

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00432 vom 1. Juni 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-06-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2017.00432](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00432)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00432 du 1 juin 2017

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00432 del 1 giugno 2017

## Regeste

Nutzungsplanung | Nutzungsplanung: Einzonung / Einzonungsbedarf. Die Baudirektion verweigerte die Genehmigung der Einzonung eines einst in die Landwirtschaftszone ausgezonten Gebietes, welcher nach Ansicht der Gemeinde nach zwischenzeitlich revidiertem Lärmschutzrecht nichts mehr entgegengestanden hätte. Vorliegend steht fest, dass der kantonale wie der regionale Richtplan der fraglichen Einzonung nicht grundsätzlich entgegenstehen und Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG (Umsetzung der Vorgaben des Richtplans) somit keinen Hinderungsgrund darstellt. Nach Eignung des Grundstücks (lit. a) sind auch die Erfordernisse, dass die Einzonung keine Zerstückelung von Kulturland bewirkt und die Verfügbarkeit des Grundstücks rechtlich sichergestellt ist (lit. d), unstreitig erfüllt. Kritisch verbleibt das Erfordernis von Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG, wonach die Einzonung trotz Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb der nächsten 15 Jahre benötigt wird. Für diese Beurteilung sind in der Gesamtsicht nicht nur die unüberbauten, sondern auch die zwar überbauten, aber Nutzungsreserven aufweisenden Grundstücke zu berücksichtigen. Der Ausbaugrad in der betroffenen Gemeinde liegt klar unterhalb des Mittels von Kanton und Region. Selbst wenn für den geltend gemachten Einzonungsbedarf nur auf die unüberbauten Parzellen abgestellt würde, ist deren seitens Beschwerdeführer und Mitbeteiligten geltend gemachte fehlende Eignung nicht näher belegt und auch nicht schlüssig. Der pauschale Hinweis auf die fehlende Überbauungsabsicht der jeweiligen Grundeigentümer genügt nicht. Der Planungsbericht der Gemeinde erweist sich deshalb tatsächlich als klar unvollständig, weshalb sich daraus kein Einzonungsbedarf ableiten lässt (E. 6.4). Grundlagen zum revidierten Art. 15 RPG und dem kantonalen Richtplan (E. 3). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen.

### E. 3.1

Der streitbetroffene südöstliche Teil des Grundstücks Kat.-Nr. 02 (früher Kat.-Nr. 01) wurde im Jahr 1990 in die Landwirtschaftszone ausgezont. Anlässlich von Verhandlungen betreffend Ansprüche aus materieller Enteignung kamen der Beschwerdeführer und die Gemeinde C überein, dass die Hälfte des Areals wieder eingezont werden sollte. Daraufhin beschloss die Gemeindeversammlung am 16. März 1999, die Parzelle der Wohn- und Gewerbezone 2 zuzuweisen. Nachdem sich im Folgenden herausgestellt hatte, dass der

Planungswert der massgebenden Empfindlichkeitsstufe ES III gemäss Art. 43 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV) überschritten war, sistierte die Baudirektion den Entscheid über die Genehmigung der Einzonung am 1. September 1999.

### **E. 3.2**

Im Jahr 2008 reichten Umweltverbände die Initiative "Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)" ein. Diese führte zu einem indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesebene, und zwar am 15. Juni 2012 in Form einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG), die auf den 1. Mai 2014 in Kraft trat (Heinz Aemisegger/Samuel Kissling in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 15 N. 1). Unter dem Randtitel "Bauzonen" hält der revidierte Art. 15 RPG fest: " 1 Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. 2 Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.

### **E. 3.3**

Am 28. November 2014 wurde Art. 31a LSV ("Besondere Bestimmungen bei Flughäfen mit Verkehr von Grossflugzeugen") eingefügt, der auf den 1. Februar 2015 in Kraft trat (AS 2014, 4501). Weil aufgrund dieser Revision die fragliche Einzonung nicht mehr aus lärmschutzrechtlichen Gründen verweigert werden konnte, ersuchte die Gemeinde C die Baudirektion am 27. April 2015 um Vorprüfung der Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung.

### **E. 3.4**

Zuvor hatte der Kantonsrat am 18. März 2014 den kantonalen Richtplan revidiert (<https://are.zh.ch>), den der Bundesrat am 29. April 2015 genehmigte. Entsprechend den Vorgaben des revidierten Raumplanungsgesetzes hält der Richtplantext in Ziffer 1 (Raumordnungskonzept; im Folgenden ROK) fest, dass der Richtplan das Ergebnis einer Grundsatzdiskussion über die Raumordnungspolitik sei und den strategischen Orientierungsrahmen für die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten auf verschiedenen Massstabsebenen bilde. Ziffer 1.3 unterscheidet folgende Handlungsräume: Stadtlandschaft, urbane Wohnlandschaft, Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft und Naturlandschaft. In der Kulturlandschaft, zu der die Gemeinde C zählt, soll deren Charakter erhalten werden, wobei sich insbesondere folgender Handlungsbedarf ergibt (Ziffer 1.3.4): "- Raumverträglichkeit des Strukturwandels in der Landwirtschaft sicherstellen - Nutzung brachliegender Gebäude, besonders in den Ortskernen und mit Rücksicht auf kulturgeschichtliche Objekte ermöglichen - Noch verbliebene unverbaute Landschaftskammern erhalten und ausgeräumte Landschaften aufwerten - Entwicklungsperspektiven konkretisieren, attraktive Ortszentren schaffen und Ortsdurchfahrten gestalten - Auf eine weitergehende Steigerung der Erschliessungsqualität verzichten - Möglichkeiten für die interkommunale Zusammenarbeit stärken - Zusammenhängende Landwirtschafts-, Erholungs- und Naturräume sichern"

### **E. 3.5**

Am 27. August 2015 teilte die Baudirektion, Amt für Raumentwicklung, dem Gemeinderat C mit, dass sie die Einzonung des Gebiets E als nicht genehmigungsfähig beurteile. Zwar bilde die Überschreitung des Planungswerts Fluglärm in der Nacht nach der jüngsten Revision der Lärmschutz-Verordnung keinen Hinderungsgrund für eine Einzonung mehr. Indessen stellten das revidierte Raumplanungsgesetz und der kantonale

Richtplan sehr hohe Anforderungen an Einzonungen. Die übergeordneten Vorgaben machten deutlich, dass künftig die Siedlungsentwicklung nach innen anzustreben sei. Neben dem Kanton und der Region seien auch die Gemeinden dafür verantwortlich, dass dieses Ziel erreicht werde. Dabei gebe das kantonale Raumordnungskonzept vor, dass das Bevölkerungswachstum vor allem in den städtischen Handlungsräumen aufgenommen werde. Einzonungen stellten daher heute die Ausnahme dar. Die Ausscheidung von Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan genüge nicht. Künftig könne Land regelmässig nur noch dann einer Bauzone zugewiesen werden, wenn dies auch bei konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven als gerechtfertigt erscheine. Wie das Kreisschreiben der Baudirektion vom 4. Mai 2015 (<https://are.zh.ch>) festhalte, verpflichte Ziffer 2.2.3c Abs. 5 des kantonalen Richtplans die Gemeinden, die Möglichkeiten einer Siedlungsentwicklung nach innen wie folgt zu prüfen: "Diese umfassen insbesondere das Ausschöpfen des Potenzials, das in den überbauten Bauzonen gemäss Bau- und Zonenordnung theoretisch noch möglich wäre, sowie die Erhöhung der Dichte in bestehenden Bauzonen, beispielsweise durch Aufzonung an gut erschlossenen Lagen. Sie achten dabei auf eine hohe Qualität der Bauten und der Aussenräume. Sie entwickeln orts- bzw. städtebauliche Konzepte für Neubaugebiete sowie insbesondere auch für Gebiete, die umgenutzt, erneuert oder verdichtet werden sollen. Sie achten dabei auf den Erhalt geeigneter Flächen für das produzierende Gewerbe, auf die Sicherung der Nahversorgung und auf ein ausgewogenes Wohnungsangebot, das auch preisgünstigen Wohnraum umfasst." Das ROK lege fest, dass künftig 80 % des erwarteten Bevölkerungswachstums in den Handlungsräumen Stadtlandschaften und urbane Wohnlandschaften aufgefangen werden solle. Einzonungen und substanzielle Aufzonungen hätten daher vornehmlich in diesen Räumen stattzufinden. In den anderen seien dagegen die bestehenden Reserven zu nutzen; Ein- und substanzielle Aufzonungen kämen nur "in gut begründeten Einzelfällen" infrage. Der Ausbaugrad (gebaute Geschossfläche in % der zulässigen Geschossfläche) der Gemeinde C habe 2013 mit etwa 58 % weit unterhalb des kantonalen Mittels von knapp 70 % sowie unterhalb des Mittels der Region Unterland gelegen. In den Bauzonen (unüberbaut und überbaut) gemäss geltender Bau- und Zonenordnung könnten rund 1'100 zusätzliche Einwohner untergebracht werden. Die revidierte Nutzungsplanung weise gemäss Erläuterungsbericht bei gleichem Ausbaugrad und gleichen Wohnanteilen eine Einwohnerkapazität von rund 5'460 Einwohnern auf, also rund 200 mehr als nach bisherigem Recht.

### **E. 3.6**

Gestützt auf Art. 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) erstattete der Gemeinderat C der Baudirektion am 12. November 2015 Bericht. Unter dem Randtitel "Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet" hielt dieser in Ziffer 6.6 fest: "Mit der Umzonung der Fläche in die Wohn- und Gewerbezone WG2 werden gemäss interner Berechnung bei einem angenommenen hohen Wohnanteil von 80% Kapazitäten für ca. 95 Einwohner geschaffen, was einer Einwohnerzunahme von knapp 2% gegenüber 2014 entspricht (4'824 Einwohner). Gemäss Gesamtschau der Nutzungsreserven im rechtsgültigen Baugebiet verfügt C noch über ausreichend theoretische Reserven für ein moderates Wachstum in den nächsten 10 bis 15 Jahren. Jedoch gibt es nur noch wenige grössere zusammenhängende unüberbaute Flächen. Die grosse noch unüberbaute Parzelle mit Kat.-Nr. 04 in der Wohnzone W2B an der Mettelitobelstrasse, die sich in Gemeindebesitz befindet, liegt innerhalb der AGL [Abgrenzungslinie] und ist daher kaum mit Wohnbauten in einer angemessenen Dichte zu überbauen. Bei den übrigen Reserven

handelt es sich um Einzelparzellen, die erfahrungsgemäss nicht mit der gleichen Dynamik und Dichte überbaut werden. Die Gemeinde hat kaum Instrumente zur Baulandverflüssigung zur Verfügung. Darum unterstützt sie die Genehmigung der Umzonung." 4.

#### **E. 4**

Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn: a. es sich für die Überbauung eignet; b. es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird; c. Kulturland damit nicht zerstückelt wird; d. seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist; und e. damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.

##### **E. 4.1**

Art. 15 RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012) gibt die Kriterien vor, gemäss denen Land einer Bauzone zugeordnet werden kann (Aemisegger/Kissling, 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.

##### **E. 4.2**

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; <http://www.are.admin.ch/rpg> 1 [Technische Richtlinien Bauzonen]).

#### **E. 5**

Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen.

##### **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 des Baurekursgerichts 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**

Das Baurekursgericht erwog, dass der Gemeinderat im Hinblick auf die Wiederaufnahme des Genehmigungsverfahrens den von Art. 47 RPV geforderten Planungsbericht erstellt habe. Dieser lege zwar dar, von welchen Reserven auszugehen sei. Zur Frage, ob diese genügten, fänden sich jedoch nur pauschale, auf Vermutungen basierende Angaben. Wie viel Bauland für die nächsten 15 Jahre benötigt werde, erfordere eine fundierte Prognose unter Einbezug aller relevanten Faktoren. Dazu gehörten einerseits die inneren und äusseren Nutzungsreserven und andererseits die demografische und wirtschaftliche Entwicklung. Faktoren für die Bedarfsberechnung seien ebenso der Stand und die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere des öffentlichen Verkehrsnetzes, sowie die finanziellen und technischen Möglichkeiten der Gemeinde zur Sicherstellung der erweiterten Siedlungsinfrastruktur wie Schulen, Verwaltungen und soziokulturellen Einrichtungen. Die Berücksichtigung dieser Faktoren bedinge eine gewisse Konkretisierung; die Planungsträger dürften sich nicht darauf beschränken, den Bedarf mit allgemeinen Behauptungen zu rechtfertigen. Zu den inneren Nutzungsreserven zählten neben den unüberbauten auch bereits überbaute Gebiete, in denen eine dichtere bzw. bessere Nutzung zulässig sei. Der Bericht äussere sich einzig zu den unüberbauten Flächen, nicht aber zum Ausbaugrad der bereits überbauten Grundstücke und zu deren Verdichtungspotenzial. Hinsichtlich der durch das Gemeindegebiet führenden AGL Flughafen seien zwar gewisse Einschränkungen in Betracht zu ziehen, doch seien die diesbezüglichen Ausführungen im Planungsbericht allzu pauschal und nicht überprüfbar. Inwiefern die bauliche Nutzung deswegen eingeschränkt sei und ein zusätzlicher Bedarf nach Bauland daher als gerechtfertigt erscheine, verlange nach einer vertieften Untersuchung. Dieser Verpflichtung sei die Gemeinde C als Planungsträgerin nicht nachgekommen. Weil der Bericht nicht nur der Genehmigungsbehörde erlaube, den Planungsentscheid nachzuvollziehen, sondern auch als Grundlage für die Rechtsmittelinstanzen diene, rechtfertige sich ein strenger Massstab. Der Einwand der Gemeinde, dass "kaum Instrumente für eine Baulandverflüssigung" bestünden, schlage nicht durch. Weil solche gemäss Planungs- und Baugesetz infrage kämen, tue es nichts zur Sache, ob überdies die Massnahmen im Sinn von Art. 15a RPG zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland und Bekämpfung der Baulandhortung ergriffen werden könnten. Ein zusätzlicher Baulandbedarf, der die Einzonung kraft Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG rechtfertigen würde, sei vorliegend nicht ausgewiesen, weshalb die Baudirektion die Genehmigung zu Recht verweigert habe. Daran ändere die Tatsache, dass das streitbetreffene Grundstück im Siedlungsgebiet liege und bereits erschlossen sei, ebenso

wenig wie dessen Beschaffenheit als minderwertiges Landwirtschaftsland.

## **E. 6.2**

Der Grundeigentümer macht zur Beschwerdebegründung geltend, dass der Planungsbericht sehr wohl den Baulandbedarf für die nächsten 15 Jahre ausweise. Die Einzonung des streitbetroffenen Grundstücks würde lediglich die durchschnittliche Wachstumsrate für ein Jahr decken. Das Baurekursgericht lasse ausser Acht, dass das Grundstück RPG-konform eingezont gewesen, erst nachträglich wieder ausgezont worden sei und damit die Voraussetzungen für eine Wiedereinzonung grundsätzlich erfülle. Das streitbetroffene Gebiet sei vollständig erschlossen. Die Einzonung erweitere die bestehende Überbauung nach Südosten, runde das Siedlungsbild ab und erlaube eine zweckmässige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten. Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG verlange nicht, dass alle Nutzungsreserven mobilisiert würden; vielmehr genüge eine konsequente Mobilisierung. Davon sei auszugehen, wenn innerhalb von 15 Jahren mindestens ein Drittel verbraucht werde. Im Zusammenhang mit dieser Bestimmung sei Art. 15a RPG von zentraler Bedeutung. Im Kanton Zürich fehle die nötige gesetzliche Grundlage zur Sicherstellung der Mobilisierung der Nutzungsreserven, was der Genehmigungsentscheid ausblende. Weil eine solche Bauverpflichtung fehle, habe das Baurekursgericht neben den unüberbauten Grundstücken zu Unrecht auch die schon überbauten zu den inneren Nutzungsreserven gerechnet. Daher könne dem Bericht nach Art. 47 RPV kein Mangel vorgeworfen werden. Gemäss geltendem Recht sei die theoretisch zur Verfügung stehende Fläche eine rein abstrakte Grösse, weil ihre bauliche Nutzung nicht durchgesetzt werden könne. Die Vorinstanzen hätten somit ausser Acht gelassen, wie viel der angeblichen Reserven in C tatsächlich hätten mobilisiert werden können. Trotz vorhandener Baulandreserven verfüge die Gemeinde über kein vergleichbares Gebiet, das sich für eine grössere Überbauung eigne. Entgegen der Auffassung des Baurekursgerichts habe sich die Gemeinde sehr wohl mit der AGL befasst und sei zum Schluss gekommen, dass sich das Gebiet E für eine "gesamtheitliche" Überbauung am besten eigne. In C gebe es nur noch wenige zusammenhängende unüberbaute Flächen, die sich in einer angemessenen Dichte überbauen liessen. So liege das der Gemeinde gehörende Grundstück Kat.-Nr. 04 zwar im Baugebiet, jedoch innerhalb der AGL und könne daher nicht dicht überbaut werden. – In der Replik hält der Beschwerdeführer an seinen Vorbringen fest. Solange der Kanton Zürich über kein genügendes Instrumentarium verfüge, das die Mobilisierung der Nutzungsreserven tatsächlich durchsetzen könne, blieben angebliche Nutzungsreserven hypothetisch. Die Ausführungen des mitbeteiligten Gemeinderats C decken sich weitestgehend mit jenen des Beschwerdeführers. Er führt aus, dass ungeachtet von inneren Verdichtungsmöglichkeiten und effektiv mobilisierbaren Nutzungsreserven der besondere Umstand zu berücksichtigen sei, dass das Grundstück Kat.-Nr. 02 vormals RPG-konform eingezont gewesen sei. Die nach Art. 2 und 3 RPV vorzunehmende Interessenabwägung spreche hier klar für eine bauliche Nutzung. In seiner Replik betont er das Interesse der Gemeinde an rasch mobilisierbarem Bauland. Der Kritik des Baurekursgerichts am Bericht nach Art. 47 RPV sei entgegenzuhalten, dass Prognosen stets mit Unsicherheiten behaftet seien. Gleichwohl gehe der Einzonungsbedarf daraus schlüssig hervor. Entgegen der Auffassung der Baudirektion fehle im Kanton Zürich eine griffige Rechtsgrundlage, um Bauzonen der vorgesehenen Nutzung zuzuführen. Wenn die Amtsstelle solche nicht für nötig erachte, argumentiere sie an der Realität vorbei.

## **E. 6.3**

Die Baudirektion verweist in ihrer Beschwerdeantwort im Wesentlichen auf die im Rekursverfahren abgegebenen Stellungnahmen. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers handle es sich nicht um eine Wiedereinzonung, sondern um eine Neueinzonung, die alle Voraussetzungen von Art. 15 RPG erfüllen müsse. Weil die Baulandhortung im Kanton Zürich unbedeutend sei, erachte die Direktion zusätzliche Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland nicht als notwendig. Aufgrund der Vorgaben des kantonalen Richtplans müssten die Gemeinden einen allfälligen Einzonungsbedarf anhand einer kommunalen Gesamtschau ihrer zukünftigen räumlichen Entwicklung darlegen. Vorliegend habe die Gemeinde C die mögliche Mobilisierung ihrer Nutzungsreserven nicht umfassend untersucht. Gemäss Faktenblatt verfüge sie in den Bauzonen über Geschossflächenreserven von rund 41 ha. Von diesen entfielen 34 % bzw. knapp 14 ha auf Mischzonen wie die vorliegend geplante Wohn- und Gewerbezone 2. In den letzten Jahren habe die Bevölkerung in C überdurchschnittlich zugenommen. Unter Berücksichtigung des Handlungsraums "Kulturlandschaft" und dessen Zielsetzungen "Charakter erhalten" dürfe ein solches Wachstum nicht durch neue Einzonungen gefördert werden.

#### **E. 6.4.1**

Die Genehmigungsfähigkeit der streitbetroffenen Einzonung des südöstlichen Teils des Grundstücks Kat.-Nr. 02 richtet sich nach dem heute geltenden Recht, insbesondere nach Art. 15 RPG in der auf 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Fassung vom 15. Juni 2012. Für diese Beurteilung tut die – wechselvolle – Planungsgeschichte ebenso wenig etwas zur Sache, wie es damit allenfalls verbundene Ansprüche des Grundeigentümers gegen die Gemeinde C aus materieller Enteignung täten.

#### **E. 6.4.2**

Es steht fest, dass der kantonale wie der regionale Richtplan der fraglichen Einzonung nicht grundsätzlich entgegenstehen und Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG somit keinen Hinderungsgrund darstellt. Sodann ist unbestritten, dass mit dem Inkrafttreten von Art. 31a LSV die immissionsrechtlichen Hinderungsgründe dahingefallen sind. Das mit der Revision des kantonalen Richtplans erlassene ROK (vorne E. 3.4) schliesst Einzonungen im Handlungsraum "Kulturlandschaft", zu dem die Gemeinde C zählt, zwar nicht grundsätzlich aus, rechtfertigt jedoch nach zutreffender Würdigung durch die Vorinstanzen einen besonders strengen Massstab.

#### **E. 6.4.3**

Von den weiteren Voraussetzungen des Art. 15 Abs. 4 RPG ist die Eignung des Grundstücks Kat.-Nr. 02 ausgewiesen (lit. a). Sodann kann aufgrund der Akten angenommen werden, dass das Areal rechtsgenügend erschlossen ist. Die Erfordernisse, dass die Einzonung keine Zerstückelung von Kulturland bewirkt (lit. c) und die Verfügbarkeit des Grundstücks rechtlich sichergestellt ist (lit. d), sind ebenso unstreitig erfüllt.

#### **E. 6.4.4**

Als kritische Voraussetzung, derentwegen die Einzonung nach Auffassung der Vorinstanzen zum Scheitern verurteilt ist, verbleibt das Erfordernis von Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG, wonach die Einzonung trotz Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb der nächsten 15 Jahre benötigt wird.

#### **E. 6.4.4.1**

Bei der Beurteilung dieser Frage ist den Vorinstanzen beizupflichten, dass für die Ermittlung der Nutzungsreserven im Sinn einer Gesamtsicht nicht nur die unüberbauten, sondern auch die zwar überbauten, aber Nutzungsreserven aufweisenden Grundstücke zu berücksichtigen sind (Aemisegger/Kissling, Art. 15 N. 98, unter Hinweis auf die Gesetzesmaterialien). Die gegenteilige Auffassung liefe den in Art. 1 und 3 RPG verankerten zentralen Zielen und Grundsätzen der Raumplanung, nämlich der haushälterischen Nutzung des Bodens, der Schonung der Landschaft und der Begrenzung des Siedlungsgebiets offensichtlich zuwider.

#### **E. 6.4.4.2**

Dem Gesagten steht nicht entgegen, dass der Kanton Zürich bislang keine Massnahmen im Sinn von Art. 15a RPG zur Verflüssigung von Bauland getroffen hat. Ob sich solche aufdrängen – was die Baudirektion unter Hinweis darauf verneint, dass kaum Bauland gehortet werde –, kann hier offenbleiben. Jedenfalls hat das Baurekursgericht zu Recht festgestellt, dass schon das Planungs- und Baugesetz verschiedene Instrumente enthält, welche die Mobilisierung von Bauland fördern. Nach allgemeiner Erfahrung darf davon ausgegangen werden, dass sich zumindest ein Teil der Grundeigentümer wirtschaftlich verhält und Ausnutzungsreserven tatsächlich ausschöpft. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Liegenschaft ihre (technische oder auch nur wirtschaftliche) Abbruchreife (zum Begriff vgl. VGr, 26. August 2009, SB.2009.00016, E. 2.5) erreicht hat. Sodann verfügt auch der nicht bauwillige Grundeigentümer mit dem Instrument der Ausnutzungsübertragung an einen Nachbarn (vgl. dazu Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht, 3. A., Zürich 2017, S. 178 f.) über eine einfache und attraktive Möglichkeit, den Bodenwert zu realisieren.

#### **E. 6.4.4.3**

Wie die Baudirektion schon im Rahmen der Vorprüfung festgehalten hat, lag der Ausbaugrad (gebaute Geschossfläche im Verhältnis zur zulässigen) der Gemeinde C im Jahr 2013 mit rund 58 % klar unterhalb des Mittels von Kanton und Region Unterland. Der Beschwerdeführer und der Mitbeteiligte bestreiten weder diese aus dem Faktenblatt für die Gemeinde C ersichtliche Tatsache (<https://are.zh.ch>), noch machen sie geltend, dass sich dieses Verhältnis seither wesentlich verändert habe.

#### **E. 6.4.4.4**

Selbst wenn für den geltend gemachten Einzonungsbedarf nur auf die unüberbauten Parzellen abgestellt würde, ist deren seitens des Beschwerdeführers wie des Mitbeteiligten geltend gemachte fehlende Eignung bzw. geringere "Dynamik" nicht näher belegt und auch nicht schlüssig. Jedenfalls vermag der pauschale und nicht näher substanziierte Hinweis auf die fehlende Überbauungsabsicht der jeweiligen Grundeigentümer nicht zu genügen. Bis heute unklar geblieben ist auch, in welcher Weise die Lage der gemeindeeigenen Parzelle Kat.-Nr. 04 im G teilweise innerhalb der AGL die bauliche Nutzung beeinträchtigt.

#### **E. 6.4.4.5**

Im Licht dieser Ausführungen erweist sich der Planungsbericht der Gemeinde C nach Art. 47 RPV tatsächlich als klar unvollständig, weshalb sich daraus kein Einzonungsbedarf ableiten lässt. Hinsichtlich der zentralen Frage nach den bestehenden Nutzungsreserven beschränkt er sich in Ziffer 6.6 (vorne E. 3.6) auf Gemeinplätze, die nicht näher vertieft und

belegt werden. Diese Erwägungen führen zur Abweisung der Beschwerde.

#### **E. 7**

Bei diesem Prozessausgang sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer und dem Mitbeteiligten, welcher sich am Schriftenwechsel beteiligte und sich vollständig dem Standpunkt des Beschwerdeführers anschloss, je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG) Dem Beschwerdeführer steht von vornherein keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Bei der Bemessung der Gerichtsgebühr ist dem sehr hohen Streitwert Rechnung zu tragen, wobei bei dessen Berechnung die betroffene Fläche von rund 13'000 m<sup>2</sup> und die Bodenpreisstatistik ([www.statistik.zh.ch](http://www.statistik.zh.ch) – Preise für Wohnbauland), welche zeigt, dass der Verkehrswert für die Wohn- und Gewerbezone 2 im Bereich von Fr. 500.-/m<sup>2</sup> liegt, zu berücksichtigen sind.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.