Urteilskopf

123 I 175

16. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 20. Mai 1997 i.S. Bäumle und Mitbeteiligte gegen Beerstecher und Mitbeteiligte, Stadt Dübendorf und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG, kommunale Planungsinitiative.

1. Kognition des Bundesgerichts bei der Überprüfung einer kommunalen Initiative auf ihre Vereinbarkeit mit kantonalem Gesetzesrecht hin (E. 2d).

2. Beurteilung der Zulässigkeit einer kommunalen Planungsinitiative (E. 3); Berücksichtigung folgender Elemente:

- Reservezone nach § 65 PBG

- Planungszone und Bausperre nach § 346 und § 234 PBG

- kantonale Richtplanung

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; initiative communale en matière d'aménagement du territoire.

1. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral appelé à contrôler la compatibilité d'une initiative communale avec la législation cantonale (consid. 2d).

2. Examen de la validité d'une initiative communale en matière d'aménagement du territoire (consid. 3); prise en considération des éléments suivants:

- zone de réserve selon le § 65 de la loi zurichoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC/ZH)

- zone réservée et interdiction temporaire de bâtir selon les §§ 346 et 234 LATC/ZH

- plan directeur cantonal

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG, iniziativa comunale in materia di pianificazione del territorio.

1. Potere d'esame del Tribunale federale nell'esame della compatibilità di un'iniziativa comunale con la legislazione cantonale (consid. 2d).

2. Esame dell'ammissibilità di un'iniziativa comunale in materia di pianificazione del territorio (consid. 3); considerazione dei seguenti elementi:

- zona di riserva secondo il § 65 della legge sulla pianificazione del territorio e sulle costruzioni del Cantone Zurigo (LPTC/ZH)

- zona di pianificazione e divieto provvisorio di costruire giusta i §§ 346 e 234 LPTC/ZH

- piano direttore cantonale

Sachverhalt ab Seite 176

BGE 123 I 175 S. 176

Im Frühling 1990 wurde in der Stadt Dübendorf die Volksinitiative "Für eine umweltgerechte Entwicklung im Hochbord/Stettbach" mit folgendem Wortlaut eingereicht: Der Zonenplan der Stadt Dübendorf ist wie folgt zu ändern:
Die Groberschliessungsgebiete der 2. Etappe der IG 3 im Hochbord/Stettbach werden einer Reservezone zugeteilt (gemäss untenstehendem Plan). Davon ausgenommen bleibt das Grundstück der Möbel-Pfister AG (Kat. Nr. 14078). Übergangsbestimmung: Bis zum Entscheid über diese Volksinitiative ist mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln dafür zu sorgen, dass jegliche Erschliessungsmassnahmen (insbesondere Hochbordstrasse) und jegliche Bautätigkeit im betroffenen Gebiet unterbleiben.

BGE 123 I 175 S. 177

Die Initiative wurde im wesentlichen wie folgt begründet: Die geltende Bau- und Zonenordnung der Stadt Dübendorf aus dem Jahre 1987 ermögliche im Gebiet Hochbord/Stettbach über die heutige Zahl von 3'100 Arbeitsplätzen die Schaffung weiterer 16'000 Arbeitsplätze. Ohne Änderung der Bau- und Zonenordnung würde das Gebiet nach den für eine Industrie- und Gewerbezone geltenden Bestimmungen vollständig überbaut. Der Motorfahrzeugverkehr würde dadurch ein unerträgliches Ausmass annehmen; die Stadt Dübendorf würde von einer kaum vorstellbaren Verkehrslawine überrollt, gerate mit einem krassen Missverhältnis zwischen Wohnbevölkerung und Arbeitsplätzen städtebaulich endgültig aus den Fugen und würde durch die Luftbelastung schwer beeinträchtigt. Die Bildung einer Reservezone im Gebiet Hochbord/Stettbach stelle eine Chance zum Nachdenken dar, und es könnten damit die Planungsfehler der vergangenen Jahrzehnte korrigiert werden. Der Gemeinderat von Dübendorf (Legislative) erklärte die Initiative am 7. Mai 1990 für gültig und überwies sie für Bericht und Antrag an den Stadtrat (Exekutive). Gegen die Gültigerklärung der Initiative erhoben Friedrich Beerstecher und weitere Beteiligte sowie der Kanton Zürich Beschwerde beim Bezirksrat Uster. Dieser wies die Beschwerden im Hauptpunkt ab und bestätigte die Gültigkeit der Initiative, hob allerdings die Übergangsbestimmung als ungültig auf. Dieser Entscheid wurde im wesentlichen wie folgt begründet: Die Initiative verfolge als zentrales Anliegen den Schutz der Umwelt. Die bundesrechtlichen Umweltschutzvorschriften seien unmittelbar anwendbar und hätten Auswirkungen auf die Planung. Für das umstrittene Gebiet hätten Studien ergeben, dass die bundesrechtlichen Grenzwerte der Luftbelastung bei einem im bisherigen Rahmen vorgesehenen Ausbau niemals eingehalten werden könnten. Unter solchen Umständen könne sich im Sinne einer Vorsorge eine Änderung der Zonenplanung aufdrängen. Bei der vorauszusehenden Belastung fehlten im betreffenden Gebiet die Voraussetzungen für die Erteilung von Baubewilligungen. Die Bildung von Reservezonen stelle an sich kein planungsrechtliches Mittel für Denkpausen oder Moratorien dar, sei aber die einzige Möglichkeit, solche zu verwirklichen. Hinsichtlich der Beständigkeit von Planungen sei einzuräumen, dass die Annahme der Bau- und Zonenordnung der Stadt Dübendorf von 1986 erst wenige Jahre zurückliege. Die erhebliche Änderung der Verhältnisse betreffend die umweltschutzrechtlichen Anforderungen erlaubten indessen Änderungen der Bau- und Zonenordnung.

BGE 123 I 175 S. 178

Gegen diesen Entscheid rekurrierten Friedrich Beerstecher und weitere Beteiligte beim Regierungsrat des Kantons Zürich. Dieser hiess die Beschwerden mit Entscheid vom 27. März 1996 gut. Er kam zum Schluss, die Initiative verstosse gegen § 65 PBG. Die in § 65 PBG umschriebene Reservezone umfasse Land, das zwar dem Siedlungsgebiet oder wenigstens Bauentwicklungsgebiet angehöre, aber (noch) nicht Bauzone ist. Sie eigne sich nicht für die Planungssicherung. Hierfür sehe das Zürcher Recht lediglich Bausperren oder Planungszonen vor. Es verstosse daher gegen das übergeordnete Recht, das streitige Areal trotz der vorhandenen Voraussetzungen von Bauzonenland einer Reservezone zuzuteilen. Das eidgenössische Umweltschutzrecht gebe keine Grundlage für Eingriffe in die geltende Nutzungsplanung ab. Diesen Entscheid des Regierungsrates fechten Martin Bäumle und Mitbeteiligte beim Bundesgericht mit staatsrechtlicher Beschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG an. Sie verlangen die Gültigerklärung der Initiative und machen hierfür im wesentlichen geltend, aus der Umweltbelastung müssten für den Bereich der Raumplanung die entsprechenden Konsequenzen gezogen werden und die Zonenplanung sei entsprechend den Anforderungen an die Luftreinhaltung anzupassen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. d) aa) Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nach ständiger Rechtsprechung nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (BGE 119 Ia 154 E. 2c S. 157; BGE 118 Ia 184 E. 3 S. 190, 422 E. 1 S. 424; BGE 113 Ia 46 E. 2b S. 51, je mit Hinweisen). In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich der vom obersten kantonalen Organ vertretenen Auffassung an; als solche anerkennt das Bundesgericht Volk und Parlament (BGE 119 Ia 154 E. 2c S. 157; BGE 111 Ia 115 E. 2a; ZBl 92/1991 S. 164 E. 1b). Die Anwendung anderer kantonaler Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft das Bundesgericht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbotes (zum ganzen BGE 121 I 334 E. 2a S. 338 mit Hinweisen).
Im vorliegenden Fall ist die Übereinstimmung der Initiative mit dem kantonalen Planungsrecht sowie mit dem eidgenössischen

BGE 123 I 175 S. 179

Planungs- und Umweltschutzrecht und der Planbeständigkeit streitig. Die Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht des Bundes oder der Kantone wird frei geprüft. Die Übereinstimmung mit dem Bundesgesetzesrecht ist ebenfalls frei zu prüfen - gleich wie bei Beschwerden wegen Verletzung des Vorrangs des Bundesrechts (BGE 116 Ia 264 E. 4a S. 272 mit Hinweisen). bb) Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Vereinbarkeit einer kommunalen Initiative mit dem kantonalen Gesetzesrecht frei oder lediglich unter dem Gesichtswinkel der Willkür zu prüfen ist. Im Jahre 1974 beurteilte das Bundesgericht die sog. "Gratistram-Initiative" aus der Stadt Zürich, deren Vereinbarkeit mit dem kantonalen Recht von der Auslegung des im kantonalen Gesetz über das Gemeindewesen enthaltenen Begriffs der "produktiven Unternehmung" abhing. Es führte aus, diese Auslegung sei unmittelbar für den Umfang des Initiativrechts entscheidend, weshalb die Übereinstimmung der Initiative mit dem Gesetz über das Gemeindewesen frei zu prüfen sei (BGE 100 Ia 231 E. 2a S. 238). Im Anschluss daran hat das Bundesgericht zu einer stadtzürcherischen Initiative betreffend die Kostentragung der Kriminalpolizei im Jahre 1994 festgehalten, das Gemeindegesetz, die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz beträfen zwar nicht direkt den Inhalt und die Ausübung der politischen Rechte; da von deren Auslegung die

Gültigkeit der Initiative abhange, umschrieben sie unter den gegebenen Umständen den Umfang des Initiativrechts und seien daher im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde frei zu prüfen (ZBl 96/1995 E. 4c S. 476 f.). Ähnlich ging das Bundesgericht bei der Beurteilung einer Initiative für Beitragsleistungen an eine Wuhrkorporation vor (nicht publizierte E. 4 und publizierte E. 5 von ZBl 91/1990 S. 27).
Demgegenüber hat das Bundesgericht die Vereinbarkeit kommunaler Initiativen mit dem übergeordneten kantonalen Gesetzes- und Verordnungsrecht in mehreren Fällen nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür geprüft. Im Zusammenhang mit einer Initiative zur planerischen Unterschutzstellung gewisser Gebäudegruppen in der Gemeinde Ittigen hat es im Anschluss an die Standardformulierung beigefügt, die Auslegung anderer kantonaler Normen wie etwa von Bauvorschriften würden nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbotes geprüft (unveröffentlichtes Urteil vom 28. Mai 1993 i.S. Initiativkomitee gegen Gemeinderat Ittigen und Justizdirektion des Kantons Bern, E. 4a). Bei der Beurteilung der stadtzürcherischen Initiative "Für ein Umwelt-Abo der VBZ" ist ausgeführt worden, das kantonale Gesetz über die Staatsbeiträge für die Verkehrsbetriebe

der Städte Zürich und Winterthur enthalte keine Vorschriften, welche den Inhalt des Stimmrechts regeln oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen, und werde daher nur auf Willkür hin überprüft (unveröffentlichtes Urteil vom 24. Juni 1987 i.S. B. gegen Stadtrat Zürich und Regierungsrat des Kantons Zürich, E. 2). In einer weitern Gruppe von Entscheidungen standen Fragen der Vereinbarkeit von Initiativen mit dem übergeordneten kantonalen Recht unterhalb der Verfassungsstufe in engem Zusammenhang mit Fragen der Autonomie der betroffenen Gemeinwesen. Die Übereinstimmung mit dem kantonalen Recht ist lediglich unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbotes geprüft worden (BGE 116 Ia 285; 113 Ia 212). Schliesslich hat das Bundesgericht in manchen veröffentlichten oder unveröffentlichten Urteilen kommunale Initiativen aufgrund von Stimmrechtsbeschwerden nach der allgemeinen Formel auf ihre Vereinbarkeit auf kantonales Gesetzes- oder Verordnungsrecht hin überprüft, ohne sich zur Kognition direkt oder indirekt zu äussern (vgl. etwa BGE 111 Ia 284 E. 5 S. 289; BGE 108 Ia 38 S. 40; ZBl 90/1989 E. 4c S. 495). cc) Angesichts dieser divergierenden Praxis ist die Frage nach dem Beurteilungsmassstab zu überprüfen. Das Bundesgericht beurteilt nach Art. 85 lit. a OG Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung sowie kantonale Wahlen und Abstimmungen aufgrund sämtlicher einschlägiger Bestimmungen des kantonalen Verfassungsrechts und des Bundes. Vorbehältlich der ungeschriebenen Bundesverfassungsgarantie auf zuverlässige und unverfälschte Äusserung des freien Willens der Stimmbürger (BGE 121 I 138 E. 3b S. 145, mit Hinweisen) ergeben sich Inhalt und Umfang der politischen Rechte grundsätzlich aus dem kantonalen Verfassungsrecht (vgl. ANDREAS AUER, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Basel 1983, Rz. 426; GEROLD STEINMANN, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996 S. 256). Da dies oftmals lückenhaft ist und insbesondere Verfahrensfragen nicht regelt (vgl. ZBl 92/1991 S. 167 E. 3c), überprüft das Bundesgericht im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde auch jene kantonalen (und kommunalen) Normen frei, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen. Es sind dies all jene Vorschriften, die das verfassungsrechtlich garantierte Stimmrecht konkretisieren. Sie betreffen etwa die Gültigkeitsvorschriften über die erforderliche Zahl von Initiativunterschriften oder kantonale

Sperrfristen. Auch die Frage, was überhaupt Gegenstand von Initiativbegehren sein kann, gehört zu diesen Vorschriften; das Bundesgericht prüft daher etwa frei, ob Verwaltungsinitiativen überhaupt zulässig sind (vgl. BGE 119 Ia 154 E. 3 S. 157; BGE 111 Ia 115 E. 4a S. 120; BGE 108 Ia 38 E. 3 S. 39; ZBl 90/1989 S. 494

E. 4a und 4b). Ebenfalls der freien Überprüfung unterliegt die Frage, ob ein Initiativbegehren die bestehende Kompetenzordnung wahrt und insofern rechtmässig ist (ZBl 87/1986 S. 180, 85/1984 S. 552). Anders verhält es sich mit Normen, die eine beliebige Materie regeln und in keinem Zusammenhang mit den politischen Rechten stehen, auch wenn ihre Auslegung für die materielle Gültigkeit einer Initiative entscheidend ist. Solche Vorschriften konkretisieren das Stimmrecht in keiner Weise und können daher keine freie Überprüfung beanspruchen. Diese hat sich auf den unmittelbaren Bereich der politischen Stimmberechtigung zu beschränken. In diesem Sinne umschreibt die französischsprachige Formel denn auch etwas präziser, die freie Kognition beziehe sich auf "l'application et l'interprétation du droit constitutionnel cantonal ainsi que des dispositions légales qui sont étroitement liées au droit de vote lui-même ou qui en précisent le contenu et l'étendue" (BGE 106 Ia 197 E. 2d S. 199). Eine solche Betrachtung der Kognition bei Stimmrechtsbeschwerden nach Art. 85 lit. a OG steht auch mit der Rechtslage bei den Verfassungsbeschwerden nach Art. 84 Abs. 1 lit. a OG im Einklang, in deren Rahmen kantonales Gesetzes- und Verordnungsrecht grundsätzlich nur auf das Willkürverbot hin überprüft wird. Es wäre mit der Systematik der staatsrechtlichen Beschwerde schwer vereinbar, beliebige materielle kantonale Normen auf Stimmrechtsbeschwerde hin frei, im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde aber nur auf Willkür hin zu überprüfen.
Diese Erwägungen zeigen, dass die Formulierungen des Überprüfungsmassstabes tatsächlich zutreffen, in der Praxis lediglich unterschiedlich gehandhabt werden. Eine freie Überprüfung ist nur angezeigt, wenn der eigentliche Inhalt, die Tragweite und der Umfang der politischen Rechte und deren Ausübung umstritten sind. Die Auslegung anderer kantonaler Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen, welche eine beliebige Sachmaterie ordnen, ist lediglich unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbotes zu prüfen, auch wenn davon die materielle Gültigkeit einer Initiative abhängt. In diesem Sinne ist die Rechtsprechung nicht eigentlich zu präzisieren. Es genügt, sie ihrem Gehalt und ihrer Formulierung entsprechend anzuwenden und konsequent zu handhaben (vgl. die

nicht näher begründete - Kritik bei STEINMANN, a.a.O., S. 258 Anm. 32). dd) Die Beschwerdeführer haben in ihrer Beschwerde eine freie Überprüfung der streitigen Initiative auf das kantonale Recht, insbesondere die Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes beansprucht und sich hierfür ausdrücklich auf BGE BGE 100 Ia 231 berufen. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist die Auslegung des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich (PBG, Zürcher Gesetzessammlung 700.1) lediglich unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbotes zu beurteilen. Dieser Prüfungsmassstab ist auch im vorliegenden Fall anzulegen, obwohl er für die Beschwerdeführer eine Beschränkung darstellt; der Grundsatz von Treu und Glauben steht der richtigen Anwendung nicht entgegen (BGE 122 I 57 E. 3c S. 59 ff., mit Hinweisen). Die strengere Handhabung des Beurteilungsmassstabes kann den Beschwerdeführern indessen nach Treu und Glauben nicht in jeder Hinsicht entgegengehalten werden (vgl. BGE 122 I 57 E. 3d S. 61; BGE 120 Ia 19 E. 2c/cc S. 26; BGE 110 Ia 176 S. 180 f.). Im vorliegenden Fall kann den Beschwerdeführern insbesondere nicht vorgeworfen werden, im Zusammenhang mit dem kantonalen Recht keine eigentlichen Willkürrügen erhoben zu haben (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG).

3. Nach der als ungültig erklärten kommunalen Initiative soll das heute in einer Industrie- und Gewerbezone zweiter Etappe gelegene Gebiet Hochbord/Stettbach in Anbetracht der bestehenden Luftbelastung neu einer Reservezone zugewiesen werden. Die Initianten verlangen aus Umweltgründen eine planerische Denkpause. Der Regierungsrat hat eine solche Zonenzuweisung als im Widerspruch zum kantonalen und eidgenössischen Recht betrachtet. Für die Frage der materiellen Zulässigkeit der streitigen Initiative ist im folgenden von der Grundsatznorm von Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) über die Abänderung von Plänen auszugehen und sind die einzelnen Gesichtspunkte für oder gegen eine Planänderung gesamthaft zu betrachten. a) Art. 21 Abs. 2 RPG sieht vor, dass Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Diese Bestimmung garantiert der Nutzungsplanung

einerseits eine gewisse Beständigkeit und sichert ihr die vom Gesetzgeber zugedachte Funktion. Die Pläne sind andererseits revidierbar, da dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt und Planung

BGE 123 I 175 S. 183

und Wirklichkeit bei Bedarf sollen in Übereinstimmung gebracht werden können. Für eine Planänderung ist nötig, dass sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Verhältnisse betrifft und erheblich ist und damit eine Plananpassung nötig erscheint (BGE 119 Ib 480 E. 5c S. 486; BGE 114 Ia 32 E. 6 S. 33; BGE 113 Ia 444 E. 5b S. 455; BGE 109 Ia 113 E. 3 S. 114; PETER KARLEN, Stabilität und Wandel in der Zonenplanung, in: PBG-aktuell, 4/94, S. 8 ff.). Hierfür bedarf es einer umfassenden Abwägung der entgegenstehenden Interessen. Die Rechtsprechung hat dabei auf unterschiedliche Kriterien abgestellt (vgl. KARLEN, a.a.O., S. 13 ff.). Es fallen verschiedene Gesichtspunkte des kantonalen oder eidgenössischen Rechts in Betracht, welche im folgenden näher zu prüfen sind. b) Nach dem angefochtenen Entscheid des Regierungsrates steht die streitige Initiative im Widerspruch mit dem Planungs- und Baugesetz, weil ihre Anliegen mit der Zielsetzung der in § 65 PBG umschriebenen Reservezone nicht vereinbar seien. aa) Die Reservezone nach § 65 PBG umfasst Flächen, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen werden soll. Bauten und Anlagen in der Reservezone sind nur nach Massgabe von Art. 24 RPG zulässig und dürfen der im Richtplan vorgesehenen Zweckbestimmung nicht zuwiderlaufen. Damit erweist sich die Reservebauzone als Nichtbauzone (vgl. BGE 115 Ia 333 E. 2a S. 336; 116 Ia 328 S. 331; 121 I 245 E. 8c S. 250 f.). bb) Im angefochtenen Entscheid hat der Regierungsrat ausgeführt, die Reservezone nach zürcherischem Recht habe im Zusammenspiel mit der auf 20 bis 25 Jahre ausgerichteten Richtplanung der Etappierung des bisherigen Bauzonenumfanges gedient, ohne dass in der auf 15 Jahre bemessenen Nutzungsplanung eigentliche Auszonungen vorgenommen - und allenfalls entschädigt - werden mussten. Die Reservezonen dienten damit der nutzungsplanerischen Umsetzung der entsprechenden Richtplanfestlegungen. Was zwar Siedlungsgebiet oder wenigstens Bauentwicklungsgebiet, aber (noch) nicht Bauzone sein soll, sei nach dem kantonalen Recht als Reservezone festzusetzen. - Die Beschwerdeführer betrachten diese Interpretation des Begriffs der Reservezone nach § 65 PBG als zu eng. Sie räumen zwar ein, dass die Redimensionierung der Bauzonen der historische Hauptanwendungszweck der zürcherischen Reservezonen bildete, möchten der Bestimmung von § 65 PBG aber einen darüber hinausgehenden Zweck zusprechen. Die Initiative, welche das fragliche

BGE 123 I 175 S. 184

Areal vor allem aus umweltschutzrechtlichen Gründen einer Reservezone zuweisen möchte, sei daher mit § 65 PBG vereinbar. cc) Mit der Anerkennung, dass die Reservezonen - historisch gesehen - der Redimensionierung der Bauzonen und der langfristigen Sicherung der Richtplanfestlegungen dienen, wird bereits deutlich, dass die Auslegung von § 65 PBG durch den Regierungsrat nicht leichthin als willkürlich bezeichnet werden kann. Daran ändert die Revision von § 65 PBG im Jahre 1991 nichts, da sie keine grundlegende Änderung der Bestimmung mit sich brachte. Nach wie vor gilt, dass die Reservezone eine über den Planungshorizont von 15 Jahren (Art. 15 RPG) hinausgehende Nichtbauzone ist.
Der heutige Wortlaut von § 65 PBG lehnt sich eng an die Formulierung von Art. 18 RPG an. Nach dessen Abs. 2 können die Kantone Vorschriften erlassen über Gebiete, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer umschreibt damit das eidgenössische Recht nicht den Inhalt einer bestimmten Planung, sondern erteilt den Kan-

tonen lediglich die Zuständigkeit, weitere Zonen vorzusehen und diese im Rahmen des Bundesrechts in eigener Kompetenz zu umschreiben. Insbesondere kann aus dem Bundesrecht nicht auf den Inhalt einer in Anwendung dieser Bestimmung erlassenen kantonalrechtlichen Zone geschlossen werden. dd) Konkret will die Initiative das Gebiet aus Gründen der bestehenden Luftbelastung einer Reservezone zuweisen. Der Initiativtext als solcher äussert sich nicht zum Ziel dieser Zonenzuweisung. Dem Begleittext ist zu entnehmen, dass eine Chance zum Nachdenken und zur Korrektur von Planungsfehlern der vergangenen Jahrzehnte eingeräumt werden solle, um in einem späteren Zeitpunkt die Voraussetzungen - etwa mittels eines Gestaltungsplanes - für ein neues, sinnvoll geplantes Stadtquartier zu schaffen; der Initiative geht es ausdrücklich nicht um eine Verhinderung städtischer Entwicklung an einer verkehrsgünstigen Lage, sondern um eine vernünftige und umweltgerechte Entwicklung. Damit aber wird mit der Initiative nicht das Ziel einer Nichtbauzone bzw. einer Zone verfolgt, deren Nutzung noch während 20 oder mehr Jahren unbestimmt bleibt und erst später festgelegt wird. Die Initiative kann auch bei wohlwollender Auslegung kaum in diesem Sinne verstanden werden. Der Begleittext deutet vielmehr darauf hin, dass die Bauzone im Gebiet Hochbord/Stettbach als solche nicht in Frage gestellt werden, indessen bis zu deren Realisierung eine Denkpause

eingeschaltet werden soll. Er lässt nicht erkennen, dass das Gebiet Hochbord/Stettbach während so vieler Jahre nicht soll überbaut werden dürfen. Es lässt sich daher kaum beanstanden, wenn der Regierungsrat die streitige Initiative als nicht PBG-konform bezeichnete. ee) Trotz der historischen Sicht des Regierungsrates liesse sich nicht zum vornherein ausschliessen, die Reservezone auch für Ziele wie diejenigen der Initianten einzusetzen. In Anbetracht der Entstehungsgeschichte von § 65 PBG und des Begleittextes zur Initiative kann dem Regierungsrat indessen keine Willkür vorgeworfen werden, die Initiative wegen § 65 PBG als ungültig erklärt zu haben. c) Der Regierungsrat hat aus dem Anliegen der Initianten, eine Denkpause einzuschalten und später eine sorgfältige, umweltgerechte Überbauung im Gebiet Hochbord/Stettbach zu ermöglichen, sinngemäss abgeleitet, die Zuweisung zur Reservezone diene der Sicherung einer späteren Planung. Hierfür aber stünde nicht die Reservezone zur Verfügung, sondern müssten allenfalls die speziellen Instrumente des kantonalen Rechts, nämlich die Planungszone oder die Bausperre eingreifen. Dem halten die Beschwerdeführer im wesentlichen entgegen, diese erwiesen sich als völlig ungenügende Mittel zur Lösung der sich stellenden Probleme.
Nach § 346 PBG können bis zum Erlass oder während der Revision von Gesamtrichtplänen oder Nutzungsplänen für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen festgesetzt werden, innerhalb derer keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren getroffen werden dürfen, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen. Planungszonen dürfen für höchstens drei Jahre festgelegt und nötigenfalls für zwei weitere Jahre verlängert werden. Einen ähnlichen Zweck verfolgt die Bausperre gemäss § 234 PBG, nach welcher Bestimmung ein Grundstück nur baureif ist, wenn durch die bauliche Massnahme keine noch fehlende oder durch den Gemeinderat beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird. Planungszone und Bausperre stellen die gewissermassen klassischen Instrumente zur Sicherung künftiger Planungen dar (vgl. zur Planungszone und Bausperre BGE 119 Ib 480 S. 486 f.; HALLER/KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht, 2. Auflage 1992, Rz. 333 ff.). Es ist nicht ersichtlich, dass das kantonale Recht über Planungszone und Bausperre hinaus weitere Mittel der Plansicherung vorsieht. Dies mag für sich allein noch nicht unbedingt ausschlaggebend dafür sein, dass nicht auch eine Reservezone solchen Zwecken dienstbar gemacht werden könnte. Nicht ohne Grund weisen die

Beschwerdeführer auf die Nachteile der klassischen Instrumente hin. Insbesondere genügen sie in Anbetracht der komplexen und viel Zeit in Anspruch nehmenden Planung in zeitlicher Hinsicht bisweilen nicht. Trotz dieses Umstandes kann dem Regierungsrat nicht vorgeworfen werden, dadurch in Willkür verfallen zu sein, dass er die kantonalen Plansicherungsinstrumente sinngemäss als abschliessend und die Reservezone nicht als das rechtlich zulässige Mittel bezeichnete. d) Zu prüfen ist ferner, ob die umstrittene Initiative mit dem kantonalen Richtplan vom 31. Januar 1995 im Einklang steht. Die Richtplanung ist nach eidgenössischem und kantonalem Recht behördenverbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG und § 19 Abs. 1 PBG) und daher auch hinsichtlich der Frage über die Gültigkeit einer kommunalen Initiative zu beachten. aa) Der Siedlungsplan sieht für das Gebiet Wallisellen (Bahnhof-Glattzentrum) - Zürich/Dübendorf (Stettbach/Hochbord) ein Zentrumsgebiet von kantonaler Bedeutung vor. Mit der Bezeichnung von Zentrumsgebieten soll die Entwicklungsfähigkeit und internationale Konkurrenzfähigkeit des Grossraumes Zürich signalisiert, insgesamt gefördert sowie langfristig sichergestellt werden. Hier sollen die Voraussetzungen für eine zukunftstaugliche Zentrenstruktur unter Verwendung bereits heute zentral gelegener Standorte geschaffen und der wirtschaftliche Betrieb der S-Bahn im Interesse einer umweltschonenden Verkehrsbewältigung angestrebt werden. Bei künftigen Planungen in den Zentrumsgebieten soll wegleitend sein, dass dichte Siedlungsteile mit hoher Siedlungsqualität erhalten und geschaffen, überdurchschnittliche bauliche Dichten festgesetzt, der Wirtschaft optimale Standorte zur Verfügung gestellt, die Verkehrs- und übrige Infrastruktur nach Massgabe einer sinnvollen Etappierung der Nutzung geplant und öffentliche Einrichtungen zielgerichtet ausgebaut bzw. angesiedelt werden. Der Richtplan Verkehr sieht eine Erschliessung mit Verkehrsträgern des öffentlichen und privaten Verkehrs vor.
bb) Die Beschwerdeführer weisen in ihrer Replik auf verschiedene Mängel der zürcherischen Richtplanung hin. Sie führen insbesondere aus, im Zuge der Genehmigung des Richtplanes von 1996 hätten das Bundesamt für Raumplanung und der Bundesrat vom Kanton Zürich verschiedene zusätzliche Massnahmen gefordert. Angesichts dieser Mängel dürfe die umstrittene Initiative nicht am Richtplan gemessen werden. Mit dieser Argumentation verkennen die Beschwerdeführer den Umstand, dass der neue Richtplan des Kantons Zürich vom Bundesrat

am 15. Mai 1996 tatsächlich genehmigt worden ist (BBl 1996 II 1305). Mit der Genehmigung ist der Kanton Zürich zwar eingeladen worden, gewisse Änderungen vorzunehmen und Ergänzungen bis zum 31. März 2000 zur Genehmigung einzureichen. Diese Vorbehalte ändern indessen nichts daran, dass der Richtplan - schon gestützt auf die Stellungnahme des Bundesamtes für Raumplanung - generell als in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung stehend betrachtet worden ist. Daraus ergibt sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer, dass die streitige Initiative auch auf den Richtplan hin zu überprüfen ist.
cc) In Anbetracht der erwähnten richtplanerischen Vorgaben zu den Zentrumsgebieten ist die Zuweisung des Gebietes Hochbord/Stettbach zu einer Reservezone und damit zu einer Nichtbauzone fragwürdig. Es kann nicht der Sinn der richtplanerischen Festlegung eines Zentrumsgebietes von kantonaler Bedeutung sein, dass darin ein bisher einer Bauzone zugeordnetes Gebiet ausgeschieden wird, das langfristig nicht (weiter) soll überbaut werden können. Eine eigentliche Auszonung stünde vielmehr im Gegensatz zur Anordnung des Zentrumsgebietes Hochbord. Das Bundesgericht hat zwar in seinem Urteil vom 27. August 1996 i.S. Stadt Zürich gegen Kanton Zürich (insbes. E. 10d) ausgeführt, die Richtplanung lege nicht im einzelnen fest, in welcher Weise und zeitlichen Abfolge die richtplanerischen Vorgaben von Zentrumsgebieten zu realisieren seien; dies sei vielmehr Sache des Nutzungsplanverfahrens, welches insofern auch Etappierungen vorsehen könne; insbesondere seien die Gemeinden nicht gehalten, unabhängig von der Erschliessung und ungeachtet der Voraussetzungen von Art. 15 RPG sofort und ohne Einschränkung Bauzonen mit grosser Ausnützung anzuordnen. Diese Aussagen bedeuten indessen nicht, dass die Gemeinden zu eigentlichen Auszonungen und Planungsschritten befugt wären, welche in klarem Gegensatz zur Schaffung von Zentrumsgebieten stehen. Wo eingezontes Land in Frage steht, kann mit dem Mittel der Erschliessungsetappierung eine gewisse zeitliche Staffelung herbeigeführt werden. Schliesslich betrifft die Aufforderung des Bundesrates zur Vorlage von Änderungen und Ergänzungen

der kantonalen Richtplanung nicht schwergewichtig die Zentrumsgebiete, sodass diese für den vorliegenden Fall unbeachtlich wäre. Damit erweist sich die streitige Initiative auch unter dem Gesichtswinkel der kantonalen Richtplanung als fragwürdig. e) Der Regierungsrat hat schliesslich ausgeführt, dass nicht zur Reservezone gemacht werden darf, was gemäss Art. 15 RPG als

Bauzone festzusetzen ist. Da das von der Initiative umfasste Gebiet im Hochbord den Kriterien von Art. 15 RPG entspreche, sei es in der Bauzone zu belassen und dürfe nicht einer Reservezone zugewiesen werden. - Demgegenüber gehen die Beschwerdeführer davon aus, das Gebiet im Hochbord sei nicht groberschlossen, werde angesichts der Baulandreserven in der Stadtgemeinde Dübendorf vorläufig nicht benötigt und könne daher der Reservezone zugewiesen werden. Sie werfen dem Regierungsrat insbesondere vor, die tatsächlichen Verhältnisse im Gebiet Hochbord in bezug auf Erschliessung und Baulandbedarf nicht hinreichend berücksichtigt zu haben. Sie weisen zudem darauf hin, dass die Initiative ein klar umgrenztes Gebiet erfasse, welches heute der zweiten Erschliessungsetappe entspreche. aa) Nach Art. 15 RPG umfassen Bauzonen das Land, welches sich für die Überbauung eignet und entweder weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Das Bundesgericht hat festgehalten, die Erfüllung der Planungspflicht im Sinne von Art. 2 RPG und § 8 ff. PBG erlaube es nicht, die Festsetzung von Nutzungszonen unbefristet aufzuschieben (BGE 115 Ia 333 E. 6a S. 341). Aufgrund der gesetzlichen Umschreibung der Bauzonen in Art. 15 RPG und § 47 PBG gehöre Land, das den gesetzlichen Voraussetzungen entspreche, grundsätzlich in eine Bauzone, sofern es nicht als Folge der Abwägung aller für die Raumplanung massgebenden Zielsetzungen, insbesondere aus ortsplanerischen Erwägungen, ganz oder teilweise einer Nichtbauzone zugewiesen werde (BGE 115 Ia 333 E. 4 S. 338). bb) In dieser Hinsicht fragt sich im vorliegenden Fall, ob das Gebiet Hochbord/Stettbach Baulandcharakter aufweist und unter diesem Gesichtswinkel einer Reservezone zugewiesen werden dürfe. Dabei kann aufgrund der Akten davon ausgegangen werden, dass das Hochbord zum Teil überbaut ist und mit dem angrenzenden Siedlungsgebiet einen Zusammenhang aufweist. Das Gebiet Hochbord ist mit Verkehrsträgern des öffentlichen und privaten Verkehrs erschlossen. Es bestehen bereits die S-Bahn, die Stadtzürcher Tramlinie 7 und verschiedene Buslinien. Der nahe gelegene Autobahnanschluss vermag den privaten Verkehr abzunehmen. Die Richtplanung sieht noch zusätzliche Verkehrsmittel vor (Stadtbahn Oerlikon/Stettbach-Flughafen-Kloten) und einen Mittelverteiler für das Gebiet Hochbord. Damit erscheint das Gebiet als in hohem Ausmasse erschlossen. Im Begleittext zur Initiative ist ausdrücklich von der hohen Verkehrsgunst des Hochbord die Rede.

Umstritten sind im einzelnen die Baulandreserven in der Stadtgemeinde Dübendorf und der zukünftige Bedarf. Wie es sich damit im einzelnen verhält, braucht im vorliegenden Verfahren nicht abschliessend und umfassend beurteilt zu werden. Angesichts der tatsächlichen Verhältnisse kann nicht angenommen werden, das von der Initiative erfasste Gebiet müsse gestützt auf Art. 15 RPG zwingend ausgezont oder einer Reservezone zugewiesen werden. Es kann dem Regierungsrat daher auch nicht vorgeworfen werden, die tatsächlichen Verhältnisse willkürlich unbeachtet gelassen zu haben.
cc) Unter dem Gesichtswinkel von Art. 15 RPG ist demnach anzunehmen, dass das von der Initiative bezeichnete Gebiet den bundesrechtlichen Anforderungen an eine Bauzone genügt; es kann daher nicht gesagt werden, der Regierungsrat habe den Baulandcharakter zu Unrecht bejaht und die Initiative daher fälschlicherweise für ungültig bezeichnet. f) Entscheidendes Gewicht legen die Beschwerdeführer auf das Bundesumweltschutzrecht und leiten daraus die Forderung nach einer Einweisung des Gebietes Hochbord/Stettbach in eine Reservezone ab. Sie machen insbesondere geltend, die Luftbelastung gebiete geradezu Anpassungen der Planung an

die umweltschutzrechtlichen Anforderungen, da durchschnittliche zonenkonforme Baugesuche grundsätzlich nicht alleine wegen der Luftbelastung abgewiesen werden dürften und das Baubewilligungsverfahren daher kaum zu einer Verbesserung der Situation führe. Das Bundesgericht hat sich in seiner jüngsten Rechtsprechung verschiedentlich mit Anlagen befasst, welche für sich allein oder mit anderen Anlagen zusammen eine übermässige Luftbelastung verursachen (vgl. die Hinweise in BGE 119 Ib 480 S. 483 f.; BGE 120 Ib 436; vgl. ferner nicht publiziertes Urteil vom 1. Dezember 1995 i.S. IG Parkhaus Vorstadt Solothurn, vom 17. Mai 1995 betreffend Einkaufszentrum in Grancia [in: URP 1995 S. 498]und vom 20. Januar 1993 betreffend Parkhaus in Freiburg). Es hat ausgeführt, dass die übermässige Luftbelastung in einem Gebiet grundsätzlich nicht zur Folge habe, dass die dortige Zonenplanung nachträglich im Baubewilligungsverfahren in Frage gestellt werden könne. Bauprojekte, von denen für sich allein genommen bloss durchschnittliche Emissionen ausgehen, könnten grundsätzlich nicht unter Hinweis auf die übermässige Gesamtbelastung abgelehnt werden (BGE 119 Ib 480 E. 5c und 5d S. 486 f.; BGE 120 Ib 436 S. 446). Es hat es indessen nicht ausgeschlossen, dass die Bau- und Zonenordnung in dem dafür vorgesehenen Verfahren entsprechend angepasst

werde, soweit zur Reduktion der Luftbelastung eine Einschränkung der Bautätigkeit als nötig erscheine (BGE 119 Ib 480 E. 5c S. 485).
Im vorliegenden Fall steht keine Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) zur Diskussion, für welche nach Art. 11 USG die Emissionen im Rahmen der Vorsorge oder verschärfter Anordnungen beschränkt werden können. Es geht vielmehr um die planerische Erfassung und die Zonenzugehörigkeit eines ganzen Gebietes. Soweit in diesem Rahmen wegen der Gesamtbelastung eine Einschränkung der Bautätigkeit ins Auge gefasst werden soll, bedarf es einer umfassenden Koordination aller in Frage kommenden Massnahmen. Hierfür sieht die Luftreinhalte-Verordnung (LRV, SR 814.318.142.1) in Art. 31 das Instrument des Massnahmenplanes vor. Dieser gibt die Quellen der Emissionen an, die für die Entstehung der übermässigen Gesamtbelastung verantwortlich sind, und bezeichnet die Massnahmen zur Verhinderung und Beseitigung der übermässigen Immissionen. Der Massnahmenplan stellt damit ein Koordinationsinstrument dar, um in komplexen Situationen aus einer Gesamtbetrachtung heraus die geeigneten und verhältnismässigen Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität auszuwählen und anzuordnen (vgl. BGE 119 Ib 480 S. 484, mit Hinweisen). In diesem Rahmen fallen grundsätzlich auch planerische Massnahmen wie Ab- und Auszonungen in Betracht und wären gemäss den einschlägigen Kompetenz- und Verfahrensbestimmungen zu beschliessen (vgl. KARLEN, a.a.O., S. 20 f.). Erforderlich wäre zudem, dass die beiden für die Gemeinden verbindlichen kantonalen Instrumente des Massnahmenplanes und des Richtplanes - trotz der unterschiedlichen Anordnungskompetenz - materiell aufeinander abgestimmt würden. Für das Gebiet Hochbord/Stettbach bestehen im bisherigen Massnahmenplan keine Anordnungen, welche in Verbindung und in Koordination mit weitern Massnahmen eine Verminderung der Bautätigkeit erforderten. Allein gestützt auf das Bundesumweltschutzrecht kann die Zuweisung des Gebietes Hochbord/Stettbach zu einer Reservezone trotz der unbestrittenen Luftbelastung nicht abgleitet werden. Für einen derartigen Schritt fehlt es insbesondere an der für die Bekämpfung der Luftbelastung erforderlichen Gesamtsicht und überregionalen Koordination. Es ist kaum sinnvoll, allfällige Vorkehren aus der Massnahmenplanung herauszulösen und punktuell anzuordnen (vgl. BGE 119 Ib 480 E. 7a S. 489). Das zeigt sich schon daran, dass eine Auszonung von Teilgebieten eine Verlagerung der Bautätigkeit in andere Gebiete mit schlechterer

Erschliessung zur Folge haben und sich daher unter dem Gesichtswinkel der Luftbelastung als kontraproduktiv erweisen könnte (vgl. KARLEN, a.a.O., S. 21; PETER WIPFLI, Bauliche Verdichtung - Postulat und Praxis, in: ALFRED KOLLER [Hrsg.], Aktuelle Probleme des privaten und öffentlichen Baurechts, St. Gallen 1994, S. 378). Zwar mag es Sache der übrigen Planung sein, eine solche Verlagerung zu verhindern, wie die Beschwerdeführer vorbringen. Indessen vermögen sie nicht darzulegen, dass mit ihrer Initiative einer solchen Verlagerung entgegengewirkt würde und die erforderliche Koordination garantiert wäre.
Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass das Bundesumweltschutzrecht für sich allein nicht direkt Massnahmen wie die Einweisung des Gebietes Hochbord/Stettbach in eine Reservezone gebietet. Solche Vorkehren sind zwar unter dem Gesichtswinkel des Umweltschutzrechts durchaus denkbar, wenn sie kompetenzgemäss angeordnet und umfassend koordiniert sind. Das aber trifft im vorliegenden Fall nicht zu, da der Massnahmenplan - für sich allein genommen - im betroffenen Gebiet keine Reduktion der Bautätigkeit vorschreibt und der Richtplan andererseits gar ein Zentrumsgebiet vorsieht. Isolierte Nutzungsplanänderungen vermögen das Auftreten übermässiger Luftbelastungen nicht zu bewältigen (vgl. BGE 119 Ib 480 S. 486). Daraus ist zu schliessen, dass der Regierungsrat mit der Ungültigerklärung der umstrittenen Initiative nicht gegen das Bundesumweltrecht verstossen hat. g) Art. 21 Abs. 2 RPG umschreibt im Spannungsfeld von Planbeständigkeit und Anpassung an veränderte Umstände die Voraussetzungen für die Revision von Nutzungsplänen. Unter diesem Gesichtswinkel zeigt sich, dass die Nutzungsplanung der Stadt Dübendorf im Jahre 1986 beschlossen und vom Regierungsrat im Jahre 1987 genehmigt worden ist. Seither sind bis zum Entscheid des Regierungsrates immerhin neun bzw. zehn Jahre verstrichen. Das ist eine Dauer, die eine Überarbeitung der Nutzungsplanung nicht ausschliesst, auch wenn sie für eine Industrie- und Gewerbezone nicht gerade als lang bezeichnet werden kann. Die Reservezone stellt eine Nichtbauzone dar und schliesst eine Bautätigkeit weitgehend aus. Eine Umzonung des Hochbord in eine Reservezone würde daher einen schwerwiegenden Eingriff bedeuten. Ferner kann nicht gesagt werden, dass sich die Verhältnisse seit dem Erlass der heutigen Bau- und Zonenordnung wesentlich geändert haben. Der - nach den Beschwerdeführern überdimensionierte - Einbezug des Baulandes war damals bekannt und wurde in Abwägung der gesamten Interessen

bewusst in Kauf genommen; seither mag sich einzig die Nachfrage aus wirtschaftlichen Gründen zurückgebildet haben. Aus diesen Gründen ist es nicht weiter zu beanstanden, dass der Regierungsrat nicht näher auf die tatsächlichen Verhältnisse wie Baulandreserven und -bedarf eingegangen ist. Schliesslich kann aber auch in bezug auf die Luftbelastung nicht von wesentlich veränderten Umständen gesprochen werden. Die entscheidenden gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene waren bereits bekannt; das eidgenössische Umweltschutzgesetz stammt aus dem Jahre 1983, die Luftreinhalte-Verordnung ist 1985 erlassen worden. Die Auswirkungen der Zonenordnung im Gebiet Hochbord/Stettbach waren bei der Planfestsetzung grundsätzlich abschätzbar und vermögen für sich allein - trotz der erhöhten Sensibilisierung betreffend Luftreinhaltung - eine Änderung der Planung nicht leichthin zu rechtfertigen (BGE 119 Ib 480 E. 5c S. 486; KARLEN, a.a.O., S. 20 f.). Auf der andern Seite kann nicht übersehen werden, dass die Luftbelastung seit dem Erlass der Bau- und Zonenordnung zugenommen und der kantonale Massnahmenplan von 1990 mit dem Luft-Programm 1990 die erwarteten Erleichterungen nicht gebracht hat. Wie gezeigt, vermöchten eine isolierte, nicht koordinierte Ab- oder Rückzonung oder eine Einweisung in eine Reservezone der Luftbelastung kaum effizient zu begegnen. Aufgrund dieser Überlegungen können die Voraussetzungen für eine Planänderung im Sinne der von der Initiative verlangten Zuweisung zu einer Reservezone unter planerischen Gesichtspunkten nicht klar bejaht werden. h) Bei einer gesamthaften Betrachtung kann dem Regierungsrat in Anbetracht all dieser Erwägungen nicht vorgeworfen werden, die umstrittene Initiative in willkürlicher Anwendung des kantonalen Rechts oder in Missachtung von Bundesrecht als ungültig erklärt zu haben. Daraus folgt, dass dieser auch das Initiativrecht nicht verletzt hat. Demnach erweist sich die vorliegende Beschwerde in materieller Hinsicht als unbegründet und ist abzuweisen.