Urteilskopf

114 Ia 233

37. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 2. März 1988 i.S. X. und Y. gegen Gemeinde Männedorf und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Überkommunale Nutzungszone. Art. 33 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG), Art. 4 und 22ter BV.

1. Art. 33 RPG, bundesrechtliche Mindestanforderungen des Rechtsschutzes bei kantonalen Nutzungsplänen:

- Die im Kanton Zürich gegebene Rekursmöglichkeit an den Regierungsrat gegen einen Nutzungsplan, der durch die kantonale Baudirektion festgesetzt wird, genügt den bundesrechtlichen Rechtsschutzanforderungen gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG (E. 2b).

- Weder gestützt auf Art. 33 Abs. 1 RPG noch auf Art. 4 BV sind Nutzungsplanentwürfe vor der Beschlussfassung durch die zuständige Behörde aufzulegen. Zu beachten sind jedoch die Anforderungen der Information und Mitwirkung gemäss Art. 4 RPG (E. 2c).

2. Art. 4 BV. Mindestanforderungen an die Begründung eines Entscheides (E. 2d).

3. Verhältnis der Nutzungsplanung zur Richtplanung (E. 3).

Regeste (fr):
Zone d'affectation supracommunale. Art. 33 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), art. 4 et 22ter Cst.

1. Art. 33 LAT, exigences minimales du droit fédéral quant à la protection juridique lors de l'élaboration des plans d'affectation cantonaux:

- La possibilité, offerte en droit zurichois, de recourir auprès du Conseil d'Etat contre un plan d'affectation établi par la direction cantonale des constructions, répond aux exigences minimales du droit fédéral découlant de l'art. 33 al. 3 let. b LAT (consid. 2b).

- Ni l'art. 33 al. 1 LAT ni l'art. 4 Cst. n'imposent de mettre les projets de plans d'affectation à l'enquête publique avant que l'autorité compétente ait statué. Le droit d'information et de participation selon l'art. 4 LAT doit cependant être garanti (consid. 2c).

2. Art. 4 Cst. Exigences minimales quant à la motivation d'une décision (consid. 2d).

3. Rapport entre plan d'affectation et plan directeur (consid. 3).

Regesto (it):
Zona di utilizzazione sovracomunale. Art. 33 della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), art. 4 e 22ter Cost.

1. Art. 33 LPT, requisiti minimi del diritto federale circa la protezione giuridica in sede di elaborazione dei piani di utilizzazione cantonali:

- La possibilità, esistente nel diritto zurighese, di ricorrere al Consiglio di Stato contro un piano di utilizzazione

allestito dalla Direzione cantonale delle costruzioni, adempie i requisiti minimi del diritto federale risultanti dall'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT (consid. 2b).

- Né l'art. 33 cpv. 1 LPT, né l'art. 4 Cost. impongono la pubblicazione dei progetti di piani di utilizzazione prima che l'autorità competente abbia deciso. Va tuttavia garantito il diritto d'informazione e di partecipazione previsto dall'art. 4 LPT (consid. 2c).

2. Art. 4 Cost. Requisiti minimi relativi alla motivazione di una decisione (consid. 2d).

3. Relazione tra piano di utilizzazione e piano direttore (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 234

BGE 114 Ia 233 S. 234

X. und Y. sind Eigentümer einer 6999 m2 grossen Liegenschaft zwischen der Seestrasse und dem Zürichsee in Männedorf im Gebiet Rorhaab. Diese Liegenschaft trägt heute die Parzellennummer 6187. Sie ist aus den beiden früheren Parzellen Nrn. 2914 und 2915 hervorgegangen. Auf der früheren Parzelle Nr. 2915 sowie einem angrenzenden Landstreifen befindet sich eine Tennisplatzanlage. Die grössere frühere Parzelle Nr. 2914 ist mit einem im Jahre 1926 errichteten Herrschaftshaus überbaut. Der an den Zürichsee anstossende, im Mittel etwa 30 m tiefe Streifen des Liegenschaftsbesitzes stellt Landanlagegebiet dar (sogenanntes Konzessionsland), das in der Mitte des letzten Jahrhunderts geschaffen wurde. Nach dem früheren Zonenplan der Gemeinde Männedorf befanden sich die beiden Parzellen Nrn. 2914 und 2915 in der Landhauszone. Gemäss dem neuen, in diesem Bereich noch nicht rechtskräftigen Zonenplan der Gemeinde von 1986/87 ist die frühere Parzelle Nr. 2914 ab Seestrasse bis zur Südfront des bestehenden Gebäudes der Landhauszone in empfindlicher Lage zugeteilt. Mit Verfügung vom 14. Februar 1986 setzte die kantonale Baudirektion eine regionale Freihaltezone längs des Seeufers in Männedorf zwischen Leuenhaab und Sunnenfeld fest. Von dieser

BGE 114 Ia 233 S. 235

Zone wurde auch die Liegenschaft Nr. 6187 erfasst. Die frühere Parzelle Nr. 2915 liegt vollständig in der Freihaltezone, während von Nr. 2914 nur die zwischen Seeufer und Herrschaftshaus gelegene Fläche dieser Zone zugewiesen wurde. X. und Y. erhoben gegen die Verfügung der Baudirektion vom 14. Februar 1986 betreffend Festsetzung der Freihaltezone ohne Erfolg Rekurs an den Regierungsrat des Kantons Zürich. Das Bundesgericht weist die von X. und Y. dagegen wegen Verletzung von Art. 4, 22ter BV und Art. 2 ÜbBest. BV eingereichte Beschwerde ebenfalls ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Als erstes ist die Einwendung zu prüfen, der angefochtene Entscheid verstosse gegen den Grundsatz der de-

rogatorischen Kraft des Bundesrechts, da das Zürcher Rechtsschutzverfahren gegen kantonale Nutzungspläne nicht den Mindestanforderungen des Art. 33 RPG genüge. In der Nichtbeachtung dieser bundesrechtlichen Rechtsschutzanforderungen liege ausserdem eine formelle Rechtsverweigerung. a) Ob das den Rechtsschutz gegen regionale Nutzungspläne regelnde kantonale Recht gegen den Grundsatz des Vorranges des Bundesrechts verstösst, ist vom Bundesgericht als verfassungsrechtliche Frage ohne Kognitionsbeschränkung umfassend zu prüfen (BGE 112 Ia 157 E. 2a; BGE 112 Ib 167 E. 4a, je mit Hinweisen). b) Art. 33 RPG verlangt ein Rechtsmittel gegen Nutzungspläne, für dessen Erhebung die Legitimation im gleichen Umfange wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zu gewährleisten und das durch wenigstens eine Beschwerdebehörde voll zu überprüfen ist (Art. 33 Abs. 3 lit. a und b). Dass das Zürcher Rechtsmittelverfahren hinsichtlich der Legitimation dieser Anforderung entspricht, ist nicht bestritten. Hingegen wenden die Beschwerdeführer ein, es erfolge keine "volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde", wie dies Art. 33 Abs. 3 lit. b fordere. Zwar anerkennen sie, dass es nicht gegen Bundesrecht verstösst, wenn ein Regierungsrat als Plangenehmigungsbehörde über Einsprachen als einzige Instanz oder als Rekursbehörde mit voller Kognition entscheidet (BGE 109 Ia 1 E. 2; BGE 108 Ia 34 E. 1a; BGE 106 Ia 71 E. 2a). Sie sind jedoch der Meinung, gegen Planungsentscheide durch die Regierung bzw. eine Direktion derselben müsse eine unabhängige Instanz, z.B. das Verwaltungsgericht, zur vollen Überprüfung angerufen werden können. Diese Auffassung vermag

BGE 114 Ia 233 S. 236

sich jedoch nicht auf die bundesrechtlichen Mindestanforderungen des Rechtsschutzes gemäss Art. 33 RPG zu stützen. Der Gesamtregierungsrat als Rechtsmittelinstanz ist keineswegs von der ihm untergeordneten Baudirektion abhängig, welche zur Festsetzung der vom Staat aufzustellenden Nutzungspläne gemäss § 2 lit. b des zürcherischen Planungs- und Baugesetzes (PBG) zuständig ist. Für das Rekursverfahren gelten die allgemeinen, für alle Rekurse gegen Direktionsanordnungen gemäss dem Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetz massgebenden Verfahrensvorschriften (§§ 5 ff. und 19 ff. VRG). Für das Verfahren vor dem Regierungsrat wurden diese in den vom Regierungsrat erlassenen Grundsätzen vom 5. Januar 1983 im einzelnen näher ausgeführt. Dass diese Grundsätze verletzt worden seien, machen die Beschwerdeführer nicht geltend. Sie stützen ihre Auffassung einzig auf die Besonderheit, dass Einwendungen gegen einen kantonalen Nutzungsplan zu beurteilen sind. Doch ergibt sich hieraus keineswegs, dass der Regierungsrat seine Unabhängigkeit als Beschwerdebehörde verliert. In jedem Rekursverfahren gegen eine untere Verwaltungsbehörde sind kantonale Anordnungen umstritten, an deren rechtmässigem Erlass und Vollzug der Kanton interessiert ist. Unter der Voraussetzung, dass das kantonale Verfahren eine sorgfältige Prüfung der Einwendungen betroffener Eigentümer gewährleistet, lässt es die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu, dass kantonale Parlamente oder Regierungen als Planfestsetzungsbehörden auch über Einsprachen oder Rekurse gegen kantonale Nutzungspläne entscheiden. Die Kompetenz zur Planfestsetzung schliesst in diesen Fällen die Unabhängigkeit zur Beurteilung von Einwendungen gegen die einen Eigentümer treffenden Eigentumsbeschränkungen nicht aus (BGE 112 Ib 168 E. 4c; 111 Ib 11 E. 2b; 108 Ib 483 E. 3c). Es ist die Beurteilung der Einwendungen gegen die Eigentumsbeschränkungen nach dem anwendbaren Verfassungs- und Gesetzesrecht von der Ausübung der Kompetenz zur Planfestsetzung, die nicht nur als Rechtsanwendung, sondern auch als politischer Hoheitsakt zu verstehen ist, zu unterscheiden. Dass der Regierungsrat gemäss den Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes sowie dem Gebot von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG ohne Beschränkung seiner Kognition eine volle Prüfung ihrer Einwendungen vorgenommen hat, bestreiten die Beschwerdeführer nicht. Der Regierungsrat hat die angefochtene Planungsmassnahme hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Liegenschaft

BGE 114 Ia 233 S. 237

der Beschwerdeführer auf ihre Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit hin geprüft. Die Einwendung, es sei keine "volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde" vorgenommen worden, ist demnach unbegründet. c) Weniger eindeutig verhält es sich in bezug auf die geltend gemachte Verletzung des Auflagegebotes (Art. 33 Abs. 1 RPG). Der Regierungsrat verweist auf die unbestrittenermassen erfolgte öffentliche Auflage der von der Direktion der öffentlichen Bauten verfügten Freihaltezone. Der Nutzungsplan wurde sowohl bei der Gemeindekanzlei als auch bei der Baudirektion zur Einsichtnahme aufgelegt. Mit Verweisung auf das Rekursrecht wurden die Planfestsetzung und die Auflage öffentlich bekanntgemacht. ca) Art. 33 RPG dient - wie aus dem ihm übergeordneten fünften Titel hervorgeht - dem Rechtsschutz. In diesem Dienste steht auch die vom Gesetzgeber angeordnete Planauflage, wie die Botschaft des Bundesrates zu Art. 34 des Gesetzesentwurfes, welcher Art. 33 des Gesetzes entspricht und der von den eidgenössischen Räten ohne Diskussion angenommen wurde, darlegt (amtliches Bulletin Ständerat 1978, S. 477; Nationalrat 1979 I S. 344). Wörtlich führt die Botschaft des Bundesrates folgendes aus (BBl 1978 I 1031): Artikel 34
Diese Bestimmung regelt die Mindestanforderungen des Rechtsschutzes in den Kantonen. Im Interesse des Rechtsschutzes verlangt Absatz 1, dass Nutzungspläne nach diesem Gesetz öffentlich aufgelegt werden. Nach Absatz 2 hat das kantonale Recht zu gewährleisten, dass gegen Verfügungen oder gegen Nutzungspläne mindestens ein Rechtsmittel ergriffen werden kann. Es kann sich dabei um Einsprachen oder Beschwerden handeln. Es bleibt den Kantonen anheimgestellt zu bestimmen, in welchem Zeitpunkt vom Rechtsmittel Gebrauch zu machen ist und wer zu entscheiden hat. Absatz 3 verlangt, dass das Recht zur Einsprache oder Beschwerde in gleichem Umfang gewährt wird wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht: damit ist eine weitreichende Legitimation gewährleistet. Die kantonale Regelung soll ferner die volle Überprüfung der Einsprache oder Beschwerde durch wenigstens eine Instanz ermöglichen. Dieser Anforderung des Rechtsschutzes genügte die öffentliche Auflage der kompetenzgerecht angeordneten Freihaltezone. Der Wortlaut von Art. 33 Abs. 1 RPG verlangt nicht die öffentliche Auflage des Nutzungsplanentwurfes. Es ist daher auf Grund von Art. 33 RPG auch nicht - wie aus der Botschaft hervorgeht -zwingend

die Möglichkeit einer Einsprache vorzusehen, die sich an die Planfestsetzungsbehörde richtet. Vielmehr kann auch ein Beschwerderecht gegen den Nutzungsplan eingeräumt werden, das den genannten weiteren Mindestanforderungen zu genügen hat. cb) Doch fragt es sich, ob sich die Notwendigkeit einer Auflage des Nutzungsplanentwurfs vor der Beschlussfassung durch die zuständige Behörde nicht unmittelbar aus Art. 4 BV ergibt. Sollte dies bejaht werden, so wäre freilich zu beachten, dass das Bundesgericht gemäss Art. 113 Abs. 3 BV an die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze gebunden ist. Fragen könnte sich einzig, ob die Planauflage vor der Beschlussfassung durch das zuständige Organ auf Grund einer verfassungskonformen Interpretation von Art. 33 RPG unabdingbar wäre. Hierzu ist festzustellen, dass das Bundesgericht bereits vor Erlass des Raumplanungsgesetzes aus der besonderen Rechtsnatur der Nutzungspläne, die sich weder dem Rechtssatz noch der Verfügung allgemein gleichstellen lassen, gefolgert hat, dass die betroffenen Grundeigentümer in geeigneter Form zu Worte kommen müssen, bevor über die Zoneneinteilung ihrer Grundstücke definitiv entschieden wird (BGE 106 Ia 78 E. 2b mit Verweisungen). Später hat es diese Rechtsprechung auch unter der Herrschaft des Raumplanungsgesetzes bestätigt, allerdings in einer Sache, in welcher dem Betroffenen der Rechtsschutz im Beschwerdeverfahren verweigert wurde. Das Bundesgericht stellte klar, dass das Recht auf Anhörung auch den Anspruch des Eigentümers darauf umfasse, dass sich die Gemeinde- oder kantonale Behörde in ihrem Entscheid bzw. im Einsprache- oder Beschwerdeverfahren mit den formgerecht und innert Frist erhobenen Einwendungen materiell befasse (BGE 107 Ia 276 E. 2b). Im vorliegenden Fall wurde dieser Anspruch im Beschwerdeverfahren vom Regierungsrat gewahrt, jedoch ging keine vorgängige Anhörung der von der Planfestsetzung betroffenen Eigentümer durch die Baudirektion voraus. cc) Es fragt sich daher, ob als Mindestanforderung aus Art. 4 BV die Pflicht zur Planauflage vor der Beschlussfassung durch das zuständige

Organ herzuleiten ist. Die vom Bundesamt für Raumplanung herausgegebenen Erläuterungen scheinen dies anzunehmen, indem sie bemerken, die öffentliche Auflage unterstelle, dass jedermann den Planentwurf zur Kenntnis genommen habe (EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, N. 6 zu Art. 33, S. 341). Noch deutlicher äussert sich LEO SCHÜRMANN (Bau- und Planungsrecht, 2. Auflage, S. 281 Ziff. 3, wo gesagt wird: "Die Planentwürfe

werden öffentlich aufgelegt (Art. 33 Abs. 1 RPG) und unterliegen der Einsprache.") Diesen Ausführungen gegenüber ist hingegen festzuhalten, dass Art. 33 Abs. 1 RPG - wie bereits festgestellt wurde - gemäss seinem klaren Wortlaut die Auflage der Nutzungspläne, nicht der Planentwürfe, fordert und dass der Bundesgesetzgeber in Wahrung der Hoheit der Kantone nur Mindestvorschriften zur Gewährleistung des Rechtsschutzes aufstellen wollte. Er ordnete daher entgegen der Ausführungen von SCHÜRMANN nicht an, dass die Planentwürfe der Einsprache unterliegen müssten. Auch aus der an die Rechtslage vor Erlass des Raumplanungsgesetzes anknüpfenden Rechtsprechung kann diese Folgerung jedenfalls nicht allgemein für das Ortsplanungsverfahren gezogen werden. Das Bundesgericht anerkennt, dass es genügt und nicht verfassungswidrig ist, wenn bei Gesamtrevision von Bauvorschriften und Zonenplan der neue Erlass bzw. die für dessen Anfechtung vorgesehene Frist durch die allgemeinen Publikationsmittel bekanntgemacht wird (BGE 106 Ia 312 E. 1a). Es lässt auch in BGE 107 Ia 273 erkennen, dass der aus Art. 4 BV hergeleitete Gehörsanspruch wie der Leitsatz aussagt - nur verlangt, "dass sich entweder die kommunale oder die kantonale Behörde im Einsprache-, Beschwerde- oder Homologationsverfahren mit den formgerecht und innert Frist erhobenen Einwendungen materiell befassen muss". Diesem Anspruch entspricht ein Verfahren, das die öffentliche Auflage des Nutzungsplanes erst nach dessen Erlass durch das zuständige Organ zur Einleitung des Rechtsmittelverfahrens anordnet. cd) Das kantonale Recht, dem der Bundesgesetzgeber Rechnung tragen wollte, sieht denn auch entgegen der Auffassung, wie sie in den angeführten Erläuterungen des Bundesamtes ausgesprochen wird (N. 8 zu Art. 33 RPG, S. 342), vielfach eine Trennung des politischen Willensbildungsprozesses vom Rechtsmittelverfahren in dem Sinne vor, dass die im Dienste des Rechtsschutzes stehende Planauflage erst nach dem Entscheid des zuständigen Organs, in der Regel der Gemeindeversammlung als der Legislative der Gemeinde, erfolgt (siehe etwa Legge Edilizia del Cantone del Ticino, Art. 18, hiezu ADELIO SCOLARI, Kommentar, N. 6 und 7 zu Art. 18, S. 159; BauG BL, § 5, ein Verfahren, das vom Bundesgericht als bundesrechtskonform anerkannt wurde, BGE 108 Ia 34 E. 1a). Auch im Kanton Zürich erfolgt in den Gemeinden die Planauflage zur Durchführung des Rechtsmittelverfahrens

vielfach erst nach der Beschlussfassung durch das zuständige Organ. Dies zeigt das Beispiel der Gemeinde Männedorf, deren Ortsplanung - die auf die kantonale Freihaltezone weitgehend, jedoch nicht vollständig abgestimmt wurde - erst nach der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung zur Durchführung des Rechtsmittelverfahrens öffentlich aufgelegt wurde. Ein entsprechendes Verfahren wurde vom Bundesgericht im nicht publizierten Entscheid vom 14. Oktober 1983 i.S. H. und P. gegen die Stadt Zürich, E. 4bb S. 9, in welchem die Auflage der umstrittenen Kernzonenvorschriften zur Durchführung des Rechtsmittelverfahrens nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist erfolgte, als mit den Mindestanforderungen des Rechtsschutzes gemäss Art. 33 RPG vereinbar erklärt. ce) Wird diesen Erwägungen gefolgt, so ergibt sich, dass in Übereinstimmung mit dem Gesetzeswortlaut des Art. 33 Abs. 1 RPG keine Auflage der Nutzungsplanentwürfe zur

Erhebung einer Einsprache vor der Beschlussfassung durch das zuständige Organ erfolgen muss und dass eine solche Forderung jedenfalls allgemein auch nicht aus Art. 4 BV herzuleiten ist. Nach der Konzeption des Gesetzes ist zwischen dem politischen Meinungsbildungsprozess als Voraussetzung der kompetenzgerechten Festsetzung der Nutzungspläne und dem - möglicherweise nachträglichen - Rechtsschutz zu unterscheiden; das heisst nicht, dass kantonalrechtliche Kombinationen beider Institutionen ausgeschlossen sind. Bei der Ausgestaltung des Rechtsschutzes darf berücksichtigt werden, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen zu unterrichten (Art. 4 Abs. 1 RPG) und dafür zu sorgen haben, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 4 Abs. 2 RPG); auf Einzelheiten dazu darf mangels entsprechender Rügen nicht eingegangen werden (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Es besteht jedenfalls unter der Herrschaft des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes kein Anlass, eine Regelung als bundesrechtswidrig zu bezeichnen, die die Auflage erst der vom zuständigen Organ beschlossenen Nutzungspläne vorsieht. cf) Bedenken könnten in der vorliegenden Sache einzig deshalb angemeldet werden, weil der Planfestsetzung durch die Baudirektion im Unterschied zum Planerlass durch die Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlamente kein umfassender politischer Meinungsbildungsprozess vorausging, welcher auch die Mitsprache der Betroffenen vor der Planfestsetzung ermöglicht hätte. Die für

die Planfestsetzung gemäss § 2 lit. b PBG zuständige Baudirektion holte zu dem von einer Projektgruppe ausgearbeiteten Vorschlag für die Freihaltezonen die Stellungnahme der Zürcher Planungsgruppe Pfannenstil und des Gemeinderates Männedorf ein. Dieses Vorgehen entspricht im wesentlichen auch dem Verfahren bei der Festsetzung von Bau- und Niveaulinien für Kantonsstrassen. Auch dieser Sondernutzungsplan im Sinne des Raumplanungsgesetzes (BGE 112 Ib 166 E. 2b) wird erst nach dessen Festsetzung durch die Baudirektion öffentlich aufgelegt und den betroffenen Grundeigentümern mitgeteilt (§ 108 Abs. 3 PBG), während vor der Festsetzung die Baudirektion einzig den Gemeinderat anzuhören hat (§ 108 Abs. 2 PBG). Das Bundesgericht hat dieses Verfahren der Bau- und Niveaulinienfestsetzung im nicht publizierten Entscheid vom 17. September 1987 i.S. H. W. und Mitbeteiligte nicht beanstandet. Doch wurde darauf hingewiesen, dass gemäss § 13 des Zürcher Strassengesetzes die Projekte der Staatsstrassen der Bevölkerung vor der Kreditbewilligung in einer Orientierungsversammlung oder durch öffentliche Auflage zur Stellungnahme zu unterbreiten sind, eine Regelung, die dem Informations- und Mitwirkungsgebot des Art. 4 RPG entspricht. Es wäre angebracht, wenn die Baudirektion auch vor der Festsetzung der übrigen kantonalen Nutzungspläne darauf achten würde, dass in ähnlicher Weise diesem Gebot nachgekommen wird. Bei der Einholung der Stellungnahme der Gemeinderäte wäre es denkbar, dass diese die Bevölkerung und die Betroffenen orientieren würden, so dass sie in Kenntnis allfälliger Einwendungen ihre Vernehmlassung abgeben könnten. Doch vermögen diese Hinweise nichts daran zu ändern, dass es entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer weder gegen Art. 33 RPG noch gegen Art. 4 BV verstösst, wenn die kantonale Freihaltezone zur Einleitung des Rechtsmittelverfahrens erst nach deren Festsetzung durch die Baudirektion öffentlich aufgelegt wurde. d) In formeller Hinsicht werfen die Beschwerdeführer dem Regierungsrat ferner eine ungenügende Begründung des Entscheides vor. Sie sind der Meinung, es fehle jede Begründung für die bis zur Seestrasse angeordnete Freihaltung des Parzellenabschnittes, welcher früher die Parzellennummer 2915 trug. Auch vermissen sie jede Interessenabwägung. Der Regierungsrat lässt in seinem Entscheid mit genügender Deutlichkeit erkennen, dass er in Übereinstimmung mit der Richtplanung das Planungskonzept, welches vorsieht, grössere zusammenhängende,

noch nicht überbaute Flächen der Freihaltezone zuzuweisen, im öffentlichen Interesse als richtig bezeichnet. Solle dieses Konzept verwirklicht werden, so erweise sich die Ausdehnung der Freihaltezone bis zur Seestrasse als sachgerecht. Die privaten Interessen an einer möglichst weitgehenden baulichen Ausnützung ihres Grundbesitzes haben gegenüber dem gewichtigen öffentlichen Interesse zurückzutreten, wie der Entscheid ausdrücklich sagt. Diese Begründung genügt den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen, die gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts aus Art. 4 BV hergeleitet werden. An die Begründung eines Entscheids dürfen von Verfassungs wegen keine hohen Anforderungen gestellt werden. Es genügt, wenn sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache weiterziehen kann (BGE 112 Ia 109 E. 2b mit Hinweisen). Dies war den Beschwerdeführern auf Grund der gegebenen Begründung möglich. Ob der Regierungsrat die Interessenabwägung richtig vorgenommen hat, ist Gegenstand der materiellen Prüfung.

3. Materielle Rechtsverweigerung erblicken die Beschwerdeführer zunächst darin, dass sich die Freihaltezone im festgesetzten Umfange nicht auf die Richtplanung stützen könne. Doch anerkennen sie, dass ihre Liegenschaft gemäss dem kantonalen Gesamtplan im sogenannten Anordnungsspielraum zwischen dem Siedlungsgebiet und dem grün angelegten Seeuferstreifen liegt, eine Bezeichnung, die sich mit dem regionalen Siedlungs- und Landschaftsplan Pfannenstil deckt, in welchem entlang dem See mit grüner Farbe allgemeines Erholungsgebiet und entlang der Seestrasse teilweise eine landschaftlich empfindliche Lage bezeichnet ist. Entsprechend der Natur der Richtplanung, deren Anordnungen nicht als parzellengenau verbindlich zu verstehen sind, steht der Nutzungsplanung ein ihr angemessener Konkretisierungsspielraum zu. Die getroffene Festsetzung hält sich an diesen Rahmen. Der grössere Teil der Liegenschaft der Beschwerdeführer im Ausmass der früheren Parzelle Nr. 2914 verbleibt in der als empfindliche Lage gekennzeichneten Landhauszone. Mit der Einweisung der Restfläche in die Freihaltezone wird die im Richtplan nicht parzellengenau angeordnete Massnahme rechtsverbindlich festgelegt. Von einem klaren Verstoss gegen die Behördenverbindlichkeit der Richtpläne, mit welchem allein eine unhaltbare Zonenfestsetzung begründet werden könnte, kann unter diesen Umständen keine Rede sein.

BGE 114 Ia 233 S. 243

4. Ein Verstoss gegen die Eigentumsgarantie liegt nach der Meinung der Beschwerdeführer vor, weil die Freihaltezone durch kein ausreichendes öffentliches Interesse gedeckt und in ihrer Ausdehnung ausserdem unverhältnismässig sei. Ob dies zutrifft, prüft das Bundesgericht ohne Beschränkung seiner Kognition; es auferlegt sich einzig Zurückhaltung, soweit örtliche Verhältnisse zu beurteilen sind, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht (BGE 110 Ia 172 E. 7b/aa mit Hinweis). a) Dass ein allgemeines öffentliches Interesse an der Freihaltung der Seeufer besteht, ergibt sich aus den Planungsgrundsätzen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG). Die Verwirklichung dieses öffentlichen Interesses hat mit der Festsetzung von Schutzzonen zu erfolgen (Art. 17 Abs. 1 lit. a RPG). Die Freihaltezone des zürcherischen Rechts stellt eine solche Schutzzone dar. Die Zonenbegrenzung im einzelnen ist Sache des planerischen Ermessens, welche das Bundesgericht nur mit Zurückhaltung überprüft (BGE 109 Ia 270 E. 5c mit Hinweisen). Die Gemeinde- und die kantonalen Behörden sind sich hinsichtlich der Ausdehnung der Freihaltezone auf die frühere Parzelle Nr. 2915 einig. Sie stimmt mit der ebenfalls bis zur Seestrasse erfolgten Ausdehnung der Freihaltezone auf den benachbarten Parzellen Nrn. 2916, 2917 und 3806 überein, wodurch - wie der Augenschein bestätigt hat ein grösserer zusammenhängender Freiraum gesichert bleibt. In Berücksichtigung des angeführten Planungsgrundsatzes des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes ist bei dieser Sachlage die Freihaltezone in ihrer Ausdehnung bis zur Seestrasse durch ein ausreichendes öffentliches Interesse gedeckt. Das private Interesse der Beschwerdeführer besteht darin, auf ihrem Land ein weiteres Landhaus erstellen zu können. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass der grössere, an die Seestrasse anstossende Teil ihrer früheren Parzelle Nr. 2914 in der Landhauszone liegt und den Beschwerdeführern dadurch unter Beachtung der Ausnützungsziffer noch eine gewisse Erweiterungsmöglichkeit bleibt. Im Grunde genommen ist diese Zoneneinteilung sogar als inkonsequent zu bezeichnen, da die Verwirklichung der Absicht, grössere zusammenhängende, noch unüberbaute Flächen freizuhalten, eine Ausdehnung der Freihaltezone bis zum bestehenden

Landhaus der Beschwerdeführer bedingt hätte. Bei dieser Sachlage ist die Folgerung des Regierungsrates, das öffentliche Interesse an

der Freihaltung des in Frage stehenden Seeuferabschnittes überwiege das private Interesse der Beschwerdeführer, nicht zu beanstanden. b) Einen Verstoss gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip erblicken die Beschwerdeführer darin, dass nach ihrer Meinung zur Freihaltung des Seeufers eine Gewässerabstandslinie genügt hätte. Eine solche Linie ist jedoch - wovon das Bundesgericht entsprechend der Auffassung des Regierungsrates auszugehen hat - ein Instrument der Ortsplanung (§ 67 PBG). Die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts an den Gewässerabstand beziehen sich auf die aus wasserbaupolizeilichen Gründen zu treffenden Anordnungen (§ 263 PBG). Die in Berücksichtigung der kantonalen und regionalen Gesamtplanung vom Kanton anzuordnende Massnahme bestand daher in Übereinstimmung mit dem eidgenössischen und kantonalen Recht in der Festsetzung einer Freihaltezone (Art. 17 RPG; §§ 18, 23 und 39 PBG). Deren rechtliche und faktische Tragweite geht weiter als eine blosse Gewässerabstandslinie, da das von der Freihaltezone erfasste Gebiet definitiv der Bebauung entzogen wird und auch nicht bei der Ermittlung des baulichen Nutzungsmasses der angrenzenden Bauzone berücksichtigt werden darf, eine Konsequenz, die in Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Freihaltung von Seeufern nicht zu beanstanden ist. Durfte der Kanton zu Recht eine Freihaltezone festsetzen, so ist auch deren Begrenzung nicht als unverhältnismässig zu bezeichnen, was sich bereits aus den vorstehenden Ausführungen in Erwägung 4a ergibt. Entlang dem Seeufer entspricht die Freihaltezone in ihrem Ausmass im wesentlichen der Fläche des Seeanlagegebietes. Soweit sie auf der früheren Parzelle Nr. 2915 bis an die Seestrasse ausgedehnt wird, erfasst sie zum überwiegenden Teil die Tennisplatzanlage, welche der Freihaltezone nicht widerspricht. Eine weitere bauliche Nutzung der an die Seestrasse anstossenden Liegenschaft bleibt - wie dargelegt - möglich.