

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00133 vom 22. August 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-08-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2024.00133](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00133)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00133 du 22 août 2024

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00133 del 22 agosto 2024

## Regeste

Nutzungsplanung | [Einzonung] Voraussetzungen, unter denen Land neu einer Bauzone zugewiesen werden kann (Art. 15 Abs. 4 des Raumplanungsgesetzes [RPG]; E. 3). Entgegen der Ansicht des Grundeigentümers unterscheidet das Gesetz nicht zwischen "regulären Einzonungen" und Einzonungen "als angebrachter Einzelfalllösung"; die Voraussetzungen des Art. 15 Abs. 4 RPG müssen für eine Einzonung stets erfüllt sein. Vorliegend sind diese Voraussetzungen nicht gegeben (E. 5.2). Dass die streitbetreffene Fläche gemäss dem kantonalen Richtplan kartografisch im Siedlungsgebiet liegt, begründet keinen Anspruch auf Einzonung (E. 5.3). Einen solchen kann der Grundeigentümer auch nicht anderweitig, etwa gestützt auf den sog. Vertrauensgrundsatz, geltend machen (E. 5.4). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Art. 15 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700; 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 et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich etc. 2016 [Praxiskommentar RPG], Art. 15 N. 44 und 86). Nach der ursprünglichen Fassung dieser Bestimmung vom 22. Juni 1979 (AS 1979, 1577) 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 (BV; SR 101) zu orientieren, wonach die Raumplanung der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes zu dienen hat. Kraft Art. 15 Abs. 4 RPG kann Land neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es sich für die Überbauung eignet (lit. a), es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird (lit. b), Kulturland damit nicht zerstückelt wird (lit. c), seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist (lit. d) und damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden (lit. e). Die genannten Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein, damit Land neu einer Bauzone zugewiesen werden kann (BGr, 3. Juli 2019, 1C\_443/2018, E. 5.2). Überdies bedarf es einer umfassenden Interessenabwägung (Art. 3 RPV; Aemisegger/Kissling, Art. 15 N. 87). Dass bei einer Einzonung vorab die inneren Nutzungsreserven berücksichtigt werden müssen, ergibt sich bereits aus den Planungszielen und -grundsätzen nach Art. 1 und Art. 3 RPG (Aemisegger/Kissling, Art. 15 N. 98, auch zum Folgenden), was lit. b nochmals unmissverständlich festhält. Innere Nutzungsreserven sind

grundsätzlich unüberbaute Flächen innerhalb der Bauzonen. Neben den unüberbauten Flächen gehören zu den inneren Nutzungsreserven auch Gebiete, in denen nach geltenden Nutzungsplänen eine dichtere bzw. effizientere Nutzung zulässig wäre oder gar als sachlich geboten erscheint (vgl. BGr, 1. Dezember 2020, 1C\_300/2020, E. 2.5; 18. Dezember 2018, 1C\_105/2018, E. 4.2).

#### **E. 4.1**

Das Baurekursgericht erwog, dass die von der Stadt Illnau-Effretikon zugunsten der Einzonung angeführte E. 3 des Bundesgerichtsentscheids 1C\_384/2016 vom 16. Januar 2018 die Auslegung von Art. 21 RPG betreffend Verbindlichkeit und Anpassung der Nutzungspläne thematisiere und nicht die vorliegend massgebenden Voraussetzungen für eine Einzonung nach Art. 15 Abs. 4 RPG. Sodann seien die geltend gemachten städtebaulichen Argumente und Gründe der Verkehrssicherheit unbehelflich. Im Weiteren könne der Beschwerdeführer aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes nichts zu seinen Gunsten ableiten. Seine Behauptung, dass er im Jahr 1991 anlässlich der Überbauung des Grundstücks Kat.-Nr. 02 verpflichtet worden sei, die Erschliessung einer künftigen Überbauung in der angrenzenden Reservezone sicherzustellen, habe er weder substantiiert noch belegt. Aufgrund der Umstände lasse sich nicht sagen, dass ihm eine Einzonung "zumindest implizit" in Aussicht gestellt worden sei. Auch wenn er bei der Wahl der Erschliessung eine allfällige künftige Überbauung der Reservezone berücksichtigt habe, lasse sich daraus kein Anspruch auf Einzonung ableiten. Dies gelte umso mehr, als 1991 und in den folgenden Jahren noch keine konkreten Planungsabsichten hinsichtlich einer Einzonung bestanden hätten. Ferner bedeute die Lage eines Grundstücks im Siedlungsgebiet gemäss Richtplan nicht, dass es dereinst eingezont werde. Die Zuweisung zur Reservezone sei zeitlich nicht befristet. Wenn § 65 Abs 4 PBG dem Eigentümer eines Grundstücks in der Reservezone einen Anspruch auf Überprüfung dieser Festlegung einräume, falle eine Einzonung gleichwohl nur unter den Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 4 RPG in Betracht und sei daher auch die Zuteilung zu einer Nichtbauzone möglich. Vorliegend stehe keine Ausdehnung der Bauzone an einem anderen Ort in Frage, die stattdessen nach Treu und Glauben in der fraglichen Reservezone zu erwarten gewesen wäre. Auch insofern fehle es daher an einem Anspruch auf Einzonung.

#### **E. 4.2**

Zur Begründung seines Rechtsmittels bringt der Beschwerdeführer vor, dass es vorliegend nicht um eine "gewöhnliche Einzonung" gehe, sondern der Sachverhalt einer Beurteilung des Einzelfalls bedürfe. Die Auflösung der Reservezone dränge sich hier aus städtebaulichen Gründen auf und verbessere die Verkehrssicherheit. Eine genügende Untersuchung des Sachverhalts zeige auf, dass vorliegend nicht von einer "regulären" Einzonung, sondern von einer "Einzonung als Ausnahmelösung" auszugehen sei. Eine derartige "Ausnahme-Einzonung" im Sinn einer sachgerechten Einzelfalllösung sei auch unter den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes zulässig. Wenn das Baurekursgericht selbst für derartige Einzonungen auf den Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 4 RPG beharre, schliesse es eine einzelfallgerechte Lösung aus, was einem überspitzten Formalismus bzw. einem Rechtsmissbrauch gleichkomme. Weil hier überzeugende Argumente für die Einzonung sprächen, müsse die Vergrösserung der Bauzone bei seinem Grundstück von knapp 1'500 m<sup>2</sup> zulässig sein. Mithin erweise sich die Nichtgenehmigung durch die Baudirektion als unrichtig und missachte sie zudem die Gemeindeautonomie (act 2 S. 4 f.). Was die Berufung des Beschwerdeführers auf Vertrauensschutz anbelange, gehe die

Vorinstanz von einem unrichtigen Sachverhalt aus. Das Verhalten der Stadt Illnau-Effretikon im Genehmigungs- und im Rekursverfahren lasse den Schluss zu, dass sie dem Beschwerdeführer den guten Glauben in die spätere Einzonung des Grundstücks zuerkannt und diese denn auch vorgenommen habe. Wenn die Vorinstanz Zweifel am Genügen der Vertrauensgrundlage gehabt hätte, wäre sie kraft ihrer Untersuchungspflicht nach § 7 VRG gehalten gewesen, den Sachverhalt näher auszuleuchten. Dass der Beschwerdeführer gestützt auf sein berechtigtes Vertrauen schon Dispositionen getätigt habe, sei unbestritten.

### **E. 5.1**

Gemäss § 5 Abs. 1 PBG werden bei der Genehmigung von Erlassen, Verfügungen und raumplanungsrechtlichen Festlegungen Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit geprüft. Das Baurekursgericht überprüft kommunale Nutzungspläne auf alle Mängel, insbesondere auch auf Zweckmässigkeit und Angemessenheit (§ 20 Abs. 1 VRG). Wie es zutreffend erwogen hat, dürfen die Genehmigungs- und die Rekursinstanz einem kommunalen Planungsakt die Zustimmung nur dann verweigern, wenn sich dieser im Licht überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist, den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsrechts (Art. 1 und 3 RPG) widerspricht oder offensichtlich unangemessen ist. In diesem Umfang wird die Gemeindeautonomie durch das höherrangige Recht eingeschränkt (vgl. VGr, 6. Oktober 2016, VB.2016.00211, E. 2; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 77 ff.). Nach § 50 Abs. 1 VRG überprüft das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid im Beschwerdeverfahren nur auf Rechtsverletzungen, einschliesslich Ermessensmissbrauch und -überschreitung.

### **E. 5.2**

Der Beschwerdeführer stellt zu Recht nicht in Abrede, dass sich die Zulässigkeit einer Einzonung nach Art. 15 Abs. 4 RPG richtet. Diese Bestimmung unterscheidet jedoch nicht zwischen einer von ihm als "gewöhnlich" oder "regulär" bezeichneten Einzonung und einer "Einzonung als Ausnahmelösung" bzw. einer "angebrachten Einzelfalllösung". Vielmehr sind die in dieser Norm genannten Voraussetzungen in jedem Fall zu erfüllen. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass all diesen Anforderungen im vorliegenden Fall Genüge getan ist. Im Gegenteil anerkennt er mit dem Hinweis, es gehe hier nicht um eine "reguläre" Einzonung, dass dies gerade nicht zutrifft. Gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG kommt den vom Beschwerdeführer zugunsten einer Einzonung angeführten "städtebaulichen" Gründen und Aspekten der Verkehrssicherheit keine ausschlaggebende Bedeutung zu. Im Übrigen ist weder das eine noch das andere Argument stichhaltig: Dass die Bauzone auf der Westseite der Usterstrasse weiter in die Landwirtschaftszone vorspringt als auf der Ostseite, erfordert keine Arrondierung. Denn Zonengrenzen verlaufen regelmässig und auch in Illnau in unregelmässigen Formen. Ebenso wenig ist ersichtlich, weshalb die vom Beschwerdeführer angestrebte Überbauung des Grundstücks Kat.-Nr. 01 die Verkehrssicherheit verbessern sollte. Dass die bestehende Überbauung Mängel bezüglich der Verkehrssicherheit aufweist, hat weder der Beschwerdeführer dargetan noch ist solches den Akten zu entnehmen. Selbst wenn dies zutreffen sollte, liesse sich die Verkehrssicherheit durch geeignetere Massnahmen verbessern als durch Schaffung von weiterem Bauland. Wenn die Baudirektion und das Baurekursgericht auf der Einhaltung der Anforderungen von Art. 15 Abs. 4 RPG beharrt haben, ist diese Rechtsanwendung korrekt und – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – weder überspitzt formalistisch noch rechtsmissbräuchlich (vgl. dazu auch VGr, 11. Januar 2018, VB.2017.00432, E. 6.4.4;

vom Bundesgericht insoweit bestätigt mit Urteil vom 18. Dezember 2018, 1C\_105/2018, E. 6).

### **E. 5.3**

Die streitbetroffene Fläche befindet sich nicht im weitgehend überbauten Gebiet, sondern am Siedlungsrand. Gemäss kantonalem Richtplan (Stand: 11. März 2024) wie auch nach dem regionalem Richtplan Winterthur und Umgebung (Stand: 17. November 2021) liegt sie kartografisch im Siedlungsgebiet. Dieser Umstand begründet jedoch gemäss zutreffender Feststellung der Vorinstanz keinen Einzonungsanspruch. Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG verlangt zwar für eine Einzonung, dass damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden. Daraus lässt sich indessen nicht der Umkehrschluss ziehen, dass die Zuweisung eines Grundstücks zum Siedlungsgebiet in der Richtplanung auf der Stufe Nutzungsplanung zu einer Einzonung führe. Vielmehr müssen hierfür auch die übrigen Anforderungen gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG erfüllt sein (BGr, 28. März 2024, 1C\_306/2022, E. 2.4). Wie der erläuternde Bericht (Ortsplanungsrevision; Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung) nach Art. 47 RPV vom 22. April 2020 festhält, wurden eine Analyse der Innenentwicklungspotenziale und eine Abschätzung des Bauzonenbedarfs durchgeführt. Der Anteil der gebauten Geschossfläche am Geschossflächenpotenzial gemäss bisherigem Planungsrecht betrage in Illnau-Effretikon insgesamt rund 80 %. Dabei unterscheide sich dieser Anteil je nach Quartier stark. Im Ortsteil Illnau bestünden namentlich in den Gebieten Geen und Hagen Südwest grössere Reserven. Nach dem Gesagten sind in der Stadt Illnau-Effretikon und insbesondere auch in Illnau innere Nutzungsreserven vorhanden, die kraft Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG mobilisiert werden müssen, bevor eine Neueinzonung am fraglichen Standort in Frage kommt. Daran ändert nichts, dass die nicht genehmigte Einzonungsfläche von insgesamt rund 2'540 m<sup>2</sup> vergleichsweise gering ist. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers rechtfertigt auch die Gemeindeautonomie im konkreten Fall selbst dann nicht eine Missachtung der Einzonungsvoraussetzungen von Art. 15 Abs. 4 RPG, wenn sie bescheiden ausfällt.

### **E. 5.4**

Im Weiteren fragt sich, ob aus dem in Art. 5 Abs. 3 und in Art. 9 BV verankerten Grundsatz des Handelns nach Treu und Glauben ein Einzonungsanspruch abgeleitet werden kann. Laut Art. 14 RPG ordnen Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens (Abs. 1); sie unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Abs. 2). Art. 18 RPG erlaubt den Kantonen, weitere Nutzungszonen vorzusehen (Abs. 1) und Vorschriften über Gebiete zu erlassen, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird (Abs. 2). Zu letzteren zählt die Reservezone gemäss § 65 PBG. Diese umfasst Flächen, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen werden soll (Abs. 1). Bauten und Anlagen sind nur nach Massgabe von Art. 24 RPG zulässig. Sie dürfen zudem der in den Richtplänen vorgesehenen Zweckbestimmung nicht zuwiderlaufen (Abs. 2). Die als Bauerwartungsland zu verstehende Reservezone verleiht keinen Einzonungsanspruch. Die Zuweisung zu einer Reservezone bedeutet bloss, dass bei einer späteren Ausdehnung der Bauzone eine Einzonung an dieser Stelle im Vordergrund steht (Rudolf Muggli, Praxiskommentar RPG, Art. 18 N. 40). Dementsprechend verleiht § 65 Abs. 4 PBG dem Eigentümer von Grundstücken in Reservezonen einen Anspruch auf Überprüfung der Bauzonendimensionierung, der frühestens acht Jahre nach der Festsetzung oder Revision des Zonenplans geltend gemacht werden kann. Wie der Verfügung der Baudirektion vom

12. Juli 2023 entnommen werden kann, sieht der revidierte Zonenplan im Ortsteil Illnau keine Neueinzonungen vor. Schon aus diesem Grund kann der Beschwerdeführer nicht erfolgreich einen Anspruch auf prioritäre Behandlung seines Grundstücks Kat.-Nr. 01 bezüglich Einzonung geltend machen. Schliesslich bleibt zu prüfen, ob die vom Beschwerdeführer erbrachten Erschliessungsaufwendungen für die streitbetroffene Parzelle Kat.-Nr. 01 anlässlich der Überbauung des nördlich angrenzenden Grundstücks Kat.-Nr. 02 im Jahr 1991 schutzwürdiges Vertrauen in die spätere Einzonung begründet haben. Die Ausführungen des Baurekursgerichts, wonach der Beschwerdeführer diesbezüglich keine formellen Anordnungen belegt habe, die als Vertrauensgrundlage gelten könnten, vermag dieser auch vor Verwaltungsgericht nicht zu widerlegen. Ob er sich damals "im guten Glauben" auf eine künftige Einzonung wähte, spielt keine Rolle. Denn nach zutreffender Feststellung der Vorinstanz konnte die Baubehörde anlässlich der Erteilung der Baubewilligung nicht zusichern, dass die kraft § 88 PBG für den Erlass der Bau- und Zonenordnung zuständige Legislative das streitbetroffene Grundstück dereinst einzonen würde. Noch weniger vermöchte eine derartige Zusage die Baudirektion als nach § 89 PBG zuständige Genehmigungsinstanz zu binden. Ausserdem steht die Auskunft einer Behörde stets unter dem Vorbehalt, dass sich der Sachverhalt und die Rechtslage zwischenzeitlich nicht geändert haben (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich 2020, Rz. 695 ff.). Ob und wie weit der auf den 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte Art. 15 RPG gegenüber dem früheren Recht erhöhte Anforderungen an die Schaffung neuer Bauzonen gebracht hat (vgl. dazu BGE 145 II 18 E. 3.1; Aemisegger/Kissling, Art. 15 N. 86), kann dahingestellt bleiben; jedenfalls erfordert eine Neueinzonung nach Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG einen entsprechenden Bedarf, der vorliegend nach dem in E. 5.3 Gesagten nicht ausgewiesen ist. Die umstrittene Einzonung würde somit im Ergebnis auch dem Planungsgrundsatz des haushälterischen Umgangs mit dem Boden widersprechen (Art. 1 RPG). Es ist rechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz der Nachachtung der Anforderungen des Raumplanungsrechts den Vorrang gegenüber den entgegengesetzten privaten und lokalen Interessen an einer Einzonung gegeben und dem kommunalen Planungsakt die Zustimmung verweigert haben.

## **E. 6**

Diese Erwägungen führen zur Abweisung der Beschwerde.

## **E. 7**

Bei diesem Prozessausgang sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Dem unterliegenden Beschwerdeführer steht von vornherein keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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