



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 846/2001_P
Datum des Entscheids:	13. Juni 2001
Rechtsgebiet:	Politische Rechte
Stichwort(e):	Befangenheit, Vertrauensschutz, Ausstand Volksinitiative: Ungültigkeit
Verwendete Erlasse:	§ 5a Abs. 1 VRG; Art. 9 BV; § 50 Abs. 4 GG; Art. 21 Abs. 2 RPG; § 9 Abs. 2 PBG

Zusammenfassung:

Befangenheit des Rechtsberaters eines Gemeinderates: Wenn der Rechtsberater in einem laufenden planungsrechtlichen Verfahren für den Gemeinderat tätig ist, so begründet das dessen Befangenheit bei der Mitwirkung im Verfahren auf Ungültigerklärung einer Initiative nicht, selbst wenn die Gültigkeit der Initiative zur Folge hätte, dass das Planungsverfahren abgebrochen würde und der Rechtsberater diesbezüglich sein Mandat verlöre (E. 3).

Vertrauensschutz: Wenn ein Gemeinderat gestützt auf § 50 Abs. 4 GG - Wiederholung eines innert Jahresfrist von der Gemeindeversammlung behandelten Geschäfts - beim Bezirksrat die Ungültigerklärung einer Initiative beantragt, kann daraus keine den Vertrauensschutz begründende Aussage über die Rechtmässigkeit der Initiative abgeleitet werden (E. 4).

Ungültigkeit einer Initiative: Wird mit einer Initiative die Umzonung eines Gebietes verlangt, das die Gemeindeversammlung vor rund sieben Jahren einer Bauzone zugewiesen hat, so geht das Interesse an der Planbeständigkeit vor, wenn die Umzonung durch höherrangiges Recht nicht geboten ist und sich die Verhältnisse seither nicht wesentlich verändert haben (E. 6.b – 6.h). Der Gemeinderat handelt nicht unrechtmässig, wenn er die Initiative für ungültig erklärt (E. 6.i).

Anonymisierter Entscheidtext:

- A. Mit Schreiben vom (...) 1998 reichte A. dem Gemeinderat X. eine von ihm und weiteren 196 Stimmberechtigten unterzeichnete, ausformulierte Initiative, nachfolgend «L.-Initiative» genannt, ein mit dem Begehren, es sei das Gebiet «M.» von der Bauzone in die Reservezone umzuzonen. Am (...) 1998 erklärte der Gemeinderat X. diese Initiative für ungültig. Mit Beschluss vom (...) 1998 trat der Gemeinderat X. auf ein Gesuch von A., es sei das eingeleitete Quartierplanverfahren «M.» zu sistieren, nicht ein. Dieser Beschluss enthielt keine Rechtsmittelbelehrung.
- B. Gegen die Ungültigerklärung erhob A. Stimmrechtsbeschwerde beim Bezirksrat Y. und beantragte, es sei die Nichtigkeit der Ungültigerklärung der Initiative betrefestzustellen und es sei der entsprechende Beschluss des Gemeinderates X. aufzuheben. Weiter sei der

Gemeinderat X. anzuweisen, das Quartierplanverfahren «M.» bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Gültigkeit der «L.-Initiative» zu sistieren.

- C. Der Bezirksrat Y. auf das Begehren um Sistierung des Quartierplanverfahrens «M.» nicht ein, überwies aber dieses Begehren als Aufsichtsbeschwerde gegen den Nichteintretensbeschluss des Gemeinderates X. an die Baudirektion. Diese teilte A. mit, dass gegen den Nichteintretensbeschluss des Gemeinderates Rekurs bei der zuständigen Baurekurskommission des Kantons Zürich erhoben werden könne. A. ergriff dieses Rechtsmittel. Mit Entscheid vom (...) 1999 wies die Baurekurskommission den Rekurs ab.
- D. Am (...) 1999 wies der Bezirksrat Y. vorentscheidweise die von A. gegen den Beschluss des Gemeinderates X. vom (...) 1998 betreffend die Ungültigerklärung der eingereichten «L.»-Initiative vorgebrachten Nichtigkeitsgründe, die Ausstandsgründe sowie die beanstandete Verletzung von Treu und Glauben ab und beschloss die Fortsetzung des Verfahrens.

Mit Beschluss vom (...) 2000 wies der Bezirksrat Y. in der Folge die Stimmrechtsbeschwerde von A. ab und bestätigte den Beschluss des Gemeinderates X. über die Ungültigerklärung der «L.-Initiative». Gleichzeitig eröffnete er auch gegen seinen Vorentscheid vom 23. April 1999 die Rechtsmittelfrist.

- E. Dagegen erhebt A. mit Eingabe vom (...) 2000 innert Frist Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zürich und beantragt, es seien die Beschlüsse des Bezirkrates Y. und des Gemeinderates X. betreffend Ungültigerklärung der «L.-Initiative» aufzuheben und der Gemeinderat X. sei anzuweisen, die Initiative der Gemeindeversammlung zur Abstimmung vorzulegen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Gemeinde X.. Gleichzeitig beantragt der Beschwerdeführer, es sei der Gemeinderat X. anzuweisen, das Quartierplanverfahren «M.» unverzüglich und bis zum rechtskräftigen Entscheid über die zu beurteilende Initiative zu sistieren.
- F. Der Bezirksrat Y. schliesst unter Verzicht auf eine begründete Vernehmlassung auf Abweisung der Beschwerde. Der Gemeinderat X. beantragt, es sei die Beschwerde abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdeführers.
- G. Am (...) 2000 verfügte die Präsidentin des Regierungsrates, dass auf das Begehren des Beschwerdeführers um Anordnung einer vorsorglichen Massnahme (Sistierung des Quartierplanverfahrens «M.») nicht eingetreten werde.

Es kommt in Betracht:

1. Als in der Gemeinde X. Stimmberechtigter ist der Beschwerdeführer zur Beschwerdeerhebung berechtigt (§124 des Wahlgesetzes [WAG]).

(Zweiter Schriftenwechsel.)
2. Am (...) 1998 reichte A. dem Gemeinderat X. die von rund 200 Stimmberechtigten unterzeichnete «L.-Initiative» ein. Die Initiative ist wie folgt abgefasst: «Die Gemeindeversammlung beschliesst: Der Zonenplan der Gemeinde wird gestützt auf § 88 Abs. 1 des Ge-

setzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht wie folgt geändert: Das Gebiet M., begrenzt durch (...), wird von der Wohnzone W ... der Reservezone zugewiesen.»

3. a) In verfahrensrechtlicher Hinsicht bringt der Beschwerdeführer vor, es seien die Voraussetzungen der Unabhängigkeit des Vertreters des Gemeinderates X., Rechtsanwalt B., nicht erfüllt, da er zugleich Berater des Gemeinderates X. sowie der Quartierplankommission «M.» sei. Das Quartierplanverfahren «M.» stelle für Rechtsanwalt B. ein sehr attraktives Mandat dar, welches bei einer Annahme der Initiative erlöschen würde. Mit anderen Worten stehe die Ungültigerklärung der Initiative im direkten wirtschaftlichen Interesse des Rechtsgutachters der Gemeinde.
- b)/c) [Standpunkte des Bezirksrates Y. und von Rechtsanwalt B. in dieser Frage]
- d) Gemäss § 5a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) in Verbindung mit § 70 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (GG) haben Personen in den Ausstand zu treten, wenn sie in einer Sache persönlich befangen erscheinen, in welcher sie eine Anordnung zu treffen haben, dabei mitwirken oder sie vorzubereiten haben. Die Ausstandspflicht erfasst somit alle Personen, die auf das Zustandekommen einer Anordnung Einfluss nehmen können. Beigezogene Sachverständige und Rechtsberater des Gemeinderates unterstehen demnach ebenfalls der Ausstandspflicht. Persönliche Befangenheit ist anzunehmen, wenn Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit einer Behörde zu erwecken. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten persönlichen Verhalten oder in gewissen funktionellen und organisatorischen Gegebenheiten begründet sein. Wegen persönlichen Verhaltens ist ein Behördemitglied nicht erst dann von der Mitwirkung ausgeschlossen, wenn es deswegen tatsächlich befangen ist. Es genügt das Vorliegen von Umständen, die den Anschein der Befangenheit zu begründen vermögen. In beiden Fällen kann bei der Beurteilung der Umstände, welche die Gefahr der Voreingenommenheit begründen, nicht auf das subjektive Empfinden einer Partei abgestellt werden; das Misstrauen in die Unvoreingenommenheit muss vielmehr in objektiver Weise begründet erscheinen (BGE 124 I 261, 118 Ia 286, 116 Ia 34, mit Hinweisen). Im Licht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vermögen namentlich Vorbefassung, Eigeninteresse, enge Beziehungen und Interessenbindung den Anschein der Befangenheit zu erwecken. Die Vorbefassung steht dabei vielfach im Zusammenhang mit den organisatorischen und funktionellen Verhältnissen. Vorbefasst und somit ausstandspflichtig sind insbesondere Personen, die am vorinstanzlichen Verfahren mitgewirkt haben und dabei auf das Zustandekommen der Anordnung Einfluss nehmen konnten. Im Übrigen begründet jedoch der Umstand, dass ein Behördemitglied sich bereits früher mit einer bestimmten Angelegenheit befasst hat, nicht in jedem Fall eine Ausstandspflicht. In erster Linie ist darauf abzustellen, ob es im Rahmen der Vorbefassung eine ähnliche oder qualitativ gleiche Frage geprüft hat. Dies ist so lange nicht zu beanstanden, als ein Verfahren in Bezug auf den konkreten Sachverhalt und die konkret zu beurteilenden Fragen trotzdem als offen und nicht vorbestimmt erscheint (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, a. a. O., § 5a N. 10 ff.).

Rechtsanwalt B. ist seit Jahren als Rechtsberater der Gemeinde X. tätig. In dieser Funktion berät er Quartierplankommissionen und insbesondere den Gemeinderat in den verschiedensten gemeinderechtlichen Angelegenheiten. Bereits die zuständige Baurekurskommission führte in ihrem Entscheid (...), in welchem ebenfalls die Ausstandspflicht von Rechtsanwalt B. strittig war, aus, der Umstand, dass ein Entscheid über Anhandnahme, Sistierung

oder Abschluss eines Verfahrens indirekte Auswirkungen auf die Höhe des Beratungshonorars habe, begründe noch keinen Ausstandsgrund. Ohne gegenteilige Anhaltspunkte dürfte und müsse davon ausgegangen werden können, dass ein beigezogener Berater das fachlich richtige Ergebnis und nicht die Verlängerung seines Mandates anstrebe. Wäre dem nicht so, so bestünde für Behörden gar keine Möglichkeit mehr, einen entgeltlichen Berater beizuziehen. Diese Ausführungen gelten auch für das vorliegende Verfahren. Dass Rechtsanwalt B. einerseits von der Quartierplankommission in besonderen Fällen beigezogen worden ist und gleichzeitig auch den Gemeinderat als Quartierplanbehörde insbesondere in dem vom Beschwerdeführer gestellten Sistierungsantrag im Rahmen des Quartierplanverfahrens «M.» beraten hat, aber auch für den Gemeinderat X. in anderen Fällen wie zum Beispiel der vorliegend strittigen Ungültigerklärung der «L.-Initiative» im Auftragsverhältnis rechtsberatend tätig geworden ist, kann objektiv noch nicht den Anschein der Befangenheit erwecken. Quartierplanverfahren und Initiativverfahren folgen eigenen verfahrensrechtlichen und materiellen Regeln, auch wenn in beiden Fällen das Gebiet «M.» davon betroffen ist. Für die Annahme, dass nur eigene wirtschaftliche Interessen des Rechtsanwalts B. zum vorliegend strittigen Entscheid geführt hätten, liegen keine konkreten Anhaltspunkte vor, weshalb die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen ist.

4. a) Der Beschwerdeführer rügt weiter, dass die angefochtene Ungültigerklärung das in Art. 4 BV enthaltene Gebot von Treu und Glauben verletze. Als er am (...) 1997 eine gleich lautende Initiative eingereicht habe, habe der Gemeinderat X. mit Beschluss vom (...) entschieden, dem Bezirksrat Y. zu beantragen, die innerhalb der Sperrfrist von § 50 Abs. 4 GG eingereichte Initiative als unzulässig zu erklären. Der Beschwerdeführer habe nach Treu und Glauben darauf vertrauen dürfen, dass der Gemeinderat X. bei der Beurteilung der Initiative vom (...) 1997 verfassungskonform gehandelt und vor Einreichung des Antrages auf Unzulässigkeitsklärung der Initiative durch den Bezirksrat die Rechtmässigkeit der Initiative an sich geprüft und als gegeben erachtet habe. Gestützt auf dieses Vertrauen habe der Beschwerdeführer seine erste Initiative unter dem Vorbehalt der Wiederreichung nach Ablauf der Jahresfrist mit Schreiben vom (...) 1997 an den Bezirksrat Y. zurückgezogen und am (...) 1998 die vorliegend strittige Initiative eingereicht.
- b)/c) [Standpunkte des Bezirkrates Y. und des Gemeinderates X.]
- d) Das in Art. 2 Abs. 1 des Zivilgesetzbuches (ZGB) enthaltene Prinzip von Treu und Glauben ist nach Lehre und Rechtsprechung auch im Verwaltungsrecht zu beachten (BGE 94 I 513 mit Verweisungen). Es handelt sich dabei um einen unmittelbar aus alt Art. 4 BV bzw. Art. 9 BV folgenden, für die gesamte staatliche Tätigkeit geltenden Grundsatz, wonach der Bürger Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens auf behördliche Zusicherungen hat (BGE 94 I 520 E. 4a). Eine (selbst unrichtige) Zusicherung, welche eine Behörde dem Bürger abgibt, ist unter gewissen Umständen bindend. Voraussetzung ist jedoch, dass die Amtsstelle, welche die Zusicherung abgegeben hat, hiezu zuständig war oder entgegen ihrer Pflicht nicht auf ihre Unzuständigkeit hinwies, dass der Bürger die Unrichtigkeit des Bescheides nicht ohne weiteres hat erkennen können und dass er im Vertrauen auf die Zusicherung nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat (BGE 91 I 136).
- e) Unzulässig kann eine Initiative sein, wenn sie sich als Wiederholung eines innert Jahresfrist von der Gemeindeversammlung behandelten Geschäftes darstellt und keine neuen erheblichen Tatsachen vorliegen, die eine nochmalige Behandlung rechtfertigen. Bei § 50

Abs. 4 GG handelt es sich nicht um eine zwingende Sperrfrist; der Gemeinderat hat es in der Hand, ob er die Unzulässigerklärung der Initiative beim Bezirksrat verlangen wolle oder nicht; mithin steht ihm im Gegensatz zum Bezirksrat ein freies politisches Ermessen zu (vgl. Thalmann, Kommentar zum Züricher Gemeindegesetz, 3. A., N. 3.8.1 zu § 50 GG). Da der Beschwerdeführer die Initiative vom 24. September 1997 unter dem Vorbehalt der Wiedereinbringung beim Bezirksrat Y. zurückgezogen hatte, wurde auch kein Entscheid hinsichtlich der inhaltlichen Zulässigkeit der Initiative gefällt. Unter diesen Umständen blieb auch offen, ob die im Jahre 1997 erstmals eingereichte «L.-Initiative» an einem wesentlichen Mangel wie Rechtswidrigkeit, Undurchführbarkeit, Unbestimmtheit, missbräuchliche Wiedererwägung, Verletzung des Prinzips der Einheit der Materie oder Formfehler gelitten habe. Es liegen keine Gründe vor, weshalb der Beschwerdeführer in guten Treuen davon ausgehen durfte, die Initiative sei damals vom Gemeinderat X. allumfassend und für die kommenden Jahre verbindlich auf ihre inhaltliche Gültigkeit überprüft worden. Eine Initiative bei Vorliegen eines Verstosses gegen die Sperrfrist im Sinne von § 50 Abs. 4 GG noch dahingehend zu überprüfen, ob weitere Ungültigkeitsgründe vorliegen, ist zudem aus Gründen der Prozessökonomie nicht Pflicht des Gemeinderates, zumal sich im Zeitpunkt der Wiedereinbringung der Initiative die Verhältnisse wieder geändert haben können und somit die Gültigkeit der Initiative neu geprüft werden muss.

5. a) In der Hauptsache bringt der Beschwerdeführer in seiner Beschwerdeschrift vor, der einzige Weg, das Antragsrecht des Soveräns auszuüben, stelle die kommunale Initiative dar, sodass im Zweifelsfall für die Volksrechte zu entscheiden sei. Die Gemeinde X. verfüge über ein überdimensioniertes Baugebiet, welches mittels Zuordnung des Gebietes «M.» zu einer Reservezone temporär redimensioniert werden solle. Beim Gebiet «M.» handle es sich ausserdem um ein zentrumsnahes Aussichts- und Naherholungsgebiet von einmaliger Schönheit, um einen schützenswerten Grünbereich, welcher lediglich an den Rändern einzelne locker angeordnete, ältere Wohnhäuser aufweise und von der Bevölkerung der Gemeinde X. rege als Spaziergebiet genutzt werde. Da eine Überbauung in diesem Gebiet aus den genannten Gründen in den nächsten Jahren nicht möglich sei, erweise sich eine Zuweisung des strittigen Gebietes zur Reservezone als ein adäquates planerisches Mittel. Weiter sei mit der Möglichkeit des verdichteten Bauens die Wohnzonenreserve angestiegen. Überdies sei seit dem Jahre 1993 noch mehr Land der Bauzone zugewiesen worden. Weiter hätten sich die prognostizierten Kosten für die im Rahmen des im Jahre 1995 eingeleiteten Quartierplanverfahrens «M.» geplanten Erschliessungsanlagen nahezu verdoppelt. Die Stimmberechtigten (und Steuerzahler) sowie die direkt betroffenen Grundeigentümer, die der Umzonung zu einem anderen Preis zugestimmt hätten, sollten deshalb auf Grund der neuen Verhältnisse die Chance zu einer erneuten Stellungnahme erhalten, zumal sich der Quartierplan «M.» erst im Anfangsstadium befinde. Wichtig sei insbesondere auch die Vorgeschichte der Einzonung des Gebietes «M.», welche an der Gemeindeversammlung vom (...) 1988 ihren Anfang genommen habe. Da über die Frage der Umzonung des Gebietes M. in die Reservezone seit dem (...) 1988 nie mehr auf Grund korrekter und vollständiger Informationen seitens der Gemeindebehörden abgestimmt worden sei, verliere das Argument der Planbeständigkeit vollends an Bedeutung, da die Gemeindeversammlung vom (...) 1993 auf Grund unrichtiger gemeinderätlicher Auslegungen des Bundesgerichtsent-scheides vom (...) 1992 über die Einzonung entschieden habe. Nach der in der Praxis geltenden Faustregel, wonach ein Nutzungsplan nach mehr als sechs Jahren ohne grosse Anforderungen revidiert werden könne, dürfe diese Frist noch verkürzt werden, wenn die Betroffenen einverstanden seien. Dazu kommt, dass sich die Verhältnisse im Sinne von Art.

21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG) erheblich geändert hätten und die Initiative im Einklang mit dem kantonalen Richtplan vom 31. Januar 1995 stehe.

b)/c) [Standpunkte des Bezirksrates Y. und des Gemeinderates X.]

6. a) In der Hauptsache ist zu prüfen, ob die vom Gemeinderat X. am (...) 1998 ausgesprochene und vom Bezirksrat Y. am (...) 2000 bestätigte Ungültigkeit der «L.-Initiative» rechtens sei.

[Vorgeschichte: Die im Gebiet „M.“ liegenden Grundstücke wurden an Gemeindeversammlungen der Jahre 1988, 1993, 1995 und 1997 der Wohnzone W x.y zugewiesen.] Zusammengefasst grenzt heute das in der Wohnzone W x.y liegende Gebiet «M.» im Westen, Norden und Südwesten an die kantonale Landwirtschaftszone, im Osten an die Bauzone sowie im Süden an die Freihaltezone.

b) Die Gemeindevorsteherschaft prüft eine Initiative hinsichtlich ihrer Gültigkeit und materiellen Zulässigkeit. Leidet die Initiative an einem wesentlichen Mangel (Rechtswidrigkeit, Undurchführbarkeit, Unbestimmtheit, missbräuchliche Wiedererwägung, Verletzung des Prinzips der Einheit der Materie, Formfehler), darf sie den Stimmberechtigten nicht vorgelegt werden; denn es geht nicht an, Beschlüsse fassen zu lassen, deren Rechtswidrigkeit oder Undurchführbarkeit von vornherein feststeht (BGE 92 I 359). Die Gemeindevorsteherschaft hat eine entsprechende Pflicht, nicht nur das Recht zur Prüfung. Bestehen lediglich Zweifel an der Gültigkeit, so ist die Initiative den Stimmberechtigten vorzulegen. Auf besonderen Gebieten, zum Beispiel bei einer Initiative auf Zonenplanänderung, gehört es nicht zur behördlichen Prüfung der Zulässigkeit, bereits alle komplexen Fragen der Rechtmässigkeit, der Zweckmässigkeit und Angemessenheit eines Begehrens, die im Genehmigungsverfahren vom Regierungsrat zu prüfen sind, vorweg zu entscheiden (RRB Nr. 243/1994; vgl. Thalmann, a. a. O., N. 6.1, 7.1 zu § 50 GG). Was den Ungültigkeitsgrund der Rechtswidrigkeit anbelangt, ist deren Massstab die Übereinstimmung mit dem gesamten übergeordneten Recht von Kanton und Bund. Im Zusammenhang mit Gemeindeinitiativen, welche die Änderung eines gestützt auf die Grundsätze des Raumplanungsgesetzes erlassenen Zonenplanes zum Ziele haben, ist der Grundsatz der Planbeständigkeit der wichtigste Bezugspunkt.

Aus Art. 21 RPG folgt, dass eine Initiative insoweit für materiell ungültig zu erklären ist, als sie die Änderung eines Nutzungsplans kurze Zeit nach dessen rechtskräftiger Genehmigung verlangt, ohne dass sich die Verhältnisse wesentlich geändert hätten (BGE 119 Ib 480 E. 5c S. 486; 114 Ia 32 E.6 S. 33; 113 Ia 444 E. 5b S 455; 109 Ia 114 E. 3 S. 114). Diese Bestimmung garantiert der Nutzungsplanung einerseits eine gewisse Beständigkeit und sichert ihr die vom Gesetzgeber zuge dachte Funktion zu. Die Pläne sind andererseits revidierbar, da dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt und Planung sowie Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden können. Gestützt darauf bestimmt § 9 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG), dass Planungen neuen Erkenntnissen und Entwicklungen anzupassen sind, soweit Rechtssicherheit und Billigkeit es zulassen. Das Interesse der Rechtssicherheit gebietet allerdings, dass sich die Planungsbehörden Zurückhaltung auferlegen. Die privaten Interessen an der Beibehaltung bisheriger rechtlicher Regelungen verdienen unter anderem dann besondere Beachtung, wenn die Bauordnungs- und Zonenplanrevision verhältnismässig kurze Zeit nach Erlass der geltenden Ordnung erfolgt oder wenn eine nicht

unerhebliche Einschränkung der bisherigen Rechte der Grundeigentümer statuiert wird. Weitere Schranken können im Einzelfall die Grundsätze des Vertrauensschutzes, die tatsächliche Unmöglichkeit sowie das Rechtsmissbrauchsverbot bilden. Mit anderen Worten bedarf es einer umfassenden Abwägung der entgegenstehenden Interessen.

Gestützt auf Art. 14 RPG ordnen Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens und unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen. Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Art. 15 lit. a und b RPG). Das kantonale Recht kann weitere Nutzungszonen vorsehen und Vorschriften enthalten über Gebiete, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird (Art. 18 Abs. 1 und 2 RPG). Das eidgenössische Recht umschreibt damit nicht den Inhalt einer bestimmten Planung, sondern erteilt den Kantonen 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. 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 vorgesehene Zweckbestimmung nicht zuwiderlaufen. Damit erweist sich die Reservezone als Nichtbauzone (vgl. BGE 123 Ia 183 f.). Das Bundesgericht hat weiter dazu festgehalten, dass die Erfüllung der Planungspflicht im Sinne von Art. 2 RPG und §§ 8 ff. PBG es nicht erlaube, die Festsetzung von Nutzungszonen unbefristet aufzuschieben. Auf Grund 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 338, 123 Ia 188).

- c) Auf Grund der Akten kann davon ausgegangen werden, dass das Gebiet «M.» zum grossen Teil überbaut ist und mit dem angrenzenden Siedlungsgebiet einen Zusammenhang aufweist. Das zentrumsnah gelegene Gebiet erscheint als groberschlossen und mit dem Quartierplan «M.» wurde im Jahre 1995 die Feinerschliessung eingeleitet.

Umstritten sind die Baulandreserven in der Gemeinde X. und der zukünftige Bedarf. Wie es sich damit verhält, braucht im vorliegenden Verfahren nicht abschliessend und umfassend beurteilt zu werden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass einer Übersicht der Baudirektion, Amt für Raumordnung und Vermessung, welche Angaben bereits dem Entscheid des Bezirksrats X. zu Grunde lagen (act. 8.16.b), zu entnehmen ist, dass in der Gemeinde X. im Jahre 1997 160,0 ha überbautes Land sowie 53,5 ha unüberbautes Land in der Bauzone und 16,9 ha in der Reservezone lagen. Von diesen 53,5 ha unüberbautem Land in der Bauzone entfielen 38,3 ha auf die Wohnzonen. Diese Statistik weist weiter über die Jahre 1983 bis 1997 einen Verbrauch von Land in der Bauzone von insgesamt 17,8 ha (recte: 17,7 ha) bzw. von 13,1 ha in der Wohnzone (1987: 1,4 ha, 1988: 0,3 ha, 1989: 1,3 ha, 1990: 0,1 ha, 1991: 0,8 ha, 1992: 0,9 ha, 1993: 0,4 ha, 1994: 1,9 ha, 1996 [Summe der Jahre 1995 und 1996]: 2,2 ha, 1997: 3,8 ha) aus. Angesichts der regen Bautätigkeit in der Region K. und der damit verbundenen markanten Zunahme des Landverbrauches ab dem Jahre 1997 kann ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass seit dem Jahre 1997 bis zum heutigen Zeitpunkt keine grossen Schwankungen im Landverbrauch in Wohnzonen aufge-

treten sind. Aus diesem Grund darf das Verhältnis von unüberbautem Land in den Wohnzonen von 38,3 ha zum Verbrauch von Land in den Wohnzonen von höchstens 3,8 ha (Statistik 1997) zum Massstab genommen werden. Dies führt zu einer Baulandreserve in den Wohnzonen von mindestens zehn Jahren. Geht man hingegen von einem Bedarf von durchschnittlich 2,5 ha Land in der Wohnzone pro Jahr aus, führt dies zu einer Baulandreserve von 15,5 Jahren. Angesichts dieser Verhältnisse ist nicht von einer zwingend zu redimensionierenden Wohnzone auszugehen. Mit anderen Worten ist das von der Initiative erfasste Gebiet «M.» gestützt auf Art. 15 RPG nicht zwingend einer Reservezone zuzuweisen. Dazu kommt, dass kein Anlass besteht, die bereits bestehende Reservezone von 16,9 ha (Stand 1997) aufzustocken.

Im Weiteren wird von den in der Bauordnung statuierten baulichen Verdichtungsmöglichkeiten im bereits überbauten Gebiet nur langsam Gebrauch gemacht, sodass das dadurch geschaffene Nutzungspotenzial nicht ohne weiteres mit unüberbauten Bauzonenreserven verglichen werden kann.

Die Vorgaben gemäss dem geltenden kantonalen Richtplan von 1995 sprechen nicht gegen die Belassung des Gebietes «M.» in einer Wohnzone, da das Gebiet «M.» im Siedlungsgebiet liegt und somit als richtplankonform zu qualifizieren ist.

Unter dem Gesichtswinkel von Art. 15 RPG ist demnach anzunehmen, dass das von der Initiative bezeichnete Gebiet den bundesrechtlichen Anforderungen an eine Bauzone genügt.

- d) Die vom Beschwerdeführer genannte, seit Jahren überlastete Infrastruktur der Gemeinde X. kann überdies nicht mit einer Redimensionierung der Bauzonen, insbesondere nicht mit einer Auszonung von wenigen Hektaren Land in der Wohnzone W x.y, behoben werden, da im Zentrum der Gemeinde X. nicht nur Ortsansässige einkaufen oder arbeiten, sondern auch Ortsfremde, welche insbesondere mit ihren Privatfahrzeugen ebenfalls zur Verkehrsüberlastung im Zentrum von X. beitragen. Vielmehr ist dieser Mangel mit der Umsetzung eines den tatsächlichen Verhältnissen angepassten Verkehrsplanes, der die Groberschliessung in der Gemeinde X. bzw. ein darauf abgestütztes Verkehrskonzept aufzeigt, anzugehen.
- e) Der vom Beschwerdeführer vorgebrachte Einwand, die veranschlagten Kosten für den Bau der im Rahmen des Quartierplanverfahrens «M.» zu erstellenden Erschliessungsanlagen hätten sich bereits verdoppelt, erweist sich als Begründung für die Zuweisung des Gebietes «M.» zu einer Reservezone als nicht stichhaltig. Zu erwähnen ist auch, dass der Baukostenindex seit der Einleitung des Quartierplanverfahrens im Jahre 1995 weiter gestiegen ist, weshalb die Baukosten im Zeitpunkt der Realisierung der Erschliessungsanlage ebenfalls höher ausfallen werden. Höhere Quartierplankosten stellen keine geänderten Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG dar; vielmehr stellen die Feinerschliessungskosten Folgen der Einzonung des Gebietes «M.» dar.
- f) Die Festlegung einer Reservezone im Gebiet «M.» hätte im Weiteren auch zur Konsequenz, dass die Eigentümer der betroffenen Grundstücke gemäss § 65 Abs. 4 PBG frühestens acht Jahre nach der Festsetzung einer Reservezone einen Anspruch auf Überprüfung der Bauzonendimensionierung hätten. Dies würde angesichts der Tatsache, dass seit dem Jahre 1993 der grösste Teil der Grundstücke im streitbetroffenen Gebiet «M.» in der

Wohnzone und damit in einer Bauzone liegt, einen zu grossen Eingriff in die Eigentumsrechte dieser Bürger zur Folge haben (BGE 123 I 191). Die Festsetzung einer Reservezone und damit einer Nichtbauzone käme einer Auszonung gleich, da die Erstellung von Bauten und Anlagen nur unter den einschränkenden Bestimmung von Art. 24 RPG zulässig wäre (§ 65 Abs. 2 PBG). Dazu kommt, dass bereits seit dem Jahre 1995 im Gebiet «M.» ein Quartierplanverfahren rechtskräftig eingeleitet ist, welches gestützt auf die Grundsätze der Rechtssicherheit sowie des Vertrauensprinzipes den Grundeigentümern einen Anspruch auf die Realisierung der Feinerschliessung ihrer im Perimeter des Quartierplanes «M.» liegenden Grundstücke verleiht.

- g) Dem vom Beschwerdeführer vorgebrachten Argument, dass die Erhaltung eines schützenswerten Aussichts- und Naherholungsgebiets ebenfalls Ziel der Initiative sei, ist entgegenzuhalten, dass ein solches Ziel mit der Festsetzung einer Freihaltezone anzustreben wäre, nicht jedoch – wie in der Initiative vorgesehen – mit einer Reservezone (§ 61 Abs. 2 PBG). Aus diesem Grund ist nicht weiter auf dieses Vorbringen einzugehen.
 - h) Zu bemerken bleibt, dass die vom Beschwerdeführer behauptete Irreführung der Stimmberechtigten anlässlich der Gemeindeversammlung vom (...) 1993 in diesem Verfahren und unter dem Aspekt von Art. 21 Abs. 2 RPG nicht relevant ist. Diese Rüge hätte bereits im Rahmen eines Rechtsmittels gegen den genannten Gemeindeversammlungsbeschluss vorgebracht werden sollen.
 - i) Auch wenn seit der für die strittige Initiative massgeblichen Gemeindeversammlungen vom (...) 1993, vom (...) 1995 und vom (...) 1997, an welchen Versammlungen Bauland im Gebiet «M.» eingezont wurde, zwischen vier bis acht Jahre verflissen sind, mithin grundsätzlich nicht mehr von einem kurzen Zeitraum seit der letzten umfassenden Zonenplanänderung aus dem Jahre 1993 im fraglichen Gebiet ausgegangen werden kann, steht der strittigen Initiative die Planbeständigkeit im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG entgegen. Es kann mit anderen Worten nicht gesagt werden, dass sich die Verhältnisse seither wesentlich geändert hätten. Der – nach der Auffassung des Beschwerdeführers überdimensionierte – Einbezug des Baulandes war damals bekannt und wurde in Abwägung der gesamten Interessen bewusst in Kauf genommen, wie dies auch im angefochtenen Entscheid des Bezirksrates Y. vom 3. Februar 2000 ausführlich dargestellt wird. Auf Grund dieser Überlegungen können die Voraussetzungen für eine Planänderung im Sinne der von der Initiative verlangten Zuweisung zu einer Reservezone unter planerischen Gesichtspunkten nicht bejaht werden. Dem Bezirksrat Y. kann bei einer gesamthaften Betrachtung nicht vorgeworfen werden, die umstrittene Initiative in Missachtung des kantonalen Rechts und des Bundesrechts als ungültig erklärt zu haben. Der Gemeinderat X. wie auch der Bezirksrat Y. haben daher das Initiativrecht nicht verletzt.
7. Aus den genannten Gründen erweist sich die vorliegende Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen. Die Kosten der Verfahren hinsichtlich des Endentscheides sowie des Zwischenentscheides, in welchem auf das Begehren um Anordnung von vorsorglichen Massnahmen nicht eingetreten wurde, sind in Anwendung von §132 WAG auf die Staatskasse zu nehmen. Die Voraussetzungen für die Zusprechung der vom Beschwerdeführer wie vom Gemeinderat X. beantragten Parteientschädigungen liegen nicht vor (§ 17 Abs. 2 VRG).

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Beschwerde von A. gegen die Beschlüsse des Bezirksrates Y. vom (...) 1999 sowie vom (...) 2000 betreffend den Beschluss des Gemeinderates X. vom (...) 1998 über die Ungültigerklärung der Initiative zur Umzonung des Gebietes «M.» («L.-Initiative») wird abgewiesen.

II. Die Kosten des Verfahrens werden von der Staatskasse getragen.

III. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

IV. Mitteilung an (...).