

S. 211 / Nr. 35 Eigentumsgarantie (d)

BGE 77 I 211

35. Urteil vom 31. Oktober 1951 i. S. Rosenberger gegen Stadt Zürich und Regierungsrat des Kantons Zürich.

Regeste:

Eigentumsgarantie, Planung.

Schaffung von Grünzonen, insbesondere zum Zwecke städtebaulicher Gliederung (Trenngürtel). Erfordernis der gesetzlichen Grundlage.

Garantie de la propriété, plan d'aménagement urbain.

Création de zones de verdure, en particulier aux fins d'établir une structure urbaine (ceintures de séparation). Exigence d'une base légale.

Garanzia della proprietà, piano di sistemazione urbana.

Creazione di zone di verdura a scopi urbanistici (cintura di separazione). Necessita d'una base legale.

A.- Der Gemeinderat der Stadt Zürich erliess am 4. September 1946 eine neue Bauordnung (BO) mit

Seite: 212

Zonenplan, weiche in der Volksabstimmung vom 21. Februar 1947 angenommen wurde. Darin werden vierzehn Zonen vorgesehen, darunter eine Land- und Forstwirtschaftszone, in welcher nur Bauten für land- und forstwirtschaftliche Zwecke erstellt werden dürfen, und eine Grünzone, für welche folgende Bestimmungen gelten sollen

Art. 48. Die Grünzone umfasst

a) Gebiete für die nachfolgenden Zwecke:

Familiengärten, Gartenbau und ähnliches;

Hygienischer Schutz und städtebauliche Gliederung: Trenngürtel zwischen Industrie- und Wohngebieten und ähnliches

Erholung: Öffentliche Grünanlagen, Sportanlagen und ähnliches

Verschiedenes: Militärische Übungsgelände, Friedhöfe und ähnliches;

b) Gebiete mit Bauten von öffentlichem Interesse, die entsprechende Freiflächen benötigen, wie Schulen, Heil- und Pflegestätten.

Art. 49. Grundstücke oder Grundstücksteile in der Grünzone, die weder zum Eigentum der Stadt gehören, noch mit einem gesetzlichen oder durch Servitut festgelegten Bauverbot zugunsten der Öffentlichkeit belastet sind, können zugunsten der Öffentlichkeit erworben oder gegen Entschädigung mit einer Baubeschränkung belastet werden.

Art. 50. Der Stadtrat ist berechtigt, für die unter Art. 49 genannten Grundstücke im gegebenen Zeitpunkt die Erteilung der Enteignungsrechte nachzusuchen.

Der Grundeigentümer ist berechtigt, nach eingetretener Rechtskraft dieser Bauordnung den ganzen oder teilweisen Erwerb der in der Grünzone gelegenen unüberbauten Grundstücke durch die Gemeinde zu verlangen. Ist eine Verständigung über die Höhe des Übernahmepreises nicht erfolgt, so gelten für die Festsetzung der Entschädigung und das Verfahren die Vorschriften des Gesetzes betreffend die Abtretung von Privatrechten.

Art. 51. In der Grünzone dürfen ausser Gebäuden, die der Bewirtschaftung und Pflege der Grünflächen dienen, nur Bauten von öffentlichem Interesse erstellt werden. Inbezug auf Geschosshöhe und Abstände gelten die Vorschriften der jeweils angrenzenden Zone. Im übrigen bestimmt der Stadtrat im Einzelfall die zulässige bauliche Ausnützung, wobei der Zusammenhang der Grünfläche und ein dem Zweck der Zone angemessenes Verhältnis zwischen Grünfläche und Gebäude zu wahren sind.

Art. 52. An bestehenden privaten Gebäuden, die in der Grünzone liegen und keinem öffentlichen Interesse dienen, sind Um-, An- und Aufbauten unter Beachtung des Art. 53 (befriedigende Eingliederung in die Umgebung) gestattet. Eine Vergrösserung ist nur bis zu dem Ausmass zulässig, das die vorher geltende Bauordnung

Seite: 213

zugelassen hätte, höchstens jedoch um ein Viertel des Bauvolumens, das beim Inkrafttreten dieser Bauordnung vorhanden war.

B. - Die Erben Rosenberger sind Eigentümer der Parzellen Kat.-Nr. 2465 und 2466 in Zürich-Seebach, welche in einem durch die Schaffhauserstrasse, die Oberhausenstrasse und die Grenze zwischen Zürich und Glattbrugg gebildeten Landdreieck liegen. Dieses wird landwirtschaftlich genutzt. Auf dem Boden der Erben Rosenberger stehen ein landwirtschaftliches Wohnhaus und

dazugehörnde Ökonomiegebäude im übrigen ist das Dreieck nicht überbaut. Es gehört nach dem Zonenplan der BO zur Grünzone.

C. - Die Erben Rosenberger verlangten auf dem Rekurswege, ihre Grundstücke seien aus der Grünzone auszuschneiden und einer Wohnzone zuzuweisen. Das Begehren wurde abgewiesen, zuletzt vom Regierungsrat des Kantons Zürich durch Beschluss vom 12. Oktober 1950. Der Begründung dieses Entscheides ist zu entnehmen:

Die gesetzliche Grundlage für die Schaffung einer Grünzone liege in § 68 des kantonalen Baugesetzes (BG) in Verbindung mit einem vom Regierungsrat erlassenen Gesamtplan im Sinne des § 8 b desselben Gesetzes (BGE 74 I 155). Die Grundstücke der Rekurrenten befänden sich im Bereiche des vom Regierungsrat am 30. September 1948 genehmigten Gesamtplans Nr. 1 für das Zürcher Unterland und den Flughafen Kloten und seien darin den Grünflächen zugeteilt. Art. 48 BO entspreche der Umschreibung der Grünflächen im Genehmigungsbeschluss vom 30. September 1948. Seine gesetzliche Grundlage sei Art. 8 b BG. Allerdings gehe er insofern über die Umschreibung der Grünzone in dieser Bestimmung hinaus, als er nicht nur die «für öffentliche Anlagen erforderlichen Gebiete» umfasse, sondern auch Grundstücke freihalte zum Zwecke des hygienischen Schutzes und der städtebaulichen Gliederung; aber in dieser Hinsicht sei er ebenfalls durch Art. 8 b BG gedeckt, welcher ausdrücklich auch eine Ausscheidung

Seite: 214

nicht überbaubarer landwirtschaftlicher Gebiete vorsehe. Das in Frage stehende Geländedreieck habe man in die Grünzone einbeziehen müssen, um am nördlichen Stadtrand einen durchgehenden Grünstreifen schaffen und damit das Zusammenwachsen der Stadt mit der Ortschaft Glattbrugg verhindern zu können.

D. - Mit staatsrechtlicher Beschwerde beantragen die Erben Rosenberger, der Entscheid des Regierungsrates vom 12. Oktober 1950 sei wegen Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 4 KV) und wegen Willkür (Art. 4 BV) aufzuheben und der Regierungsrat anzuweisen, bei der allfälligen Genehmigung der BO festzustellen, dass deren Art. 48-52 auf ihre Grundstücke Kat.-Nr. 2465 und 2466 nicht anwendbar seien.

Sie machen in erster Linie geltend, es fehle an einer gesetzlichen Grundlage für die angefochtene Ordnung. Nach dem BG von 1893 sei der Bebauungsplan vor allem ein Verkehrslinienplan und habe selber keine (dauernde) Beschränkung des Grundeigentums zur Folge; erst die gestützt auf ihn festzusetzenden Bau- und Niveaulinien hätten diese Wirkung. Der Entwurf des Regierungsrates von 1929 für eine Totalrevision des BG habe den Bebauungsplan auf die Einteilung in Bauzonen und die Ausscheidung von öffentlichen Anlagen und Grünflächen ausgedehnt; die hierfür vorgesehene Aufstellung von Bahnlinien sei aber schon von der kantonsrätlichen Kommission gestrichen worden, und schliesslich habe man jene Änderung überhaupt fallen lassen, indem man sich auf die Teilrevision von 1943 beschränkt habe, welche nur die dringendsten und unbestrittenen Punkte erfasst habe. Der im neuen § 8 b eingeführte Gesamtplan sei nach Inhalt und rechtlicher Bedeutung dem Bebauungsplan, wie ihn das Gesetz vorsieht, gleichzustellen; er habe so wenig wie dieser eine Beschränkung des Grundeigentums zur Folge. Gestützt auf ihn könnten die Gemeinden keine Zonen mit Bauverbot ausschneiden. In BGE 74 I 155 sei denn auch gesagt, dass für die Grundeigentümer erst die Bau- und Niveaulinien

Seite: 215

verbindlich seien; das Bundesgericht habe jedoch unterlassen festzustellen, dass das geltende BG solche nur für die Bestimmung der Verkehrswege mit Einschluss der öffentlichen Plätze und Anlagen, nicht für Grünzonen und Ähnliches kenne. Die Ansicht des Regierungsrates über die gesetzliche Grundlage der Ausscheidung von Bauverbotszonen werde durch die richtige Interpretation dieses Urteils widerlegt; sie sei willkürlich. -- Selbst wenn eine solche Ausscheidung an sich zulässig wäre, so doch nur mit Bezug auf die in § 8 b BG aufgezählten Gebiete. Die Grünzone der BO falle jedoch nicht unter diese Aufzählung; insbesondere verstehe das BG, wie aus seinen §§ 7 und 9 hervorgehe, unter öffentlichen Anlagen nur Parkanlagen, die mit Strassen und Plätzen verbunden seien, ein beschränktes Normalausmass hätten und in sachlichem Zusammenhang mit den Verkehrsbedürfnissen und der Überbauung ständen, keineswegs aber die allgemeine Grünzone nach Art. 48 BO, die allen möglichen Zwecken diene, u.a. der Stadt eine gewaltige Landreserve verschaffen solle.

Sodann wird ausgeführt, es mangle auch an einem öffentlichen Interesse für die generelle Grünzone der BO, und die Entschädigung gemäss Art. 50 Abs. 2 BO gleiche die in der Zuweisung zu dieser Zone liegende materielle Enteignung nicht genügend aus.

E. - Der Stadtrat von Zürich und der Regierungsrat des Kantons Zürich beantragen Abweisung der Beschwerde.

F. - Aus ergänzenden Angaben, welche der Stadtrat auf Ersuchen des Bundesgerichtes gemacht hat,

ergibt sich: Die Gesamtfläche der vorgesehenen Grünzonen beträgt 1291,2 ha; hievon standen im Jahre 1945 rund 337,7 ha, deren Wert damals auf rund 50 Millionen Franken geschätzt wurde, in Privateigentum. In einem im Jahre 1945 ausgearbeiteten Nutzungsplan wurden die in Aussicht genommenen städtischen Grünzonen nach Zweckbestimmungen (entsprechend Art. 48 BO) ausgeschieden. Die dort der Gruppe «Hygienischer Schutz und städtebauliche Gliederung» zugeteilten Gebiete umfassen rund 30% jener

Seite: 216

Gesamtfläche sie zerfallen in Freigegebiete, Schutzgürtel (Industrie), Freihänge (steil, schattig) und Aussichtsvorgelände.

Über die Freigegebiete, die weitaus umfangreichste dieser Untergruppen, führt der Stadtrat aus: «Als eigentliche Freiflächen wurden im Nutzungsplan jene Gebiete ausgeschieden, die in jedem Fall vor einer Überbauung also auch vor einer Beanspruchung für öffentliche Bauten bewahrt werden müssen. Stets aber wurde der Vorbehalt angebracht, dass einzelne dieser Freiflächen (nicht alle) später - mit fortschreitender Überbauung allenfalls als öffentliche Anlagen auszugestalten sind. Die Beanspruchung zu diesem Zweck steht mit dem primären Freihaltungsgrund der Auflockerung der Bebauung, der Schaffung von städtebaulich notwendigen Trennstreifen, sowie dem Schutz besonders schutzwürdiger Stellen der Landschaft - keineswegs im Widerspruch; sie bedeutet im Gegenteil eine Verstärkung der städtebaulichen Funktionen dieser Grünstreifen. Wenn dennoch im Nutzungsplan zwischen Freiflächen und öffentlichen Grünanlagen unterschieden wurde, so liegt der Grund allein in einer unterschiedlichen Beurteilung der zeitlichen Dringlichkeit. Als öffentliche Grünanlagen wurden jene Gebiete gekennzeichnet, für welche diese Zweckbestimmung bereits feststand und deren Ausgestaltung als öffentliche Anlagen schon nach dem Stand der bestehenden Bebauung eine Notwendigkeit schien. Umgekehrt wurden Gebiete, deren Verwendung als Grünanlagen allenfalls mit fortschreitender Bebauung in Erwägung gezogen werden muss, für die aber immerhin schon nach den gegenwärtigen Verhältnissen eine bauliche Freihaltung notwendig schien, entsprechend den im Zeitpunkt der Planbearbeitung bestehenden Bedürfnissen den Freiflächen zugewiesen.»

Das in Frage stehende Landdreieck ist im erwähnten Nutzungsplan als Freigegebiet eingetragen. Der Stadtrat weist darauf hin, dass in einer Überbauungsstudie für Seebach aus dem Jahre 1948 vorgesehen ist, es als öffentliche

Seite: 217

Anlage auszugestalten und darin ein Teehaus zu bauen. Er fügt bei, heute sei zwar die Freihaltung des Dreiecks aus städtebaulichen Gründen erforderlich, die Erstellung einer öffentlichen Anlage daselbst aber noch keine unbedingte Notwendigkeit. Falls man die künftige Nutzung als Park für zu entfernt erachte und daher die Dreiecksfläche nicht zu den «für öffentliche Anlagen erforderlichen Gebieten» im Sinne des § 8 BG rechnen wolle, so müsse es beim blossen Freihaltungszweck das Bewenden haben und das Grundstück als «landwirtschaftlich genutztes Gebiet im Sinne der gleichen Bestimmung betrachtet werden; tatsächlich erfülle die Grünzone in einzelnen Gegenden keine andere Funktion als die einer entschädigungspflichtigen Landwirtschaftszone.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Die Beschwerdeführer haben im kantonalen Rekursverfahren nicht schlechthin die BO oder deren Vorschriften über die Grünzone angefochten; vielmehr haben sie lediglich dagegen Rekurs erhoben, dass im Zonen plan, welcher Bestandteil der BO ist, bestimmte ihnen gehörende Grundstücke dieser Zone zugewiesen sind. Einzig diese Zuweisung war auch Gegenstand des Entscheides, dessen Aufhebung mit der staatsrechtlichen Beschwerde verlangt wird. Daher kann sich auch das Bundesgericht auf die Beurteilung dieses Punktes beschränken.

Der Umstand, dass die BO die vorgesehene Genehmigung des Regierungsrates (§ 68 c BG, Art. 83 BO) noch nicht erhalten hat, steht dem Eintreten auf die Beschwerde nicht entgegen. Die kantonalen Behörden haben den Rekurs der Beschwerdeführer vor dem Genehmigungsverfahren behandelt, und der letztinstanzliche Rekursentscheid unterliegt der staatsrechtlichen Beschwerde. Es besteht kein Grund, die Beschwerdeführer auf den Weg der Anfechtung des Genehmigungsbeschlusses zu verweisen.

Andererseits geht das Begehren der Beschwerdeführer, es sei dem Regierungsrat für den Fall der Genehmigung der

Seite: 218

BO in bezug auf ihre Grundstücke eine förmliche Weisung zu erteilen, zu weit. Staatsrechtliche Beschwerden der hier vorliegenden Art sind rein kassatorischer Natur; es kann damit lediglich die Aufhebung des angefochtenen Entscheides verlangt werden.

2.- Durch Einbezug in die Grünzone der BO werden die Grundstücke der Beschwerdeführer mit einem praktisch fast vollständigen Bauverbot belegt; denn gemäss Art. 51 BO dürfen darauf ausser

Gebäuden, die der Bewirtschaftung und Pflege der Grünflächen dienen, nur noch Bauten von öffentlichem Interesse erstellt werden. Hierin liegt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Sinne des Art. 702 ZGB. Eine solche ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes mit der Eigentumsgarantie, wie sie Art. 4 der Zürcher KV gewährleistet, dann vereinbar, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und, sofern sie in der Wirkung einer Enteignung gleichkommt, gegen Entschädigung erfolgt (BGE 74 I 150, Erw. 2, und dort zitierte Urteile).

Die Beschwerdeführer bestreiten vor allem, dass die von ihnen beanstandete Ordnung sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage stütze. Diese Frage kann das Bundesgericht nicht völlig frei untersuchen; es kann die Auslegung und Anwendung kantonaler Gesetzesvorschriften, auch soweit sie das Eigentum aus öffentlich-rechtlichen Gründen beschränken, nur unter dem Gesichtspunkte der Verletzung des Art. 4 BV überprüfen (BGE 74 I 151, Erw. 3 b, und dort angeführte Entscheide). Indessen ist zu beachten, dass die Schaffung von Zonen, in welchen die Befugnis des privaten Grundeigentümers zu beliebiger Nutzung dermassen begrenzt ist wie in der Grünzone der BO, einen ausserordentlich schweren Eingriff in das Privateigentum darstellt, der weit über das hinausgeht, was in der Schweiz bisher als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung gebräuchlich war. Solche Eingriffe können nur zugelassen werden, wenn das Gesetz sie unzweideutig vorsieht; ist dies nicht der Fall, so verstossen sie gegen Art. 4 BV und

Seite: 219

die Eigentumsgarantie. In diesem Sinne ist es zu verstehen, wenn in BGE 74 I 156 eine klare Rechtsgrundlage verlangt wird.

3.- Das Bundesgericht hat erkannt, dass die §§ 8 b und 68 BG als gesetzliche Grundlage für Vorschriften in zürcherischen Gemeindebauordnungen, durch welche Landwirtschaftszonen (Zonen, wo nur Bauten für landwirtschaftliche Zwecke gestattet sind) ausgeschieden werden, für sich allein nicht genügen; es hat erklärt, dass diese Ausscheidung sich ausserdem auf einen vom Regierungsrat gemäss § 8 b BG erlassenen Gesamtplan stützen können (BGE 74 I 151 ff., insbesondere 155). In Anlehnung an dieses Urteil hält der Regierungsrat dafür, dass die Einführung der hier in Frage stehenden Grünzone auf gesetzlicher Grundlage beruhe, da sie durch den von ihm aufgestellten Gesamtplan Nr. 1 gedeckt sei. Freilich hat er diesen Plan erst nach dem Erlass der BO genehmigt; doch ist dies unerheblich, weil die BO die regierungsrätliche Genehmigung, deren sie ihrerseits bedarf, bis jetzt nicht erhalten hat und daher noch nicht rechtskräftig ist. Die Beschwerdeführer bestreiten dies nicht; sie beanstanden jene Auffassung des Regierungsrates aus anderen Gründen.

Sie verstehen jedoch die Ausführungen in BGE 74 I 154 f. nicht richtig. Wohl wird dort bemerkt, der Gesamtplan sei in erster Linie ein Verkehrslinienplan wie der Gemeindebebauungsplan und wie dieser an sich für die Grundeigentümer nicht verbindlich; solche Wirkung habe erst die Festsetzung der Bau- und Niveaulinien durch die Gemeinde. Anschliessend wird jedoch von der in § 8 b BG weiterhin als Inhalt des Gesamtplanes erwähnten Ausscheidung von Wohn-, Industrie- und Landwirtschaftsgebieten gesprochen und erklärt, auch sie werde «entsprechend» für die Grundeigentümer erst verbindlich, wenn sie Eingang in einen Erlass der Gemeinde gefunden habe. Das geschieht indessen durch ihre Festsetzung in Bauordnung und Zonenplan, nicht durch die Aufstellung von Bau- und Niveaulinien; solche sind, wie die Beschwerdeführer zutreffend bemerken,

Seite: 220

dafür nicht vorgesehen. Nach der Auslegung der Beschwerdeführer wurde die Zoneneinteilung überhaupt nie verbindlich, während in dem Urteil klar gesagt ist, sie werde es erst mit der Aufnahme in einen Erlass der Gemeinde. Der Hinweis des Urteils auf die Bau- und Niveaulinien bezieht sich eindeutig nur auf die Verkehrswege, die den Gegenstand des Gemeindebebauungsplans und auch einen Teil des Inhalts des Gesamtplans bilden und für die solche Linien vorgesehen sind bezüglich des weiteren Gegenstandes des Gesamtplans, der Zonenausscheidung, womit er über den Bebauungsplan hinausgeht und wofür keine Bau- und Niveaulinien vorgesehen sind, stellt den «entsprechenden» Erlass der Gemeinde die Bauordnung mit dem Zonenplan dar.

Es besteht kein Grund, von diesem Urteil abzuweichen. Die Argumentation der Beschwerdeführer beruht auf der Annahme, der Gesamtplan gemäss § 8 b BG stimme nach Inhalt und rechtlicher Bedeutung mit den Bebauungsplänen überein; er habe lediglich deren Koordination zu dienen und könne keine weitergehenden Wirkungen entfalten als sie. Dabei wird übersehen, dass der Gesamtplan nicht dem in § 7 BG umschriebenen und von der Revision von 1943 unberührt gebliebenen Bebauungsplan nachgebildet ist, sondern demjenigen des Entwurfes für eine Totalrevision, der wesentliche weitere Aufgaben erfüllen und insbesondere auch die Ausscheidung von Wohn-, Geschäfts- und Industriegebieten und der vor Überbauung zu schützenden Wald- und Grünflächen enthalten sollte. Freilich wurde dann bei der Teilrevision diese Erweiterung des von der

Gemeinde aufzustellenden Bebauungsplanes fallen gelassen; die Bestimmung des Entwurfes über den Gesamtplan aber wurde fast unverändert als neuer § 8 b in das Gesetz aufgenommen. Das hat, wie schon in BGE 74 I 155 bemerkt wurde, seinen guten Sinn: Die unmittelbar interessierte Gemeinde soll nicht von sich aus derart weitgehende Eingriffe vornehmen können; wohl aber kann ihr der Regierungsrat, der im Gesamtplan höhere Interessen wahrt,

Seite: 221

in diesem die Grundlage dafür geben. Der Umstand, dass die in jenem Entwurfe vorgesehenen Bannlinien für als unüberbaubar erklärte Gebiete schon von der kantonsrätlichen Kommission gestrichen wurden, spricht nicht hiegegen; denn diese Linien bezogen sich nicht auf den Gesamtplan, sondern auf den erweiterten Bebauungsplan; sie hätten eine eigene Kompetenz der Gemeinde begründet, die sich nicht auf einen Erlass des Regierungsrates gestützt hätte. Es ist allerdings ungewöhnlich, dass der Gesamtplan, der selbst für die Grundeigentümer nicht verbindlich ist, die Gemeinden ermächtigt, ihrerseits für jene verbindliche Vorschriften aufzustellen, zu deren Erlass sie ohne ihn nicht befugt wären. Aus der Botschaft des Regierungsrates zur Teilrevision, worin er auf die Unverbindlichkeit des Gesamtplanes für die Grundeigentümer hinweist und erklärt, dessen Einführung sei nur ein erster Schritt zur Planung, der spätere - gemeint sind offensichtlich gesetzgeberische -- Massnahmen erleichtern solle, scheint hervorzugehen, dass der Regierungsrat damals selbst nicht von seiner heutigen Auffassung ausging. Diese ist jedoch nach Werdegang und Ergebnis der Revision, welche die Erweiterung der selbständigen Kompetenz der Gemeinden nicht verwirklichte, aber dem Regierungsrat in § 8 b BG eine neue Befugnis gab, durchaus nicht unhaltbar und daher vom Bundesgericht nicht zu beanstanden.

4.- Da die Zuteilung der in Rede stehenden Grundstücke der Beschwerdeführer zur Grünzone nicht nur im städtischen Zonenplan, sondern auch im Gesamtplan Nr. 1 vorgesehen ist und - wie anerkannt ist - beiden Plänen derselbe Begriff der Grünzone zugrunde liegt, fragt sich weiter, ob der Gesamtplan Nr. 1, soweit er diese Grundstücke betrifft, seinerseits durch das Gesetz gedeckt sei. Die Beschwerdeführer bestreiten dies schon in der Beschwerdeschrift, wo sie vorbringen, in zürcherischen Gemeindebauordnungen könnten als Bauverbotszonen höchstens die in § 8 b BG aufgezählten Gebiete ausgeschieden werden, zu welchen die Grünzone im Sinne des Art. 48 BO

Seite: 222

nicht gehöre; denn damit wird zugleich gesagt, dass der Gesamtplan Nr. 1, was die Grünzone anlangt, selbst über § 8 b BG hinausgehe und daher insoweit der gesetzlichen Grundlage entbehre. § 8 b BG nennt als Gegenstand des Gesamtplans «das Verkehrsstrassennetz, die Grundlagen für die Wasserversorgung und für die Ableitung der Abwasser, die für öffentliche Anlagen erforderlichen Gebiete, die Industriegebiete, die land- und forstwirtschaftlich benützten Gebiete und die Wohngebiete». Als gesetzliche Grundlage für die Grünzone - neben welcher die BO eine besondere Land- und Forstwirtschaftszone vorsieht kommt einzig die Stelle (t die für öffentliche Anlagen erforderlichen Gebiete» in Betracht. Als öffentliche Anlagen gelten nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch die als Park, Spielplatz oder zu ähnlichen Zwecken ausgestalteten und dem Publikum zur Verfügung gestellten Anlagen. Das BG verwendet den Begriff in den §§ 7 und 9 offensichtlich in diesem beschränkten Sinne, wenn es die «öffentlichen Plätze und Anlagen» im Zusammenhang mit den Hauptverkehrslinien bzw. mit den öffentlichen und privaten Strassen aufführt; nichts spricht dafür, dass er in § 8 b eine andere, weitere Bedeutung habe. Nach dem Entwurf von 1929 für eine Gesamtrevision des BG, welcher in § 9 von «öffentlichen Anlagen verschiedenster Art» sprach, hätten darunter allenfalls auch die in § 5 neben den öffentlichen Plätzen und Parkanlagen und den Spielplätzen als Gegenstand des Bebauungsplans genannten «vor der Überbauung zu schützenden Grünflächen» verstanden werden können; bei der Teilrevision von 1943 wurde aber nicht nur davon Umgang genommen, die Bestimmung über den Inhalt des Bebauungsplans (§ 7 BG) zu ändern, insbesondere darin die Schaffung solcher Grünflächen vorzusehen, sondern es wurden auch die in § 9 jenes Entwurfes enthaltenen Worte «verschiedenster Art» nicht in den neuen § 8 b übernommen. Die Geschichte der Revision bestätigt also, dass der in dieser Bestimmung verwendete Begriff der öffentlichen

Seite: 223

Anlage im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauches aufgefasst werden muss.

5.- Von den in Art. 48 BO genannten Gebieten sind zweifellos die Erholungszwecken dienenden öffentlichen Grünanlagen und Sportanlagen öffentliche Anlagen im Sinne des § 8 b BG. Als solche könnten auch die Friedhöfe und allenfalls die als Umschwung öffentlicher Bauten benötigten Freiflächen angesehen werden. Schon zweifelhafter ist, ob auch die militärischen Übungsgelände und die für Familiengärten und Gartenbau bestimmten Gebiete darunter fallen. Keinesfalls aber gehören dazu die - gemäss Ergänzungsbericht des Stadtrates in Freigegebiete, Schutzgürtel, Freihänge und

Aussichtsvorgelände eingeteilten Gebiete, welche zum Zwecke hygienischen Schutzes und städtebaulicher Gliederung, namentlich als Trennstreifen zwischen Industrie- und Wohngebieten oder zwischen verschiedenen Quartieren oder Gemeinden, der Grünzone zugeschrieben, aber nicht dem Publikum zur Verfügung gestellt und entsprechend gestaltet werden. Im angefochtenen Entscheide wird dies denn auch anerkannt.

Das Geländedreieck, zu dem die Grundstücke der Beschwerdeführer gehören, ist im Nutzungsplan von 1945 als Freigebiet eingetragen, und im angefochtenen Entscheide wie in den Vernehmlassungen des Stadtrates und des Regierungsrates zur staatsrechtlichen Beschwerde wurde seine Zuteilung zur Grünzone ausschliesslich damit begründet, dass sie notwendig sei zur Bildung eines durchgehenden unbebauten Trennungsgürtels, welcher das Zusammenwachsen des Stadtteils Seebach mit der Ortschaft Glattbrugg verhindern solle; davon, dass die Verwendung des Areals als öffentliche Anlage (im Sinne des Sprachgebrauchs) geplant sei, war dort nicht die Rede. Nun macht der Stadtrat in seinem Ergänzungsbericht geltend, es sei stets vorbehalten worden, einzelne Freigeiete, so auch jenes Dreieck, «später - mit fortschreitender Überbauung - allenfalls als öffentliche Anlagen auszugestalten». Ein solcher Vorbehalt, auch wenn er bereits in einer -

Seite: 224

unverbindlichen - Überbauungsstudie seinen Niederschlag gefunden hat, genügt jedoch nicht zur Annahme, dass es sich um «für öffentliche Anlagen erforderliches Gebiet» im Sinne des § 8 b BG handelt. Hierunter können zumal bei der Teilrevision auf weitgehende und umstrittene Neuerungen bewusst verzichtet wurde - vernünftigerweise nur Grundstücke verstanden werden, für welche die Notwendigkeit der Verwendung als öffentliche Anlage aktuell, jetzt schon ersichtlich ist, nicht aber solche, die dafür unter Umständen in Zukunft erforderlich werden könnten. Die Sicherstellung einer Landreserve für allfällige künftige Bedürfnisse nach öffentlichen Anlagen mag wünschbar sein; doch ist eine einzig zu diesem Zwecke angeordnete Eigentumsbeschränkung durch das geltende zürcherische Baugesetz nicht gedeckt.

6.- Sie kann auch nicht darauf gestützt werden, dass § 8 b BG als Gegenstand des Gesamtplanes u.a. die Ausscheidung der landwirtschaftlich benützten Gebiete nennt. Dieser Teil der Bestimmung dient der Erhaltung der für die Landwirtschaft erforderlichen Bodenfläche und hat weder mit städtebaulicher Gliederung noch mit der Schaffung einer Reserve für künftige Bedürfnisse zu tun; er darf nicht als Vorwand für andere Zwecke, deren Verwirklichung den Boden der landwirtschaftlichen Nutzung entzöge, angerufen werden. Wohl wird auch die Landwirtschaftszone praktisch von der Überbauung freigehalten, weil darin nur Bauten für landwirtschaftliche Zwecke erstellt werden dürfen; das ist aber nur eine Nebenwirkung, die für sich allein die Erklärung als Landwirtschaftszone nicht zu rechtfertigen vermöchte. Die gesetzliche Grundlage der Landwirtschaftszone kann deshalb nicht für die zur Grünzone gehörenden Freigeiete, deren eigentlicher Zweck in der Freihaltung liegt, herangezogen werden, auch wenn sie praktisch nur noch landwirtschaftlich genutzt werden können. Wenn der zürcherische Gesetzgeber auch für jenen Zweck das Grundeigentum hätte beschränken wollen, hätte er das sagen müssen, was nicht geschehen ist.

Seite: 225

7.- Was die Zuteilung der streitigen Grundstücke anlangt, gehen somit der Gesamtplan Nr. 1 und der auf ihm beruhende Zonenplan der BO über das hinaus, was der Regierungsrat gemäss § 8 b BG anordnen und die Gemeinde gestützt darauf für die Grundeigentümer verbindlich erklären kann. Da eine anderweitige gesetzliche Grundlage jedenfalls für diese Grundstücke nicht in Betracht fällt, ergibt sich, dass die aus ihrem Einbezug in die Grünzone folgende Eigentumsbeschränkung gegen die Eigentumsgarantie verstösst. Der Regierungsrat wird dies bei einer allfälligen Genehmigung der BO und des zugehörigen Zonenplans zu berücksichtigen haben.

8.- Ist daher der angefochtene Entscheid wegen Fehlens einer gesetzlichen Grundlage aufzuheben, so kann dahingestellt bleiben, was von den Ausführungen der Beschwerdeführer über das öffentliche Interesse und die materielle Enteignung zu halten ist.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid aufgehoben