzungszone zuzuweisen, so verletzt der Verzicht auf die entsprechende Zuteilung Bundesrecht (vgl. BGE 110 Ia 52/53 E. 3 mit Hinweisen). Finanzielle Erwägungen allein vermögen den Verzicht auf eine bundesrechtlich gebotene Nutzungsplanung grundsätzlich nicht zu rechtfertigen (BGE 110 Ia 55 E. 4d mit Hinweis auf BGE 107 Ia 240 ff.). Eine Ausnahme könnte sich nur dann aufdrängen, wenn die Leistung der Entschädigungssumme das zahlungspflichtige Gemeinwesen in seinem finanziellen Gleichgewicht so stark träfe, dass eine notstandsähnliche Situation eintreten würde (BGE 107 Ia 245 E. 4). Davon kann beim Kanton Zürich nicht ernsthaft die Rede sein. d) Erst in seiner Vernehmlassung bringt der Regierungsrat vor, dass es sachgerecht sei, die Entflechtung der verschiedenen Interessen im Gebiet Langenriet der kommunalen Nutzungsplanung zu überlassen. Der Verlauf der bestehenden Parzellengrenzen zeige, dass eine Landumlegung unumgänglich sei, in welcher nach Möglichkeit allen Eigentümern gemäss ihren Wünschen Land in einer sachgerecht abgegrenzten Bau- oder Landwirtschaftszone zugeteilt werden könne. Das geschehe zweckmässigerweise bei der kommunalen Nutzungsplanung und entspreche der vom Kantonsrat bei der Verabschiedung des Gesamtplans befolgten Praxis. Ein Sonderfall, der eine Anweisung an den Kanton zur Festsetzung einer Landwirtschaftszone begründen würde, liege nicht vor. Demnach gelte der im Bericht des Zürcher Kantonsrates vom 10. Juli 1978 zum kantonalen Gesamtplan genannte Grundsatz, wonach

das bisherige Bauzonengebiet auf der Stufe der Nutzungsplanung durch die Gemeinden als Reservezone bezeichnet werden müsse, sofern die nachgeordneten Planungsträger keine andere definitive Zuteilung bestimmten (S. 12). Sodann verweist der Regierungsrat auf die Revision des Planungs- und Baugesetzes vom 20. Mai 1984, mit der unter anderem die Gemeinden ermächtigt wurden, neben dem Kanton Landwirtschaftszonen festzulegen (§ 38 Satz 2 PBG). Die Gemeinden könnten die entgegenstehenden Interessen weit besser berücksichtigen, als dies bei der pauschalen Bezeichnung von Landwirtschaftszonen durch den Kanton möglich sei. Im übrigen verlange der Kanton die umstrittene Erklärung von den Grundeigentümern nicht nur, um Entschädigungsrisiken zu vermeiden. Vielmehr gehe es auch darum, der Bedeutung Rechnung zu tragen, die eine Auszonung für die bäuerliche Erbfolge haben könne. Zudem stelle sie die Zweckmässigkeit der Zonenabgrenzung sicher. e) Diese Erwägungen halten der dem Bundesgericht zustehenden Willkürprüfung stand. Es liegt auf der Hand, dass die Gemeindebehörden ihr Gebiet am besten kennen. Ihnen sind auch die tatsächlichen, rechtlichen und persönlichen Verhältnisse jener Eigentümer bekannt, deren Grundstücke ausgezont werden sollen. Diese Kenntnisse sind nicht nur für die Beurteilung allfälliger Entschädigungsforderungen wesentlich; sie erlauben namentlich auch differenziertere Zonenzuteilungen, als dies dem Kanton möglich ist; für diesen kommt vorliegendenfalls einzig die Landwirtschaftszone in Betracht. So kann die Gemeinde ohne Verstoss gegen den übergeordneten Richtplan Teile des Gebiets, das möglicherweise bereits grob erschlossen ist und mit dessen Überbauung in naher Zukunft die betroffenen Grundeigentümer gerechnet haben, einer definitiven Bauzone zuweisen, um allfällige Härten der Auszonung zu mildern. Sie kann auch eine Reservezone anordnen und damit im Sinne von Art. 18 Abs. 2 RPG eine bauliche Nutzung erst später vorsehen. Schliesslich kann sie seit der Revision des Planungs- und Baugesetzes vom 20. Mai 1984 eine kommunale Landwirtschaftszone ausscheiden (§ 38 Satz 2 PBG). Freilich ging es bei dieser Revision in erster Linie darum, die Weiterexistenz baugebietsinterner Bauernhöfe zu sichern (vgl. § 16 Abs. 2 PBG). Doch schliesst das die Festsetzung kommunaler Landwirtschaftszonen in weitern Fällen nicht aus. Für die Gemeinde kann sich das wie hier als

vorteilhaft erweisen, wo das ausgezonte Areal an die Bau- oder Reservezone grenzt, hat sie es doch eher in der Hand, zu gegebener Zeit veränderten Verhältnissen Rechnung zu tragen. Der Augenschein hat bestätigt, dass die heutige Begrenzung der Bauzone im Gebiet Langenriet als sachgerecht bezeichnet werden kann. Indessen kann nicht gesagt werden, dass abweichende Zonenzuteilungen im Randgebiet der Kernzone, der Reservezone und des von der Gemeinde nicht eingezonten, umstrittenen Gebiets nicht in Frage kämen. Die vom Kanton genannten Möglichkeiten, die der Gemeinde zur Verfügung stehen, sind tatsächlich gegeben. Der Augenschein hat ferner die aus den Plänen hervorgehende Tatsache bestätigt, dass die Parzellenverhältnisse im streitigen Bereich einer Bereinigung bedürfen. Sollen die Parzellen GB Nrn. 180, 182 und 4582 einer Überbauung zugeführt werden, so ist mit einer Quartierplanung die einwandfreie Erschliessung und Parzellenbildung zu sichern. Auch wenn das geltende Zürcher Recht eine sogenannte Entflechtungsumlegung mit Trennung des zu überbauenden Bodens und des Landwirtschaftsareals nicht ausdrücklich vorsieht, schliesst das eine entsprechende Lösung auf dem Weg der Verständigung nicht aus. Die Zuweisung jenes Gebiets zu einer kantonalen Landwirtschaftszone würde eine solche Lösung zwar nicht verunmöglichen, jedoch erschweren. Den Gemeindebehörden ist es eher möglich, zusammen mit den betroffenen Grundeigentümern eine ortsplanerisch einwandfreie Abgrenzung der Nutzungszonen sowie in Übereinstimmung damit die nötige Parzellarordnung und Erschliessung sicherzustellen (Art. 19 und 20 RPG). Unter diesen Umständen erweist sich die Anweisung des Regierungsrates an die Gemeinde, das umstrittene Gebiet einer kommunalen Nutzungszone zuzuweisen, jedenfalls im Ergebnis als sachlich vertretbar. Sie ist somit nicht willkürlich und verletzt demzufolge die Autonomie der Gemeinde Hombrechtikon nicht. Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.