

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00112 vom 21. Juni 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-06-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2016.00112](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00112)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00112 du 21 juin 2018

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00112 del 21 giugno 2018

## Regeste

Nutzungsplanung | Nutzungsplanung [Die Beschwerdeführerin wehrt sich gegen die Zuweisung eines Gebiets von der Reserve- in die Landwirtschaftszone.] Kommunale Landwirtschaftszonen können auch am Bauzonenrand festgelegt werden. Die Gemeinde war zur Festsetzung der kommunalen Landwirtschaftszone zuständig (E. 6.3.1). Die Vorinstanz hat die im Lauf des Rekursverfahrens eingetretenen Änderungen der planungsrechtlichen Verhältnisse, insbesondere die Revision des kantonalen Richtplans, womit das betreffende Gebiet dem Landwirtschaftsgebiet zugeordnet worden ist, zu Recht berücksichtigt (E. 6.3.2). Im Beschwerdeverfahren ist zu prüfen, ob die Zuweisung der betroffenen Grundstücke in die kommunale Landwirtschaftszone rechtmässig erfolgt ist. Ob die von der Beschwerdeführerin beantragte Beibehaltung der Reservezone ebenfalls infrage käme, wäre nur zu prüfen, wenn sich der Gemeindeversammlungsbeschluss als rechtswidrig erweisen sollte (E. 6.3.3). Die Umzonung verletzt den Grundsatz der Planbeständigkeit nicht, da die planungsrechtlichen Grundlagen mit der Revision des kantonalen Richtplans und der Zuweisung des betroffenen Gebiets zum Landwirtschaftsgebiet wesentlich geändert haben (E. 6.3.4). Da ausreichend Baulandreserven zur Verfügung stehen, besteht kein Anlass für die Erhaltung des Gebiets als Reservezone (E. 6.3.5). Einer künftigen baulichen Nutzung steht sodann das gewichtige öffentliche Interesse an der Bewahrung des Naherholungsgebiets und dessen Nutzung als Rebland und Fruchtfolgefläche entgegen (E. 6.3.6). Auch die Eigentumsgarantie spricht damit nicht gegen die Umzonung (E. 6.3.7). Abweisung der Beschwerde.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2016.00112 Urteil der 3. Kammer vom 21. Juni 2018 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Ersatzrichter Christian Mäder, Gerichtsschreiberin Rahel Zehnder. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Gemeinde C, vertreten durch den Gemeinderat, Beschwerdegegnerin, und Baudirektion Kanton Zürich, Mitbeteiligte, betreffend Nutzungsplanung, hat sich ergeben: I. Die Gemeindeversammlung C stimmte am 6. Juni 2011 der Initiative "D bleibt grün" zu. Damit wurde das gemäss Bau- und Zonenordnung vom 6. April 2009 in der Reservezone gelegene Gebiet D-E, das die Grundstücke Kat.-Nrn. 01–14 umfasste, der kommunalen Landwirtschaftszone zugewiesen. II. Gegen diesen Beschluss erhoben drei Grundeigentümer Rekurs und beantragten, dass der Gemeindeversammlungsbeschluss aufzuheben und die betroffenen Parzellen in der Reservezone zu belassen seien. Nach Durchführung des Schriftenwechsels sistierte das Baurekursgericht die Verfahren am 24. April 2012, bis die Gesamtüberprüfung der

kantonale Richtplanung abgeschlossen sei. Am 18. März 2014 setzte der Kantonsrat den revidierten Richtplan fest, wozu der Bundesrat am 29. April 2015 die Genehmigung erteilte. Daraufhin nahm das Baurekursgericht die Verfahren am 10. Juni 2015 wieder auf. Am 6. Juli 2015 erstattete die zuvor als Mitbeteiligte in das Rekursverfahren aufgenommene Baudirektion einen Amtsbericht, zu dem sich die Parteien äussern konnten. In der Folge zogen zwei Grundeigentümer ihre Rekurse zurück. Die dritte Anfechtende übertrug ihre Parzelle an die Tochter A, die in das Verfahren eintrat. Mit Entscheid vom 27. Januar 2016 vereinigte das Baurekursgericht die drei Verfahren, schrieb deren zwei als durch Rückzug der Rekurse erledigt ab und wies das Rechtsmittel von A ab. III. Mit Beschwerde vom 29. Februar 2016 liess A dem Verwaltungsgericht beantragen: "1. Disp.-Ziffer III sowie die Disp.-Ziffern V und VI des angefochtenen Entscheids seien aufzuheben; 2. der Beschluss der Gemeindeversammlung vom 6. Juni 2011 über die Zuteilung des Gebiets D in die Landwirtschaftszone sei aufzuheben; 3. eventuell seien die Akten an die Vorinstanz zum Entscheid über den gestellten Eventualantrag (Umzonung der Parzelle Kat.-Nr. 07 mit dem Rebberg zur Landwirtschaftszone) zurückzuweisen; 4. subeventuell sei die Vorinstanz einzuladen, die Gerichtsgebühr von Fr. 13'000.- auf höchstens Fr. 8'000.- zu reduzieren; 5. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerschaft." Daraufhin lud der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts die Baudirektion mit Verfügung vom 2. März 2016 ein, bezüglich der teilweisen Neufestsetzung der Nutzungsplanung gemäss Gemeindeversammlungsbeschluss den Genehmigungsentscheid zu treffen. Am 2. November 2016 genehmigte die Direktion die Teilrevision der Nutzungsplanung. In seiner Vernehmlassung vom 23. November 2016 schloss das Baurekursgericht ohne weitere Bemerkungen auf Abweisung der Beschwerde. Denselben Antrag stellte namens der Gemeinde C der Gemeinderat am 17. November 2016. Ebenso beantragte die Baudirektion am 8. Dezember 2016 unter Hinweis auf einen Mitbericht des Amtes für Raumentwicklung vom 5. Dezember 2016 die Abweisung der Beschwerde. Auf die Erwägungen des Rekursentscheids und die Parteivorbringen wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Urteilsgründen zurückgekommen. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der gegen den Entscheid der Vorinstanz erhobenen Beschwerde zuständig. Als Eigentümerin des von der Umzonung betroffenen Grundstücks Kat.-Nr. 09 ist A zur Beschwerde gegen den auf Abweisung lautenden Rekursentscheid legitimiert (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). Auf das frist- und formgerecht eingereichte Rechtsmittel ist daher einzutreten. 2. Der Sachverhalt ist aus den Akten hinreichend ersichtlich, weshalb auf die Durchführung eines Augenscheins zu verzichten ist (RB 1995 Nr. 12 = BEZ 1995 Nr. 32; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich 2014 [Kommentar VRG], § 7 N. 79). Ebenso wenig bedarf es sonstiger Untersuchungshandlungen des Verwaltungsgerichts.

### **E. 3.1**

Die am 28. Mai 2010 eingereichte Initiative "D bleibt grün" lautete: "Die heutige Reservezone D wird vollumfänglich der kommunalen Landwirtschaftszone zugeteilt." Eine Gegeninitiative "D – ausgewogen gestalten" forderte, eine Bautiefe entlang der F-Strasse der Bauzone W2/1.4 zuzuweisen. Entsprechend der Empfehlung des Gemeinderats nahm die Gemeindeversammlung vom 6. Juni 2011 die Initiative an und verwarf den Gegenvorschlag. Der Erläuternde Bericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung vom

28. Juni 2000 (RPV) hielt dazu fest, dass in C in den letzten 15 Jahren durchschnittlich 2,2 ha Wohn- und Mischzonen pro Jahr verbraucht worden seien. Ende 2009 habe die Gemeinde noch über rund 29,4 ha unüberbautes Land in Wohn- und Mischzonen verfügt; hinzu kämen noch "stille Reserven" aufgrund der im überbauten Gebiet möglichen Nachverdichtung. Damit sei ein angemessenes Wachstum in den nächsten 15 Jahren gewährleistet und dränge sich keine Einzonung von Reservezonenland auf. Das Gebiet D sei als wichtige Landschaftskammer zu würdigen. Die besonderen Qualitäten der zusammenhängenden Grünfläche als Erholungsraum sollten für die Bevölkerung langfristig erhalten bleiben. Ferner diene das Gebiet zu grossen Teilen als Fruchtfolgeflechte zweiter Güte; kleinere Teile eigneten sich als getreidebetonte Fruchtfolgeflechte erster Güte sowie als futterbaubetonte Fruchtfolgeflechte. Nach Einreichung der Initiative sei der Entwurf zur Änderung des kantonalen Richtplans öffentlich aufgelegt worden. Darin finde sich der Antrag des Gemeinderats, das Gebiet G als Siedlungsgebiet zu bezeichnen und im Gegenzug jenes in der Reservezone D zu streichen.

### **E. 3.2**

Am 18. März 2014 revidierte der Kantonsrat den kantonalen Richtplan (<https://are.zh.ch>), wozu der Bundesrat am 29. April 2015 die Genehmigung erteilte. Danach kam das Gebiet D-E in das Landwirtschaftsgebiet und ein Landschaftsförderungsgebiet zu liegen, während das bisher der Landwirtschaftszone zugewiesene Areal G dem Siedlungsgebiet zugewiesen wurde.

### **E. 3.3**

Im Genehmigungsbeschluss vom 2. November 2016 hielt die Baudirektion fest, dass nach Änderung der Richtplanung die Voraussetzungen für die Ausscheidung einer Bauzone im Gebiet D-E dahingefallen seien. Die Festlegung einer Landwirtschaftszone entspreche den neuen richtplanerischen Vorgaben.

### **E. 4.1**

Laut Art. 14 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; RPG) vom 22. Juni 1979 ordnen Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens (Abs. 1); sie unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Abs. 2). Neben diesen Zonenarten (Art. 15–17 RPG) gestattet Art. 18 RPG dem kantonalen Recht, weitere Nutzungszonen vorzusehen (Abs. 1). Es kann Vorschriften enthalten über Gebiete, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird (Abs. 2). Von dieser Möglichkeit hat der Kanton Zürich mit der Reservezone Gebrauch gemacht. Gemäss § 65 Abs. 1 PBG umfasst diese Flächen, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen werden soll. Darin einzuteilen sind insbesondere die im kantonalen Richtplan derzeit noch bezeichneten Bauenwicklungsgebiete, aber auch sonst nicht innerhalb der nächsten 15 Jahre benötigten Siedlungsflächen. Damit sind Reservezonen Instrumente der Baugebietsetappierung (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht,

### **E. 4.2**

Art. 15 RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012) gibt die Kriterien vor, gemäss denen Land einer Bauzone zugeordnet werden kann (Heinz Aemisegger/Samuel Kissling in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016 [zit. Praxiskommentar RPG], Art. 15

N. 44 und 86). Nach der ursprünglichen Fassung dieser Bestimmung vom 22. Juni 1979 umfassten Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Die Ausscheidung von Bauzonen hat sich primär an Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 zu orientieren, wonach die Raumplanung der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes zu dienen hat. Abs. 5 von Art. 15 RPG verpflichtet Bund und Kantone zur Erarbeitung von technischen Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich für die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen. Diese Richtlinien werden ergänzt durch Art. 30a RPV (eingefügt am 2. April 2014, in Kraft seit 1. Mai 2014), der die wichtigsten Eckwerte zur Bestimmung der Bauzonengrösse im Kanton konkretisiert (Aemisegger/Kissling, Art. 15 N. 126). Damit soll im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen eine Vereinheitlichung bezüglich der Methode zur Bedarfsrechnung für Bauzonen bzw. ihrer Dimensionierung für die massgebliche Planungsperiode erfolgen, was in vielen Fällen eine Abkehr von der bis anhin weit verbreiteten Trendmethode in ihrer bisherigen Form zur Folge haben wird (vgl. Aemisegger/Kissling, Art. 15 N. 51 und 119; <https://www.are.admin.ch/rpg/1> [Technische Richtlinien Bauzonen]).

## **E. 5**

A., Zürich 2011, S. 133). Eigentümer von Grundstücken in Reservezonen haben nach § 65 Abs. 4 PBG einen Anspruch auf Überprüfung der Bauzonendimensionierung, der frühestens acht Jahre nach der Festsetzung oder Revision des Zonenplans geltend gemacht werden kann.

### **E. 5.1**

Im Rekurs- und Beschwerdeverfahren gilt ein unterschiedlicher Überprüfungsmassstab: Mit Rekurs können gerügt werden: a. Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung oder Ermessensunterschreitung, b. unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts, c. Unangemessenheit der angefochtenen Anordnung (§ 20 Abs. 1 VRG). Mit Beschwerde können hingegen grundsätzlich nur die Rügen gemäss § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG erhoben werden (§ 50 Abs. 1 VRG); die Rüge der Unangemessenheit ist bloss dann zulässig, wenn ein Gesetz dies vorsieht (§ 50 Abs. 2 VRG).

### **E. 5.2**

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sind die Rekursbehörden grundsätzlich verpflichtet, ihre umfassende Überprüfungsbefugnis nach § 20 Abs. 1 VRG voll auszuschöpfen und angefochtene Entscheide demnach auch auf Unangemessenheit zu überprüfen (vgl. VGr, 21. September 2015, VB.2014.00480, E. 2.3). Demgegenüber ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, das Ermessen der Vorinstanz zu hinterfragen. Mangels abweichender spezialgesetzlicher Grundlage kann das Gericht den angefochtenen Entscheid nur auf eigentliche Rechtsfehler, nicht aber auf Unangemessenheit überprüfen (§ 50 Abs. 2 VRG). Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG, denn bereits das Rekursverfahren gewährleistet die volle Überprüfung durch wenigstens eine Rechtsmittelinstanz (vgl. Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 33 N. 75).

### **E. 6.1**

Die Vorinstanz erwog, dass sich die Zuweisung des Gebiets D-E zur Landwirtschaftszone unter dem Aspekt der Bedarfsberechnung als zutreffend erweise. Die Gemeinde C weise Baulandreserven von 29,4 ha aus; der durchschnittliche Flächenverbrauch in den letzten 15 Jahren belaufe sich auf 2,2 ha/Jahr. Unter Mitberücksichtigung des Nachverdichtungspotenzials sei daher ein angemessenes Wachstum der Gemeinde für die nächsten 15 Jahre unabhängig davon gewährleistet, ob das Gebiet G je eingezont werde oder nicht. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin habe die erneute Bedarfsprüfung aufgrund der Initiative "D bleibt grün" durchgeführt werden müssen, ohne dass eine Änderung der bestehenden Verhältnisse vorausgesetzt gewesen sei. Weil das streitbetreffene Gebiet schon heute grösstenteils landwirtschaftlich genutzt werde, komme der Planbeständigkeit geringere Bedeutung zu. Die Anpassung der Planung an die tatsächlich ausgeübte Nutzung sei zweckmässig. Damit entspreche der kommunale Zonenplan auch dem revidierten kantonalen Richtplan, denn nach § 47 PBG müssten Bauzonen, zu denen auch Reservezonen als sogenannte etappierte Bauzonen zählten, innerhalb des im Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets ausgeschieden werden. Kraft § 19 Abs. 2 PBG sei der Richtplan entsprechend dem Antrag der Beschwerdeführerin akzessorisch zu überprüfen. Aufgrund seiner Lage stelle das schon heute landwirtschaftlich genutzte Gebiet D-E einen wertvollen Naherholungsraum dar. Das Land eigne sich grossenteils als uneingeschränkte Fruchtfolgefläche zweiter Güte, woran bestehende Erschliessungsbauwerke nichts änderten. Die richtplanerisch erfolgte Zuweisung des streitbetreffenen Areals zum Landwirtschaftsgebiet überzeuge daher. Ebenso wenig lasse sich aufgrund der topografischen Verhältnisse die auf Antrag der Gemeinde vorgenommene Umteilung des Gebiets G zum Siedlungsgebiet beanstanden. Falls sich der kommunale Baulandbedarf wesentlich ändere, eigne sich dieses Gebiet besser für die Überbauung als das Gebiet D-E.

## **E. 6.2**

Zur Begründung ihres Rechtsmittels macht die Beschwerdeführerin zunächst geltend, dass die Gemeinde C eine kommunale Landwirtschaftszone gar nicht hätte festsetzen dürfen. Denn § 46 Abs. 3 PBG wolle einer Gemeinde nur dann die Kompetenz zu einer solchen Anordnung übertragen, wenn der Kanton dies nicht könne oder wolle, so etwa bei innenliegenden, von Bauzonen umgebenen Landwirtschaftszonen. Beim peripher gelegenen Areal D gehe es indessen um die grundsätzliche Trennung von Bau- und Nichtbaugesbiet. Auch nach der Aufhebung des früheren § 37 PBG bestehe der Primat des Staates bei der Landwirtschaftszone fort. Sodann billige die Vorinstanz der Gemeinde zu Unrecht eine vertretbare Handhabung ihres planerischen Ermessens zu. Weil nicht eine Einzonung des Gebiets D, sondern bloss die Beibehaltung der bisherigen Reservezone im Streit liege, erübrige sich eine Bedarfsprognose nach Art. 15 RPG. Bei den Reservezonen handle es sich nicht um Bauzonen, weshalb vorgängig der Gemeindeversammlung keine solche Prognose hätte erstellt werden müssen. Indem die Vorinstanz ihrem Entscheid die Bedarfsprognose zugrunde gelegt habe, sei sie bei der Interessenabwägung von einem sachfremden Gesichtspunkt ausgegangen. Ebenso wenig treffe es zu, dass die Initiative "D bleibt grün" Anlass zur erneuten Überprüfung der Baulandreserven gegeben habe. Vielmehr dürfe dies laut Art. 21 Abs. 2 RPG nur bei einer wesentlichen Änderung der Verhältnisse geschehen. Nachdem die Ortsplanung C 2005 und 2009 samt der Reservezone D umfassend überprüft und beibehalten worden sei, fehle es an einer solchen Änderung. Da die heutigen Verhältnisse auch mit der Reservezone fortgeführt werden könnten, erweise sich die Festsetzung einer Landwirtschaftszone als unnötig. Sodann widerspreche die Beibehaltung

der Reservezone als Nichtbauzone dem kantonalen Richtplan nicht. Weil die Gemeindeversammlung den angefochtenen Beschluss am 6. Juni 2011 gefasst, der Bundesrat den revidierten kantonalen Richtplan jedoch erst am 29. April 2015 genehmigt habe, hätte die Vorinstanz diese Änderung nicht berücksichtigen dürfen. Im vorliegenden Fall sei das Vertrauen der Grundeigentümerin in den Fortbestand der bisherigen Reservezone höher zu gewichten als das öffentliche Interesse an der sofortigen Umsetzung des geänderten Richtplans. Daher sei der Rechtsstreit nach Massgabe des bisherigen kantonalen Rechts zu entscheiden. Im Rahmen der akzessorischen Überprüfung des kantonalen Richtplans habe die Vorinstanz die tatsächlichen Verhältnisse unrichtig gewürdigt. Ferner argumentiere sie widersprüchlich, wenn sie mit Bezug auf den D den Bedarf nach Bauland verneine, mit Bezug auf die G aber bejahe. Bei der Fläche zwischen der F- bzw. H-Strasse und dem Weinberg handle es sich nicht um eine bedeutende Landschaftskammer; diese beginne vielmehr erst oberhalb der Reben. Zu deren Schutz sei im Rekurs der Eventualantrag auf Zuweisung nur des Rebhangs zur Landwirtschaftszone gestellt worden. Die Vorinstanz sei auf diesen Antrag gar nicht eingegangen. Das Gebiet D sei nur aufgrund des geänderten kantonalen Richtplans zur Fruchtfolgefläche geworden und nicht umgekehrt, wie die Vorinstanz annehme. Weil die Reservezone D vollumfänglich grob- und teilweise auch feinerschlossen sei, dürfe die Option einer späteren Einzonung nicht durch die Zuweisung zur Landwirtschaftszone zerstört werden. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz habe der "Abtausch" mit dem Gebiet G und deren Zuweisung zum Siedlungsgebiet keineswegs nahegelegen. Dass sich letztere im Unterschied zum D eher als Siedlungs- denn als Landwirtschaftsgebiet eigne, treffe nicht zu. Die Vorinstanz verkenne, dass die Kulturlandinitiative die Absicht des Gemeinderats verhindere, das Gebiet G in den nächsten 20–25 Jahren zu erschliessen und zu überbauen. Die Änderung des kantonalen Richtplans erweise sich daher als rechtswidrig und müsse im Rahmen von dessen akzessorischer Überprüfung aufgehoben werden. Einzig die Zuteilung des Rebbergs samt Umgelände zur Landwirtschaftszone sei vertretbar, was eventuell beantragt werde.

### **E. 6.3.1**

In der ursprünglichen Fassung vom 7. September 1975 regelten §§ 36 f. PBG unter dem Randtitel "kantonale und regionale Nutzungszonen" neben der Forstwirtschaftszone die Landwirtschaftszone. Mit der Gesetzesrevision vom 1. September 1991 wurde § 37 PBG aufgehoben. Sodann wurde § 46 PBG betreffend den Hauptinhalt der von den Gemeinden zu erlassenden Bau- und Zonenordnung wie folgt neu gefasst: " 1 Die Bau- und Zonenordnung regelt die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind. 2 Zu diesem Zweck wird der nicht von übergeordneten Zonen und nicht von Waldareal erfasste Gemeindebann rechtsverbindlich in Bauzonen, Erholungszonen, Freihaltezonen und Reservezonen unterteilt. 3 Ferner können ergänzende Landwirtschaftszonen, namentlich im Siedlungsgebiet, festgesetzt werden." Nach dem klaren Gesetzeswortlaut ist die Gemeinde befugt, die vom Kanton festgesetzte Landwirtschaftszone mit entsprechenden kommunalen Festlegungen zu ergänzen. Dass die Rechtslage unter der Herrschaft von § 37 PBG eine andere gewesen sei, wie die Beschwerdeführerin mit dem Hinweis auf einen Regierungsratsentscheid aus dem Jahr 1987 dartut, spielt daher keine Rolle. Sinn und Zweck von § 46 Abs. 3 PBG ist, den Gemeinden einen Planungsspielraum zu belassen und ihnen dort die Schaffung einer Landwirtschaftszone zu ermöglichen, wo – wie hier – kommunale Interessen dies erfordern. Hinzu kommt, dass die Gemeinde im konkreten Fall eher gewillt sein mag, das mit einer Aus- oder Rückzonung verbundene Risiko zu tragen,

hierfür aufgrund von Art. 5 Abs. 2 RPG eine Entschädigung aus materieller Enteignung leisten zu müssen ( Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3. A., Zürich 2017, S. 96 ff. ). Mithin können kommunale Landwirtschaftszonen auch am Bauzonenrand festgelegt werden und war die Gemeinde C zur Festsetzung der kommunalen Landwirtschaftszone D-E zuständig.

### **E. 6.3.2**

Die Vorinstanz hat ihrem Entscheid vom 27. Januar 2016 die zu jenem Zeitpunkt geltende Sach- und Rechtslage zugrunde gelegt. Demgegenüber hält die Beschwerdeführerin dafür, dass die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse zur Zeit des angefochtenen Gemeindeversammlungsbeschlusses vom 6. Juni 2011 hätten berücksichtigt werden müssen. Die Vorinstanz hat ihre Auffassung bereits in der – von der Beschwerdeführerin übrigens nicht angefochtenen – Präsidialverfügung vom 24. April 2012 zum Ausdruck gebracht, womit das Rekursverfahren "bis zum Abschluss der noch hängigen Gesamtüberprüfung der kantonalen Richtplanung" sistiert worden ist. Nachdem der Kantonsrat den revidierten Richtplan am 18. März 2014 festgesetzt und der Bundesrat am 29. April 2015 seine Zustimmung hierzu erteilt hatte, wurde das Verfahren mit Präsidialverfügung vom 10. Juni 2015 fortgesetzt. Massgebenden Zeitpunkt in Bezug auf die Sachlage bildet nach der Rechtsprechung stets der Sachverhalt im Zeitpunkt des Rekursentscheids (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20a N. 4). Entscheidet das Verwaltungsgericht als zweite gerichtliche Instanz, so gilt zwar nach § 52 Abs. 2 VRG grundsätzlich das Verbot neuer tatsächlicher Behauptungen. Aus prozessökonomischen Gründen lässt die Praxis aufgrund der reformatorischen Entscheidbefugnis des Verwaltungsgerichts aber Ausnahmen zu, wenn sich die Sachlage seit dem Rekursentscheid wesentlich verändert hat (Donatsch, § 52 N. 24). Hinsichtlich einer Änderung der Rechtslage stellt die Lehre grundsätzlich auf den Zeitpunkt der erstinstanzlichen Anordnung ab, wobei das Kontinuitätsinteresse des Privaten einerseits und das Interesse des Gemeinwesens an der Geltung des neuen Rechts andererseits gegeneinander abzuwägen seien und das Vertrauen des Privaten in die unveränderte Weitergeltung des bisherigen Rechts grundsätzlich Vorrang habe. Anders verhalte es sich jedoch dann, wenn zwingende Gründe für die Berücksichtigung des neuen Rechts sprächen, insbesondere wenn die Vorschriften um der öffentlichen Ordnung willen oder zur Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen erlassen worden seien (Donatsch, § 20a N. 24 f. mit Hinweisen). Die zürcherische Praxis stellt bei Dauersachverhalten nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts nicht nur im Rekurs-, sondern auch noch im Beschwerdeverfahren auf das neue Recht ab (Donatsch, § 20a N. 29). Dies hat das Gericht mit Bezug auf die Änderung von planungsrechtlichen Festlegungen während des Rechtsmittelverfahrens ausdrücklich festgehalten (RB 1985 Nr. 116). Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz die im Lauf des Rekursverfahrens eingetretenen Änderungen der planungsrechtlichen Verhältnisse, insbesondere die Revision des kantonalen Richtplans, womit das Gebiet D-E dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen worden ist, zu Recht berücksichtigt. Ebenso hat das Verwaltungsgericht allfällige seither eingetretene Änderungen der rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse zu beachten. Anzumerken bleibt, dass die über drei Jahre dauernde Sistierung des Rekursverfahrens keinen Sinn gemacht hätte, wenn nach Auffassung der Beschwerdeführerin im Rechtsmittelverfahren auf die Verhältnisse von 2011 hätte abgestellt werden müssen. Ferner besteht ein qualifiziertes öffentliches Interesse daran, dass ein kommunaler Planungsakt mit den Vorgaben der übergeordneten kantonalen Richtplanung übereinstimmt.

### **E. 6.3.3**

Nachdem der am 18. März 2014 revidierte und vom Bundesrat am 29. April 2015 genehmigte kantonale Richtplan das Gebiet D-E dem Landwirtschaftsgebiet zuweist, worauf nach dem eben Gesagten im Rechtsmittelverfahren abzustellen ist, entspricht der angefochtene Gemeindeversammlungsbeschluss vom 6. Juni 2011 der übergeordneten Richtplanung. Im Streit liegt und vom Verwaltungsgericht zu überprüfen ist die Frage, ob die Zuweisung der betroffenen Grundstücke in die kommunale Landwirtschaftszone rechtmässig erfolgt ist. Ob die von der Beschwerdeführerin beantragte Beibehaltung der Reservezone ebenfalls infrage käme, wäre nur dann zu klären, wenn sich der Gemeindeversammlungsbeschluss als rechtswidrig erweisen sollte. Selbst wenn auch die bisher bestehende Reservezone mit dem neuen Richtplan verträglich wäre, spräche dies nicht gegen die von der Gemeinde vorgenommene Umzonung, zumal der kantonale Richtplan das fragliche Gebiet ohnehin der Landwirtschaftszone zuweist. Von Bundesrechts wegen steht – entgegen der Auffassung der Vorinstanz – jedenfalls fest, dass es sich bei Reservezonen um Nichtbauzonen handelt, weshalb sie nicht dazu dienen können, überdimensionierte Bauzonen beizubehalten, um sie in mehrere Überbauungsetappen aufzuteilen (Baugebietsetappierung) und dadurch erforderliche Auszonungen zu vermeiden ( Muggli, Praxiskommentar RPG, Art. 18 N. 37 ).

### **E. 6.3.4**

Laut Art. 21 Abs. 2 RPG sind die Nutzungspläne zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Nach dem Gesagten kann dahingestellt bleiben, ob diese Voraussetzungen bereits im Zeitpunkt der Gemeindeversammlung vom 6. Juni 2011 bestanden hatten, weil die Nutzungsplanung der Gemeinde C zum letzten Mal erst im Jahr 2009 überprüft worden war. Nachdem der Kantonsrat jedoch mit der Revision des kantonalen Richtplans und der Zuweisung des Gebiets D-E zum Landwirtschaftsgebiet die planungsrechtlichen Grundlagen wesentlich geändert hat, sind die Voraussetzungen für eine Überprüfung der Nutzungsplanung inzwischen klarerweise erfüllt. Die Umzonung verletzt somit den Grundsatz der Planbeständigkeit nicht.

### **E. 6.3.5**

Wie die Vorinstanz zutreffend und unwidersprochen ausgeführt hat, ist die mit dem kantonalen Richtplan erfolgte Zuweisung des Gebiets D-E zum Landwirtschaftsgebiet kraft § 19 Abs. 2 PBG akzessorisch auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen. Dabei ist der Vorinstanz beizupflichten, dass diese Geländekammer ein wertvolles Naherholungsgebiet darstellt und sich für den Rebbau bzw. für die landwirtschaftliche Nutzung bestens eignet. Soweit die Beschwerdeführerin dies in Abrede stellt, ist auf die Erwägungen der Vorinstanz diesbezüglich zu verweisen. Die Vorinstanz verfügt als Fachgericht über die notwendigen Fachkenntnisse, um die tatsächlichen Verhältnisse sachkompetent beurteilen zu können, umso mehr als sie einen Augenschein durchgeführt hat. Zu prüfen bleibt einzig die Frage, ob die in der Gemeinde C zu erwartende bauliche Entwicklung in den kommenden 15 Jahren (Art. 15 Abs. 1 RPG) die angefochtene Rückzonung rechtfertigt. Nach Art. 15 RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012) sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1). Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Abs. 2). Wie diese Bestimmung verdeutlicht, braucht es entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin eine Bedarfsprognose. Sollte diese nämlich aufzeigen, dass die in C vorhandenen Baulandreserven für die nächsten 15 Jahre ausreichen, bestände

kein Anlass, die Reservezone D-E beizubehalten. Der erläuternde Bericht nach Art. 47 RPV vom 15. August 2011 führt aus, dass sich der Verbrauch von Wohn- und Mischzonen in C in den letzten 15 Jahren gemäss den statistischen Angaben des Kantons auf durchschnittlich 2,2 ha/Jahr belaufen habe. Ende 2009 seien in C in den betreffenden Zonen noch 29,4 ha unüberbaut gewesen. Zusammen mit den "stillen Reserven durch das Nachverdichtungspotential" in den schon genutzten Bauzonen verfüge die Gemeinde somit über genügend Baulandreserven für ein angemessenes Wachstum in den nächsten 15 Jahren, weshalb sich keine Einzonungen aufdrängten. Wie das Verwaltungsgericht mit Entscheid VB.2017.00432 vom 11. Januar 2018 ([www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)) erkannt hat, sind die inneren Nutzungsreserven bei der Beurteilung eines Einzonungsbedarfs mitzubersichtigen (E. 6.4.4). Gemäss den Angaben des Statistischen Amtes des Kantons Zürich ([www.statistik.zh.ch](http://www.statistik.zh.ch)) beliefen sich die nicht überbauten Bauzonen 2016 in C auf 29,7 ha und der geschätzte 15-Jahres-Verbrauch auf 28,7 ha. Daraus folgt, dass auch heute selbst ohne Berücksichtigung der – gerichtsnotorisch als wesentlich einzustufenden – inneren Aufstockung und des für die Einzonung vorgesehenen Gebiets G ausreichende Baulandreserven zur Verfügung stehen, weshalb unter diesem Gesichtswinkel kein Anlass für die Erhaltung der Reservezone D-E besteht.

#### **E. 6.3.6**

Im Weiteren lässt sich nicht sagen, dass die Gemeindeversammlung C und nachfolgend der Kantonsrat ihr Planungsermessen in rechtsverletzender Weise gehandhabt hätten. Der Umstand, dass das Gebiet D-E grob- und teilweise sogar feinerschlossen ist, mag für die Erhaltung der Option einer künftigen baulichen Nutzung sprechen. Dem steht jedoch das gewichtigere öffentliche Interesse an der Bewahrung eines nach Auffassung der Gemeinde wertvollen Naherholungsgebiets und dessen Nutzung als Rebland und Fruchtfolgefläche entgegen (vgl. vorn E. 6.3.5).

#### **E. 6.3.7**

Die Beschwerdeführerin rügt sodann eine Verletzung der Eigentumsgarantie. Hierzu ist nach dem Gesagten festzuhalten, dass das RPG eine genügende gesetzliche Grundlage für die Zuweisung des Gebiets D-E in die Landwirtschaftszone darstellt (vorn E. 6.3.5), diese im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vorn E. 6.3.6). Insofern spricht auch die Eigentumsgarantie nicht gegen die Umzonung.

#### **E. 6.3.8**

Soweit die Beschwerdeführerin den "unsägliche(n) Abtausch mit dem Gebiet G", den die Gemeinde dem Kantonsrat schmackhaft gemacht habe, kritisiert, ist dieser Rüge entgegenzuhalten, dass die Umteilung des Gebiets G vom Landwirtschafts- zum Siedlungsgebiet nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet. Zwar mag es zutreffen, dass der Kantonsrat deswegen Hand für die Schaffung von Siedlungsgebiet im Gebiet G geboten hat, weil die Gemeinde C vorgängig das Gebiet D-E der Landwirtschaftszone zugewiesen hat. Allerdings wusste der Kantonsrat im Jahr 2014 nicht, ob die beiden Planungsakte im Genehmigungs- und Rechtsmittelverfahren Bestand haben würden. Wie in E. 6.3.5 gesagt, erweist sich die streitbetreffene Schaffung einer kommunalen Landwirtschaftszone im Gebiet D-E aber auch dann als rechters, wenn das Gebiet G nicht eingezont werden sollte. Nachdem die Umsetzung der Kulturlandinitiative gescheitert ist (Griffel, S. 14 f.), steht diese der Schaffung einer Bauzone allerdings nicht mehr entgegen.

## **E. 7**

Erweist sich die Zuweisung des Gebiets D-E nach dem Gesagten insgesamt als rechtmässig, so besteht kein Raum für den Eventualantrag, wonach lediglich der Rebberg samt Umgelände (Kat.-Nr. 07) der Landwirtschaftszone zuzuteilen sei. Entsprechend bestand für die Vorinstanz kein Anlass, den Eventualantrag der Beschwerdeführerin zu behandeln. Eine Gehörsverletzung ist darin nicht zu sehen. Diese Erwägungen führen zur Abweisung der Beschwerde in der Hauptsache.

## **E. 8**

Zur Begründung ihres Subeventualantrags, wonach die Gerichtsgebühr der Vorinstanz auf Fr. 8'000.- herabzusetzen sei, führt die Beschwerdeführerin aus, dass die auf Fr. 13'000.- bemessene Gebühr das Äquivalenzprinzip verletze. Die auch für die Vorinstanz verbindliche Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 sieht in § 3 Abs. 1 einen nach Streitwert abgestuften Gebührenrahmen zwischen Fr. 500.- und Fr. 50'000.- vor. Beläuft sich der Streitwert auf zwischen Fr. 250'000.- und Fr. 500'000.-, ist eine Gebühr zwischen Fr. 10'000.- und Fr. 15'000.- vorgesehen. Bei der Festsetzung der Verfahrenskosten innerhalb dieses gesetzlichen Gebührenrahmens muss u. a. das Äquivalenzprinzip berücksichtigt werden, wobei der Behörde in der Regel ein grosser Ermessensspielraum zusteht (VGr, 13. Juli 2017, AN.2016.00001/VB.2016.00133, E. 4.2 mit Hinweis auf BGE 106 Ia 249 E. 3a und Plüss, § 13 N. 24 f.; BGE 139 III 334 E. 3.2.4). Die Vorinstanz hat die Gebühr von Fr. 13'000.- nur mit dem kurzen Hinweis auf das tatsächliche Streitinteresse, die Schwierigkeit des Falles und den erforderlichen Verfahrensaufwand begründet. Das der Beschwerdeführerin gehörende Grundstück Kat.-Nr. 09 umfasst eine Fläche von 1'541 m<sup>2</sup> (<https://maps.zh.ch>). Der Medianwert für Bauland in C liegt bei gut Fr. 1'200.-/m<sup>2</sup>. Der Wert von Reservezonenland lässt sich angesichts der gegenwärtig fehlenden baulichen Nutzbarkeit schwer bestimmen. Unter Berücksichtigung der Chance, dass solches Land in einer nachfolgenden Revision der Nutzungsplanung eingezont werden kann, und weil vorliegend in Anbetracht der Lagequalität und des Baudrucks in der Region I die Wahrscheinlichkeit der Erlangung von Baulandqualität hoch ist, erscheint es angemessen, den Verkehrswert von Kat.-Nr. 09 im Fall der Beibehaltung der Reservezone auf einen Viertel des Baulandwerts, also auf Fr. 300.-/m<sup>2</sup> zu schätzen. Demgegenüber kommt diesem Grundstück nach der Zuweisung zur Landwirtschaftszone – unter Berücksichtigung eines Liebhaberwerts für die schöne Lage – maximal noch ein Wert von Fr. 50.-/m<sup>2</sup> zu. Der Interessenwert ist somit auf mindestens (1'541 m<sup>2</sup> x Fr. 250.-/m<sup>2</sup> =) Fr. 385'250.- zu veranschlagen. Angesichts dieses Interessenwerts verstösst die von der Vorinstanz erhobene Gebühr nicht gegen das Äquivalenzprinzip und erweist sich insgesamt als nicht rechtsverletzend.

## **E. 9**

Bei diesem Prozessausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG) und steht ihr von vornherein keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Bei der Bemessung der Gerichtsgebühr ist wie gesagt dem hohen Streitwert Rechnung zu tragen.