Urteilskopf

96 I 234

40. Auszug aus dem Urteil vom 29. April 1970 i.S. Politische Gemeinde Bachs gegen Regierungsrat des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Gemeindeautonomie

Ist der Kanton zum Erlass von Vorschriften befugt, welche in den Autonomiebereich der Gemeinde eingreifen, so steht dieser grundsätzlich das Recht zu, sich dazu vernehmen zu lassen; dieser Anspruch auf rechtliches Gehör ist in der Gemeindeautonomie selbst enthalten (Erw. 2).

Verhältnis von § 182 zürch. EG/ZGB (Kompetenz des Regierungsrats zum Erlass von Vorschriften auf dem Gebiete des Heimat- und Naturschutzes) zu § 68 a zürch. Baugesetz (Befugnis der Gemeinde zum Erlass einer Bauordnung mit Zonenplan) (Erw. 3).

Das Bachsertal stellt eine schützenswerte Landschaft i.S. von § 182 EG/ZGB dar; die bezügliche Schutzverordnung vom 3. Juli 1969 verletzt die Gemeindeautonomie nicht (Erw. 4-6).

Regeste (fr):
Autonomie communale

Lorsque le canton est habilité à édicter des prescriptions portant atteinte à la sphère d'autonomie de la commune, celle-ci a en principe le droit de se déterminer à ce sujet; ce droit d'être entendu fait partie intégrante de l'autonomie communale (consid. 2).

Rapport entre le § 182 de la loi zurichoise d'introduction au code civil (compétence du Conseil d'Etat d'édicter des prescriptions dans le domaine de la protection de la nature et du paysage) et le § 68 a de la loi zurichoise sur les constructions (compétence de la commune d'édicter un règlement de constructions avec plan de zones) (consid. 3).

Le Bachsertal est un paysage digne de protection au sens du § 182 de la loi zurichoise d'introduction au CC; l'ordonnance du 3 juillet 1969 qui le protège ne porte pas atteinte à l'autonomie communale (consid. 4-6).

Regesto (it):
Autonomia comunale

Quando il cantone ha la facoltà di emanare prescrizioni che incidono nella sfera dell'autonomia comunale, il comune ha, di massima, il diritto di esprimersi al riguardo; questo diritto d'essere sentito è contenuto nella stessa autonomia comunale (consid. 2).

Relazione tra il § 182 della legge zurighese d'introduzione al codice civile (competenze del Consiglio di Stato di emanare prescrizioni in materia di protezione della natura e del paesaggio) e il § 68 a della legge edilizia zurighese (competenza del comune di emanare un regolamento edilizio con piano d'azzonamento) (consid. 3).

Il Bachsertal è un paesaggio degno di protezione ai sensi del § 182 della legge zurighese d'introduzione al codice civile; l'ordinanza del 3 luglio 1969 che lo protegge non incide nell'automia comunale (consid. 4 a 6).

Sachverhalt ab Seite 235

BGE 96 I 234 S. 235

A.- Der Regierungsrat des Kantons Zürich erliess am 3. Juli 1969 gestützt auf § 182 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (EGZGB) eine "Verordnung zum Schutze des Bachsertales" (im folgenden: Schutzverordnung). Darin wird praktisch das gesamte Gebiet der Gemeinde Bachs "zur Erhaltung der Landschaft in ihrer Gesamtwirkung und zur Wahrung der ländlichen Eigenart des Ortsbildes des Dorfes Bachs" als geschützt erklärt (§ 1 der Schutzverordnung). Das Schutzgebiet ist in vier Zonen eingeteilt: I. Zone: Naturschutzgebiet
II. Zone: Landwirtschaftsgebiet
III. Zone: Baugebiet (Bauten mit Bewilligung der Baudirektion) IV. Zone: Wald.
Der Schutzverordnung ist ein Zonenplan beigegeben, der Bestandteil der Verordnung ist (§ 2 der Schutzverordnung). Gemäss § 5 ff. der Schutzverordnung sind im Landwirtschaftsgebiet (Zone II) Bauten nur zulässig, soweit sie für die Ausübung der herkömmlichen Land- und Waldwirtschaft notwendig sind und sich zudem gut in das Landschaftsbild einfügen. Dabei bedürfen alle Vorkehrungen und Einrichtungen, die im Landschaftsbild in Erscheinung treten, einer Bewilligung der Direktion der öffentlichen Bauten. Was das Baugebiet (Zone III) anbelangt, so bestimmt § 10 der Schutzverordnung, dass Bauten mit Bewilligung der Direktion der öffentlichen Bauten zulässig seien, dass aber die in § 8 festgelegten Bach- und Waldabstände zu beachten seien. - Die Gemeinde Bachs zählt gegenwärtig 430 Einwohner, wovon nicht ganz die Hälfte auf Aussenhöfen wohnt. Das im Zonenplan ausgeschiedene Baugebiet umfasst einschliesslich des heute bereits überbauten Gebiets 25 ha und soll es ermöglichen, rund 1000 Personen in Einfamilienhäusern anzusiedeln. Die neu geschaffenen Baugebiete liegen - am Südhang westlich von Neu-Bachs und nördlich der Kantonsstrasse Bachs-Kaiserstuhl/AG (Baugebiet I),

BGE 96 I 234 S. 236

- westlich der Verbindungsstrasse Alt-Bachs-Kantonsstrasse, im wesentlichen auf ebenem Gelände (Baugebiet II), - südlich von Alt-Bachs auf einem leicht nach Norden geneigten Gelände (Baugebiet III). Das Baugebiet II soll sich nach Ansicht der kantonalen Behörden auch zur Ansiedlung von gewerblichen Betrieben eignen.

B.- Die Gemeinde Bachs führt staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV und der Gemeindeautonomie (Art. 48 KV). Sie stellt folgende Anträge: "1. Die Verordnung zum Schutze des Bachsertales vom 3. Juli 1969 mit zugehörigem Zonenplan sei aufzuheben. 2. Eventuell: Die Verordnung zum Schutze des Bachsertales vom 3. Juli 1969 mit zugehörigem Zonenplan seien mit Bezug auf die III. Zone (Bauten mit Bewilligung der Direktion der öffentlichen Bauten) aufzuheben. 3. Eventuell: Der Bestandteil der Verordnung zum Schutze des Bachsertales vom 3. Juli 1969 bildende Zonenplan sei insoweit aufzuheben, als die sogenannte "Eichgass" (= Tobel im Südwesten des Dorfteiles Alt-Bachs, beim Eichhof) der Zone I (Naturschutzgebiet) zugeschieden wird." Die Beschwerdebegründung ergibt sich, soweit notwendig, aus den nachfolgenden Erwägungen.

C.- Der Regierungsrat des Kantons Zürich beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen.

D.- Eine Instruktionskommission des Bundesgerichts hat am 9. März 1970 mit den Parteien einen Augenschein durchgeführt. Für dessen Ergebnis wird auf die nachstehenden Erwägungen verwiesen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Eine Gemeinde ist nach ständiger Rechtsprechung zur Autonomiebeschwerde legitimiert, wenn der kantonale Erlass oder Entscheid sie in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt trifft und sie mit hinreichender Begründung eine Verletzung der Gemeindeautonomie rügt (BGE 95 I 36 mit Hinweisen). Nach Art. 48 zürch. KV sind die Gemeinden befugt, ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken der Verfassung und Gesetze selbständig zu ordnen. Die Beschwerdeführerin gehört zu denjenigen zürcherischen Gemeinden, deren Gebiet dem kantonalen Baugesetz für Ortschaften mit städtischen

Verhältnissen vom 23. April 1893 (BG) unterstellt ist und die nach § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 68 a dieses Gesetzes ermächtigt sind, eine Bauordnung mit oder ohne Zonenplan zu erlassen (vgl. BGE 93 I 157 ff., insbesondere 161 [Volketswil]). Die angefochtene Schutzverordnung vom 3. Juli 1969 schränkt diese Befugnisse erheblich ein; sie trifft die Beschwerdeführerin mithin als Gesetzgeberin und damit als Trägerin hoheitlicher Gewalt. Die Autonomiebeschwerde ist deshalb zulässig.

2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Regierungsrat habe ihr dadurch, dass er sie vor dem Erlass der Schutzverordnung nicht angehört habe, das rechtliche Gehör verweigert. Käme dieser Rüge selbständige Bedeutung zu, so könnte darauf nicht eingetreten werden, denn die Gemeinde ist nach ständiger Rechtsprechung nicht zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV legitimiert (BGE 94 I 455 f. mit Hinweisen; vgl. auch das heutige Urteil i.S. Commune de Villars-sur-Glâne, Erw. 2 a). Die Beschwerdeführerin erhebt den Vorwurf der Gehörsverweigerung jedoch ausdrücklich im Zusammenhang mit der behaupteten Verletzung der Gemeindeautonomie; er ist deshalb materiell zu prüfen. Die Beschwerdeführerin geht davon aus, der Gemeinde wie dem Bürger stehe im Rechtsetzungsverfahren mindestens dann ein Anspruch auf rechtliches Gehör zu, wenn dabei in schwerwiegender Weise in den Autonomiebereich eingegriffen bzw. einschneidende Eigentumsbeschränkungen erlassen würden. Was das in Art. 4 BV begründete rechtliche Gehör des Bürgers bzw. Grundeigentümers anbelangt, so hat das Bundesgericht in seinem Urteil vom 11. September 1963 i.S. Basler Terraingesellschaft AG (abgedruckt in ZBl 65/1964, S. 216 ff.) erkannt, es bestehe in bezug auf die materielle Rechtsetzung im Sinne des Erlasses genereller und abstrakter Normen grundsätzlich kein derartiger Anspruch; es rechtfertige sich jedoch, die Grundeigentümer im Zusammenhang mit dem Erlass eines städtischen Bebauungsplans mit Rücksicht auf dessen fehlende Abstraktheit anzuhören, und zwar unbekümmert darum, ob es sich bei diesem Zonenplan um einen allgemein verbindlichen Erlass oder um eine Summe von Einzelverfügungen handle. Dabei hat das Bundesgericht insbesondere darauf hingewiesen, dass der Grundeigentümer in der Lage sei, wesentliches zur Sachabklärung und damit zu einer angemessenen Lösung beizutragen.

Im BGE 90 I 338 /39 (Verordnung zum Schutze des Sempachersees) hat sich das Bundesgericht indessen gefragt, ob die im Zusammenhang mit dem Erlass eines städtischen Bebauungsplans angestellten Überlegungen ohne weiteres auf den Erlass einer Schutzverordnung mit regionaler Bedeutung und entsprechend zahlreichen betroffenen Grundeigentümern übertragen werden dürften und ob an der im erwähnten Basler Entscheid begründeten Rechtsprechung angesichts der dagegen vorgebrachten Kritik überhaupt festgehalten werden könne. Es hat jedoch beide Fragen mit Rücksicht auf die besonderen Umstände des damals zu beurteilenden Falles

offen lassen können. - Ob und gegebenenfalls wie eine Gemeinde anzuhören ist, wenn kantonale planungsrechtliche Vorschriften erlassen werden, die ihr Gebiet zum Gegenstand haben und die in ihren Autonomiebereich eingreifen, hat das Bundesgericht bisher nicht entschieden (im Zusammenhang mit der Eintretensfrage offen gelassen im BGE vom 16. Oktober 1968 i.S. Commune de Grandson, Erw. 8, nicht publ.). Anders als in den Entscheiden i.S. Basler Terraingesellschaft (ZBl 65/1964 S. 216 ff.) und Sempachersee (BGE 90 I 334 ff.) stehen sich in solchen Fällen ausschliesslich öffentliche Interessen gegenüber, nämlich das Planungsinteresse des Kantons einerseits und das Interesse der Gemeinde an der Erfüllung originärer und übertragener Gemeindeaufgaben anderseits. Bei der gegenseitigen Abwägung derselben können nicht die gleichen Überlegungen angestellt werden, wie wenn es zu entscheiden gilt, ob das private Interesse des Grundeigentümers am Verzicht auf eine Eigentumsbeschränkung das öffentliche Interesse an der Orts- und Regionalplanung bzw. am Landschaftsschutz überwiegt (vgl. BGE 94 I 549 Erw. 5 a [Grandson]und den heutigen Entscheid i.S. Stucki, der ebenfalls die von der Beschwerdeführerin angefochtene Schutzverordnung zum Gegenstand hat). Das gleiche gilt in bezug auf die Frage des rechtlichen Gehörs; ob der Gemeinde im Zusammenhang mit dem Erlass kantonalrechtlicher Planungsvorschriften ein derartiger Anspruch zusteht, beurteilt sich grundsätzlich nach andern Gesichtspunkten, als wenn der private Grundeigentümer geltend macht, dieses Recht komme ihm unmittelbar gestützt auf Art. 4 BV zu. Es mag deshalb auch heute offen bleiben, ob fortan an der mit dem Entscheid i.S. Basler Terraingesellschaft AG vom 11. September

BGE 96 I 234 S. 239

1963 begründeten Rechtsprechung in allen Teilen festgehalten werden kann. Nach § 68 a BG steht es der Beschwerdeführerin frei, ob sie eine Bauordnung mit oder ohne Zonenplan erlassen will oder nicht. Sie ist auf diesem Gebiet "selbständig" im Sinne von Art. 48 KV und damit autonom (BGE 93 I 161 [Volketswil]). Diese Entscheidungsfreiheit wird erheblich eingeschränkt, wenn der Regierungsrat beinahe das ganze Gemeindegebiet gestützt auf § 182 EG/ZGB unter Landschaftsschutz stellt und eine Zonenordnung mit weitreichenden Baubeschränkungen aufstellt. Diese hoheitliche Umschreibung der Baugebiete ist geeignet, sich auf die Weiterentwicklung der Gemeinde entscheidend auszuwirken; sie kann der Ansiedlung neuer Einwohner und Gewerbe unter Umständen hinderlich sein und der Gemeinde erhebliche finanzielle Lasten (inbesondere im Zusammenhang mit einer allfällig notwendigen Erschliessung) auferlegen. Soll die Gemeindeautonomie ihrer Schutzfunktion, wie sie ihr nach der Verfassung und nach der neueren Rechtsprechung zukommt, genügen können, so darf in ihr nicht bloss der verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt für die Anfechtung und Aufhebung eines zu ihr im Widerspruch stehenden kantonalrechtlichen Erlasses erblickt werden; sie schliesst vielmehr auch ein gewisses Mitspracherecht in sich, welches es der Gemeinde ermöglichen soll, sich im Zusammenhang mit dem Erlass der in ihren Autonomiebereich eingreifenden Vorschriften in angemessenem Umfang vernehmen zu lassen. Dieser Anspruch auf rechtliches Gehör findet seine verfassungsmässige Grundlage mithin nicht in Art. 4 BV, sondern in der Gemeindeautonomie selbst, ja ist mit ihr untrennbar verbunden. Der Regierungsrat glaubt demnach zu Unrecht, ein derartiger Rechtsanspruch stehe der Beschwerdeführerin von verfassungswegen nicht zu. In welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt die Gemeinde anzuhören ist, braucht indessen im vorliegenden Fall nicht entschieden zu werden. Die Vertreter der Beschwerdeführerin wurden vor dem Erlass der angefochtenen Schutzverordnung zu einer Besprechung eingeladen. Diese fand am 27. Juni 1969 in Zürich statt; vonseiten der Beschwerdeführerin nahmen daran der Gemeindepräsident, der Gemeinderatsschreiber sowie vier Mitglieder des Gemeinderats teil. Der Gemeindepräsident

BGE 96 I 234 S. 240

erklärte bei diesem Anlass, die Gemeinde widersetze sich den Plänen des Regierungsrats. Von einer Verweigerung des rechtlichen Gehörs kann daher nicht gesprochen werden; die bezügliche Rüge ist unbegründet.

3. § 182 EG/ZGB ermächtigt den Regierungsrat zum Erlass von Schutzverordnungen im Interesse des Natur- und Heimatschutzes. Diese Befugnis schränkt die Gemeindeautonomie ein, denn diese besteht gemäss Art. 48 KV bloss im Rahmen der durch Verfassung und Gesetzgebung gezogenen Schranken (vgl. BGE 93 I 158). Die Beschwerdeführerin bestreitet denn auch nicht, dass der Regierungsrat gestützt auf § 182 EG/ZGB grundsätzlich zum Erlass der angefochtenen Schutzverordnung berechtigt war. Sie macht jedoch geltend, er habe dabei insoweit in ihren durch Verfassung und Gesetz garantierten Autonomiebereich eingegriffen, als er selbständig eine Zonenordnung aufgestellt habe; dieses Recht stehe gemäss § 68 a BG der Gemeinde zu und gehe der regierungsrätlichen Rechtssetzungsbefugnis auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes nach dem Grundsatz "lex posterior derogat legi priori" vor, zumal § 68 a BG die jüngere Gesetzesbestimmung sei. Diese Ansicht geht fehl. Eine Schutzverordnung, die beinahe das ganze Gemeindegebiet zum Gegenstand hat, enthält notwendigerweise eine Aufteilung desselben; mindestens eine Bau- und eine Landwirtschaftszone bzw. ein "übriges Gemeindegebiet" müssen darin ausgeschieden werden, denn eine Gleichbehandlung des ganzen Gemeindegebietes liesse sich mit einem sinnvollen Landschaftsschutz nicht vereinbaren. Die in § 182 EG/ZGB enthaltene regierungsrätliche Kompetenz schliesst mithin bereits ihrem Wesen nach eine gewisse Beschränkung der gemeindlichen Entscheidungsfreiheit auf dem Gebiete des Bauwesens in sich. Dazu kommt, dass auch das 1959 revidierte BG die Belange des Heimatschutzes nicht regelt, so dass es als jüngeres Gesetz ohnehin ausser Betracht fällt. § 182 EG/ZGB und § 68 a BG stehen demnach nicht in positiver Normkonkurrenz zueinander, sondern ergänzen sich vielmehr in dem Sinn, als die Gemeinde im Rahmen ihrer Gestaltungsfreiheit bloss noch insoweit selbständig Bauvorschriften erlassen kann, als diese Befugnis nicht durch eine Heimat- bzw. Landschaftsschutzverordnung eingeschränkt wird. Die Gemeindeautonomie hat somit vor dem von der übergeordneten kantonalen Behörde zu wahrenden Interesse an der Erhaltung

des Orts- und Landschaftsbildes zurückzutreten. Voraussetzung ist dabei allerdings, dass die auf § 182 EG/ZGB gestützte Verordnung ein schutzwürdiges Gebiet zum Gegenstand hat und dass die getroffenen Massnahmen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind.

4. Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass das Dorf Bachs mit seinen Riegelbauten in Alt- und Neu-Bachs einen Schönheitswert hat, der vor Verunstaltungen geschützt werden soll. Sie macht jedoch geltend, das Bachsertal als Ganzes stelle keine schützenswerte Landschaft im Sinne von § 182 EG/ZGB dar. Zu Unrecht. Der Augenschein hat ergeben, dass das Bachsertal auch heute noch ein von Industriebauten unberührtes Wiesental bildet, mit dem Dorf Bachs als malerischem Mittelpunkt. Es eignet sich in besonderer Weise als Erholungsraum für die im Kanton Zürich und im angrenzenden Kanton Aargau wohnende Bevölkerung und verdient deshalb den gleichen Schutz wie das Eigental, dessen Schutzwürdigkeit das Bundesgericht in BGE 94 I 58 bejaht hat. Dass es flächenmässig grösser ist als dieses, lässt - wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung mit Recht ausführt - keinen andern Schluss zu, sondern erhöht im Gegenteil die Schutzwürdigkeit. Insbesondere mit Rücksicht auf die Agglomeration Zürich rechtfertigt es sich, nicht nur eng begrenzte Gebiete, sondern auch grössere, zusammenhängende Landschaften von der Art des Bachsertales unter Schutz zu stellen. Die angefochtene Schutzverordnung stellt denn auch keinen Sonderfall dar, sondern entspricht durchaus dem feststellbaren Bemühen, derartige Landschaften zu schützen (vgl. Greifensee, Bachtel, Lützelsee-Seeweidsee); dass dabei einzelne Gemeindegebiete ganz oder beinahe vollständig erfasst werden, ist, wie die Beispiele Greifensee und Regensberg zeigen, nichts aussergewöhnliches. Es ist deshalb in diesem Zusammenhang nicht einzusehen, weshalb die angefochtene Schutzverordnung gesetz- oder verfassungswidrig sein soll. Die Beschwerdeführerin hält die Schutzverordnung für überflüssig mit der Begründung, es sei ihr bisher gelungen, das Tal vor landschaftsstörenden Überbauungen und Verbauungen zu bewahren. Dieser Einwand ist unbehelflich. Die

Rechtssetzungsbefugnis auf dem Gebiete des Natur- und Heimatschutzes steht - wie bereits in Erw. 3 erwähnt - grundsätzlich dem Regierungsrat zu; ob er von ihr Gebrauch machen will, liegt in

seinem pflichtgemässen Ermessen. Die bezügliche Entscheidung hängt deshalb nicht davon ab, ob die betreffende Gemeinde derartige Massnahmen für notwendig hält. Im vorliegenden Fall ist zudem festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin selbst den Anstoss zum Erlass der streitigen Schutzverordnung gab, beabsichtigte sie doch, eine Bauordnung mit Zonenplan zu erlassen, entlang der Staatsstrasse in Richtung Kaiserstuhl eine Gewerbezone zu schaffen und den Gebrüdern Köchli, welche Inhaber einer Milchtransportunternehmung sind, auf diesem Gebiet die Errichtung einer Auto-Einstellhalle zu gestatten. Der Regierungsrat hatte somit Grund genug, gestützt auf § 182 EG/ZGB die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen.

5. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Schutzverordnung verhindere jede bauliche Weiterentwicklung der Gemeinde; sie enthalte insbesondere keine Revisionsbestimmung und sei daher nicht verhältnismässig. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit besagt, dass ein polizeilicher Eingriff nicht weiter gehen darf, als es das zu erreichende Ziel erfordert. Dieses Prinzip ergibt sich unmittelbar aus der Verfassung und gilt für die Rechtsanwendung wie für die Rechtsetzung (vgl. IMBODEN, Verwaltungsrechtsprechung 3. Aufl. Nr. 342 S. 218 ff.). Auf dem Gebiete des Landschaftsschutzes liegt eine derartige Verfassungsverletzung insbesondere dann vor, wenn sich die Schutzvorschriften nicht auf diejenigen Gebietsteile beschränken, deren Erhaltung als schützenswert erscheint, oder wenn sich der angestrebte Schutz mit weniger weitreichenden Eigentumsbeschränkungen ebenso wirkungsvoll gewährleisten liesse (vgl. BGE vom 11. September 1963 i.S. M. AG, abgedruckt in ZBl (65/1964 S. 157 ff.). Weil die angefochtene Schutzverordnung in den Autonomiebereich der Gemeinde eingreift und weil die Beschwerdeführerin deshalb ein hinreichendes Interesse an einer sachgemässen Beschränkung der regierungsrätlichen Einflussnahme nachzuweisen vermag, ist sie berechtigt, im Zusammenhang mit der Verletzung der Gemeindeautonomie auch eine solche des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zu rügen. Die Beschwerdeführerin tut nicht dar, mit welchen andern Mitteln das Orts- und Landschaftsbild ebensogut geschützt werden könnte, sondern sie macht bloss geltend, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit sei deshalb verletzt, weil die Schutzverordnung keine Revisionsbestimmung enthalte und

mithin eine nachträgliche Anpassung an veränderte Umstände ausschliesse. Dieser Vorwurf ist unbegründet. Der Regierungsrat weist mit Recht darauf hin, dass eine derartige Starrheit gar nicht besteht, zumal eine Verordnung jederzeit auch ohne ausdrückliche Revisionsklausel abgeändert werden kann. Insbesondere im Bauwesen müssen Planung und Wirklichkeit immer wieder durch Revision der Planung miteinander in Übereinstimmung gebracht werden können (BGE 94 I 350 mit Hinweisen). Es besteht kein Grund anzunehmen, dass der Regierungsrat auf ein Abänderungsbegehren der Beschwerdeführerin nicht eingehen würde, falls sich zeigen sollte, dass in den nunmehr ausgeschiedenen Baugebieten überhaupt kein Bauland verkäuflich ist, oder dass mangels geeigneten Baugeländes eine Abwanderung der bereits in der Gemeinde niedergelassenen Gewerbebetriebe droht. Der Regierungsrat bezeichnet die von ihm getroffene Abgrenzung der Baugebiete selbst als "zweckbedingten Kompromiss" zwischen den Interessen des Ortsbild- und Heimatschutzes einerseits und den Bedürfnissen der Ortsplanung anderseits. Nichts deutet darauf hin, dass er der Beschwerdeführerin jede bauliche Weiterentwicklung verwehren will. Der Gemeinde bleibt die Möglichkeit erhalten, dem Regierungsrat Baubewilligungen auch für gewerbliche Bauten zu beantragen, sofern diese innerhalb der Bauzone errichtet werden

sollen und das Orts- und Landschaftsbild nicht beeinträchtigen. Darüberhinaus steht es ihr frei, die Baufreiheit innerhalb der vom Regierungsrat festgelegten Baugebiete noch weiter einzuschränken und aufgrund des Baugesetzes Wohn- und Gewerbezonen auszuscheiden.

6. Die Beschwerdeführerin wirft dem Regierungsrat schliesslich vor, die Festsetzung des Baugebiets im Zonenplan sei willkürlich und verletze deshalb die Gemeindeautonomie. Allein auch diese Rüge ist unbegründet...

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.