Urteilskopf

115 Ia 384

59. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 19. Dezember 1989 i.S. X. gegen Politische Gemeinde Wald und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 22ter und Art. 4 BV. Zonenplanänderung.

1. Kognition des Bundesgerichts bei der Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen im allgemeinen, auch nach Durchführung eines Augenscheins (E. 3), und im besonderen bezüglich des Grenzverlaufs einer Bauzone (E. 4d).

2. Die streitige Bauzone ist derart offensichtlich überdimensioniert, dass jede weitere Reduktion durch ein öffentliches Interesse abgedeckt ist, auch wenn eine gesetzeskonforme Dimensionierung gemäss Art. 15 RPG nicht in allen Teilen erreicht ist (E. 4a).

3. Bedeutung des Gleichheitsprinzips bei Planungsmassnahmen. Verletzung dieses Prinzips im vorliegenden Fall verneint (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 22ter et 4 Cst. Modification d'un plan de zones.

1. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral dans la pesée des intérêts publics et privés en présence, d'une manière générale, même après une inspection des lieux (consid. 3), et en particulier lors de la délimitation d'une zone à bâtir (consid. 4d).

2. La zone à bâtir contestée est manifestement surdimensionnée, de telle sorte que toute réduction ultérieure répond à un intérêt public, et cela même si cette modification exigée par l'art. 15 LAT n'a pas été effectuée conformément à la loi pour toutes les parties de la zone (consid. 4a).

3. Portée du principe d'égalité lors de mesures de planification. Violation de ce principe niée en l'espèce (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 22ter e art. 4 Cost. Modificazione di un piano delle zone.

1. Potere d'esame del Tribunale federale nella ponderazione degli opposti interessi pubblici e privati, in modo generale, anche dopo aver effettuato un sopralluogo (consid. 3) e, in particolare, con riferimento a una delimitazione di una zona edificabile (consid. 4d).

2. La zona edificabile litigiosa appare talmente sovradimensionata che qualsiasi sua ulteriore riduzione corrisponde a un interesse pubblico, e ciò anche se il ridimensionamento richiesto dall'art. 15 LPT non sia stato effettuato, conformemente alla legge, in modo da comprendere tutte le parti della zona (consid. 4a).

3. Portata del principio dell'uguaglianza in materia di misure pianificatorie. Violazione di tale principio negata nella fattispecie (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 384

BGE 115 Ia 384 S. 384

X. ist Eigentümer der Parzelle Nr. 4229 in der Gemeinde Wald mit einer Fläche von rund 3400 m2 südlich der Bachtelstrasse,

BGE 115 Ia 384 S. 385

südlich und westlich begrenzt durch einen in geschwungener Linie verlaufenden Flurweg. Nach dem bisherigen Zonenplan vom 29. September 1970 gehörte dieses Grundstück zu einer Fläche, die der Wohnzone W2 zugeteilt war. Das Gebiet nördlich der Bachtelstrasse war in eine Einfamilienhauszone 1-2 Geschosse eingewiesen. Der neue Zonenplan vom 21./28. März 1985 setzte für die bisher eingezonte Bautiefe südlich der Bachtelstrasse mit einer Fläche von etwa 3,2 ha eine Reservezone fest. Dies geschah auf Wunsch der betroffenen Eigentümer; einzig X. rekurrierte gegen die Umzonung an die Baurekurskommission III des Kantons Zürich mit dem Antrag, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben, soweit er die Grundstücke Nr. 4229 und 4228 der Reservezone zuweise. Die Baurekurskommission wies den Rekurs am 20. Mai 1987 ab. Auch ein Rekurs an den Zürcher Regierungsrat blieb erfolglos; der Regierungsrat wies ihn mit Entscheid vom 1. Februar 1989 ab. Gegen den regierungsrätlichen Entscheid vom 1. Februar 1989 erhob X. staatsrechtliche Beschwerde. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Der Ausschluss aus der Bauzone belegt das Land des Beschwerdeführers mit einer öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkung. Diese ist mit der Verfassung nur vereinbar, wenn sie u.a. im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt (Art. 22ter Abs. 2 BV; BGE 115 Ia 29 E. 4; BGE 114 Ia 337 /338 E. 2, je mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer bestreitet, dass im vorliegenden Fall ein derartiges öffentliches Interesse bestehe. Ob ein ausreichendes öffentliches Interesse vorliege, prüft das Bundesgericht grundsätzlich frei. Doch auferlegt es sich Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht, und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen. Dies trifft namentlich bei der Überprüfung von Zonengrenzen zu. Das Bundesgericht, das nicht selbst oberste Planungsinstanz ist, hat den Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu beachten, welcher den kommunalen und kantonalen Instanzen diesbezüglich zusteht (BGE 115 Ia 30 E. 4a; BGE 114 Ia 250 E. 5a; 338 E. 2a; BGE 113 Ia 448 E. 4b/ba, mit Hinweisen). Bei der Beurteilung sind namentlich das Ausmass und die konkrete

BGE 115 Ia 384 S. 386

Lage der umstrittenen Parzellen, deren Erschliessung sowie die diesbezüglichen Interessen der Beteiligten zu

würdigen (BGE 107 Ib 336 E. 2c). Den Sachverhalt prüft das Bundesgericht nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür (BGE 114 Ia 128 E. 4 mit Hinweis). Diese Kognitionsbeschränkung gilt auch dann, wenn das Bundesgericht einen Augenschein durchgeführt hat. Eine solche einmalige Besichtigung verschafft ihm nicht unbedingt die vertieften Kenntnisse, welche die kantonalen Behörden besitzen (FRANCESCO BERTOSSA, Der Beurteilungsspielraum, Diss. Bern 1984, S. 86). Vor allem aber ist die Zurückhaltung in der besonderen Funktion des Bundesgerichts als Verfassungsgericht begründet (BGE 115 Ia 372 E. 3). Die Zurückhaltung ist im Bereich der Raumplanung darüber hinaus angezeigt, weil das Gesetz den mit Planungsaufgaben betrauten Behörden ausdrücklich gebietet, darauf zu achten, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen (Art. 2 Abs. 3 RPG). Selbst wenn eine volle Überprüfung geboten ist (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG), ist diese differenzierend vorzunehmen, nach Massgabe der Rolle, die die jeweilige Rechtsmittelinstanz im betreffenden Sachzusammenhang erfüllt (BGE 114 Ia 248 E. 2b; BGE 109 Ib 124 /125 E. 5c; BGE 106 Ia 72). Das Bundesgericht übt in Verfahren der vorliegenden Art eine Rechtsschutzfunktion in Planungssachen aus. Die Raumplanung verlangt eine umfassende Abwägung aller für den Fall wesentlichen Aspekte (BGE 114 Ia 368 /369 E. 4; 374 E. 5b, je mit Hinweisen) in einem einheitlichen Verfahren durch ein und dieselbe Behörde (BGE 104 Ia 181 ff. mit Hinweisen). Vorab dort, wo das Bundesgericht als Folge des für die staatsrechtliche Beschwerde geltenden Rügeprinzips (Art. 90 OG; vgl. BGE 110 Ia 3/4 E. 2a mit Hinweis) nur einzelne Aspekte einer Nutzungsplanung zu überprüfen hat, oder in Fällen, in denen nicht übergeordnete bundesrechtliche Anforderungen an die Nutzungsplanung streitig sind, sondern es um lokale Anliegen geht, bei deren Wahrnehmung Sachnähe, Ortskenntnis und örtliche Demokratie von Bedeutung sein sollen (BGE 114 Ia 248 E. 2b mit Hinweisen), hat es sich bei der Überprüfung der streitigen Nutzungsplanung zurückzuhalten. Diese Überlegungen führen im hier zu beurteilenden Fall in verschiedener Hinsicht zu einer zurückhaltenden Beurteilung.

4. a) Nach der bundesgerichtlichen Praxis besteht ein erhebliches Interesse an Massnahmen, die das Entstehen überdimensionierter

Bauzonen verhindern oder solche verkleinern (BGE 114 Ia 255 E. 3e mit Hinweisen). Land darf - soweit hier interessierend - nur eingezont werden, wenn es voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt wird (Art. 15 lit. b RPG). Dass die Bauzone der Gemeinde Wald zu reduzieren war, ist unbestritten; der Beschwerdeführer macht lediglich geltend, die Reduktion sei - jedenfalls was sein Grundstück anbelange - zu weit gegangen. Nach dem Ergebnis der Instruktionsverhandlung ist heute unbestritten, dass die Gemeinde bezüglich der Wohnzonen über eine Reserve von 47 bzw. 42 ha verfügt, was gemessen am Verbrauch der letzten Jahre nicht nur für 15, sondern für rund 30 Jahre ausreicht. Wird zusätzlich nach den Teilbauzonen differenziert (BGE 114 Ia 255 E. 3e mit Hinweisen), so ergibt sich eine Reserve von rund 30 ha für die Landhauszone, die zweigeschossige Wohnzone sowie die Einfamilienhauszone. Auch das reicht bei einem Wohnzonenverbrauch von jährlich 1,4 bis 1,5 ha für 20 Jahre; selbst wenn man von einem Wohnzonenverbrauch von 1,6 bis 1,8, wie ihn der Beschwerdeführer annimmt, ausgeht, genügt die Reserve für mehr als 15 Jahre. Der Beschwerdeführer wendet ein, der Zonenplan sei derart klar raumplanungsgesetzwidrig, dass es nicht angehe, sich ihm gegenüber auf das öffentliche Interesse an einer Redimensionierung der Bauzone zu berufen. Es sei nicht verständlich, dass dieses Argument nur ihm gegenüber vorgebracht werde, andere Flächen aber in der Bauzone belassen würden. Ihm ist indessen entgegenzuhalten, dass die Bauzone von Wald insgesamt und bezogen auf die Teilbauzonen derart offensichtlich überdimensioniert ist, dass jede weitere Reduktion durch ein öffentliches Interesse abgedeckt ist; daran ändert nichts, dass eine gesetzeskonforme Dimensionierung gemäss Art. 15 RPG nicht in allen Teilen erreicht ist. Dass das Land anderer Grundeigentümer in der Bauzone belassen worden ist, ist allerdings im Rahmen des Gleichbehandlungsgebotes von Bedeutung; darauf wird weiter unten zurückzukommen sein (E. 5 hienach). d) Der Beschwerdeführer beanstandet auch die Abgrenzung der Bauzone im Bereich seiner Parzelle und macht geltend, es entstehe vor allem im Bereich der Parzelle Nr. 4228 ein länglicher Keil von Reservezonenland, der

in die Bauzone hineinrage und allein mit den privaten Wünschen des angrenzenden Eigentümers zu erklären sei. Im Zonenplanentwurf 1984 habe die Gemeinde selber eine andere Abgrenzung ins Auge gefasst. Es gehe nicht an,

die Zonierung statt nach objektiven Kriterien aufgrund von subjektiven Wünschen vorzunehmen. Der angefochtene Zonenplan weist in der Tat einen Verlauf der Bauzonen auf, der zunächst überrascht. Auch trifft es zu, dass die heutige Situation wesentlich auf private Wünsche der Eigentümerin der Parzelle Nr. 4228, der Y. AG, zurückgeht; ihr bzw. ihrem Inhaber gehört auch die südöstlich angrenzende Parzelle Nr. 1141, auf der sich eine Villa befindet. Indessen sprechen durchaus auch objektive Gründe für den streitigen Grenzverlauf. Vor allem liegt es nahe, die Bachtelstrasse als Bauzonengrenze festzulegen. Das Gebiet nördlich dieser Strasse ist jedenfalls teilweise überbaut. Südlich der Strasse dehnt sich eine sinnvoll nicht unterteilbare landwirtschaftliche Fläche talwärts, bis zum Bach und den Bewaldungen, aus. Die Bauzonierung im Bereich der Parzelle Nr. 1141 lässt sich damit erklären, dass dort bereits ein nichtlandwirtschaftliches Wohnhaus steht; die Parzellen Nr. 4228 und 4229 sind vollständig unüberbaut, ebenso das angrenzende Land. Die weiter westlich, im Bereich der Parzelle Nr. 5475 befindlichen Bauten haben einen anderen, landwirtschaftlich mitgeprägten Charakter. Dem Beschwerdeführer ist zuzubilligen, dass auch gute Gründe für eine andere Zonenabgrenzung bestehen. Namentlich liesse sich diskutieren, entweder die Parzelle Nr. 4228 ebenfalls in die Bauzone aufzunehmen oder die Parzelle Nr. 1141 und das nördlich davon angrenzende Land im gleichen Zuge von der Bauzone auszuschliessen. Damit würde dem Redimensionierungsziel noch mehr nachgelebt. Indessen handelt es sich insoweit um typische Ermessens- und Abgrenzungsfragen, deren Beantwortung stark von den örtlichen Verhältnissen abhängt. Das Bundesgericht hat sich bei ihrer Überprüfung wie dargelegt (E. 3 hievor) zurückzuhalten. Es hat namentlich dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Bauzonenabgrenzung auf einer umfassenden Interessenabwägung beruht, die die kommunalen und kantonalen Instanzen - namentlich die Gemeindeversammlung - vorgenommen haben, währenddem sich die dem Bundesgericht aufgetragene Überprüfung auf den engen Gesichtswinkel des vorliegenden Verfahrens beschränkt. Daher rechtfertigt sich ein Einschreiten nicht; die vorhandenen Abgrenzungskriterien halten vor der Verfassung stand.

5. a) Der Beschwerdeführer behauptet, mit dem Ausschluss aus der Bauzone werde er rechtsungleich behandelt. Für die Belassung

in der Bauzone sprächen bei ihm bessere Gründe als für die Einzonung im Vergleichsgebiet "Schürli", dessen richtiger Flurname - wie sich am Augenschein herausstellte - "Hirschlen" ist. Sein Land sei weitgehend erschlossen sowie lagemässig und siedlungstechnisch bestens für eine Überbauung geeignet. Demgegenüber fehle im Gebiet "Hirschlen" jede Erschliessung und das Gebiet sei bisher im übrigen Gemeindegebiet gelegen. Es sei nur eingezont worden, weil sich die betreffenden Grundeigentümer angeblich früher einmal beim Bau einer Strasse kooperativ verhalten hätten. Dass der genannte Strassenbau öffentlichrechtlich ohne weiteres hätte erzwungen werden können, werde geflissentlich verschwiegen. Ein derartiges Vorgehen sei skandalös. Unzutreffend sei das Argument des Regierungsrates, eine allfällige Fehlerhaftigkeit dieser Planungsmassnahme könne nicht dazu führen, dass an anderen Orten in der Gemeinde ebenfalls unzulässig eingezont bzw. Land in der Bauzone belassen werden dürfe. Die Belassung seines Grundstücks in der Bauzone könnte unter keinen Umständen als unzulässig oder rechtswidrig qualifiziert werden. Darüber hinaus stehe eine Massnahme der

Raumplanung, mithin ein rechtssatzähnlicher Akt und nicht eine Einzelverfügung, zur Diskussion, so dass nicht mit dem Vorrang des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit gegenüber dem Gleichheitssatz argumentiert werden könne. b) Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass folglich unvermeidbar Grundstücke ähnlicher Lage und ähnlicher Art zonenrechtlich verschieden behandelt werden (BGE 114 Ia 257 E. 4a). Insoweit kommt dem Gleichheitsprinzip bei Planungsmassnahmen eine abgeschwächte Bedeutung zu. Immerhin darf die Abgrenzung nicht willkürlich erfolgen; sie muss durch vernünftige planerische Gründe gerechtfertigt sein (BGE 114 Ia 257 E. 4a; BGE 107 Ib 339 E. 4a mit Hinweis). c) In tatsächlicher Hinsicht unterscheidet sich das Vergleichsgebiet "Hirschlen" vom Gebiet der beschwerdeführerischen Parzelle nach den Ergebnissen von Augenschein und Instruktionsverhandlung dadurch, dass es jedenfalls in bezug auf die Kanalisation schlechter erschlossen ist. Ebenso war es bisher, abgesehen von einem Streifen Land, nicht eingezont. Der für die Gemeinde wesentliche Unterschied besteht darin, dass die Neueinzonung "Hirschlen" in einem gewissen Sinne als Realersatz für die Landabtretung zugunsten eines kommunalen Strassenbaus diente. Um

die Einmündung der Dieterswiler- in die Tösstalstrasse zu sanieren, benötigte die Gemeinde im Gebiet "Brüglen" Land von einem Landwirt, der eine Beeinträchtigung seiner landwirtschaftlichen Existenz durch die erforderliche Landabtretung befürchtete. d) Somit fragt sich, ob die unterschiedliche Behandlung durch sachliche, planerische Gründe gerechtfertigt werden kann; es genügt verfassungsrechtlich, dass die Gründe die Ungleichbehandlung rechtfertigen können, ist doch dem Planungsorgan der erforderliche Spielraum zuzugestehen (vgl. GEORG MÜLLER, Der Gleichheitssatz, VVDStRL 47/1989, S. 49 ff.). Solche sachlichen Gründe sind hauptsächlich in der planerischen Zielvorstellung (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 RPG) bzw. den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) zu suchen.
Richtig ist, dass die Gemeinde das Land für die Sanierung der Einmündung auf dem Enteignungsweg hätte erwerben können. Freilich hätte dies für den betroffenen Landwirt nach der Beurteilung der Behörde, die die örtlichen Verhältnisse genau kennt, eine besondere Härte bedeutet, da er ohnehin nur über 6 bis 7 ha Land verfügte. Demnach lag es jedenfalls nicht fern, den Weg über einen Ausgleich zu suchen, wie ihn ja das Raumplanungsgesetz ausdrücklich vorsieht (Art. 5 Abs. 1 RPG). Das Vorgehen der Gemeinde entspricht dem Gedanken der genannten Vorschrift. Auch wenn sie im vorliegenden Fall nicht direkt anwendbar war, durfte sich die Gemeinde vom darin enthaltenen Gedanken des Ausgleichs leiten lassen. Das gewählte Vorgehen drängte sich um so mehr auf, als es der Gemeinde so möglich wurde, innert nützlicher Frist die Erschliessung des Gebietes "Binzholz" sicherzustellen; die Gemeinde ist gemäss eidgenössischem Raumplanungs- sowie Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz ausdrücklich verpflichtet, solche Bau- und insbesondere Wohnbauzonen "zeitgerecht" zu erschliessen (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 RPG; Art. 5 WEG). Aufgrund der dargelegten Umstände und angesichts der auch hier gebotenen Zurückhaltung des Bundesgerichts ist die planungsrechtliche Ungleichbehandlung des beschwerdeführerischen Grundstücks und des Gebietes "Hirschlen" im Ergebnis verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es erübrigt sich deshalb, im einzelnen auf die Argumentation des Regierungsrates im angefochtenen Entscheid einzugehen.