

Die Baudirektion Kanton Zürich verweigerte im Rahmen der Genehmigung der Revision einer kommunalen Nutzungsplanung unter anderem Bestimmungen die Einordnungsgrundsätze der Kernzone N. betreffend (Art. 3 Abs. 3 BZO) und verlangte, dass letztere in einer separaten Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung einer Nichtbauzone zugewiesen werde. Hiergegen rekurrierte ein davon betroffener Grundeigentümer. Sein Grundstück war teilweise der strittige Kernzone N. und teilweise der kantonalen Landwirtschaftszone zugeteilt. Es befand sich auf dem Gebiet der Gemeinde A und in der als B.-Tal bezeichneten Region, wobei die Gemeindegrenze zur Stadt C in diesem Bereich auf der gegenüberliegenden Seite der Glatt verlief. Von den auf der Parzelle im zur Kernzone gehörenden Teil gelegenen Gebäuden waren einzig noch Ruinen vorhanden. Zudem fiel deren äussere Begrenzung teilweise mit der Kernzonengrenze zusammen.

Aus den Erwägungen:

4.1 In der angefochtenen Verfügung wird ausgeführt, im Rahmen der Vorprüfung zur Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung der Gemeinde A sei die Auflage erfolgt, die Einzonung im Gebiet B.-Tal aus der Vorlage auszuklammern und in Zusammenarbeit mit der Stadt C weiterzuverfolgen, weshalb diese Einzonung nicht mehr Bestandteil der Gesamtrevision sei und von dieser losgelöst als separate Teilrevision geführt werde. Die bestehende «(Weiler-)Kernzone» N. stehe in direktem Zusammenhang mit der Entwicklung des Gebiets B.-Tal. Gemäss Art. 3 Abs. 4 der rechtskräftigen BZO dürften Gebäude in der Kernzone N. nur umgebaut oder ersetzt werden. Da die Bauten auf dem rekurrentischen Grundstück zerstört und nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbar seien, sei eine Berufung auf die Besitzstandsgarantie nicht mehr möglich. Infolgedessen könnten auch die Schutz- und Erhaltungsziele im Sinne von Art. 33 der Raumplanungsverordnung (RPV) nicht mehr erfüllt werden, so dass auch zonenkonforme Bauten gemäss Art. 3 Abs. 4 BZO nicht mehr möglich seien. Ein Ersatzneubau sprengte den Rahmen der erweiterten Besitzstandsgarantie nach § 357 PBG. Weiter würden die zerfallenen Bauten fast vollständig im 20 m breiten Uferstreifen bzw. im (in diesem Abschnitt noch nicht festgelegten) 56 m breiten provisorischen Gewässerraum der Glatt liegen. Darüber hinaus grenze die Kernzone N. nördlich an den Wald. Obgleich der Wald im Rechtssinne schon 2012 vom zuständigen Kreisförster festgestellt worden sei, seien noch keine Waldabstandslinien festgesetzt worden, wobei die Gemeinde A deren Festsetzung in einer separaten Teilrevision beabsichtige. Selbst bei einem reduzierten Waldabstand würden die Kernzonenflächen ausserhalb der Waldabstandslinie fast vollständig im übergangsrechtlichen Uferstreifen resp. provisorischen Gewässerraum liegen, was eine bauliche Entwicklung verunmögliche. Mit der Kombination von Uferstreifen und Waldabstand sowie der fehlenden Besitzstandsgarantie aufgrund der verfallenen Bauten resultiere eine nicht mehr baulich nutzbare Bauzone, weshalb die Gemeinde A eingeladen werde, die Kernzone N. so bald als möglich einer Nichtbauzone zuzuweisen. Da aufgrund der fehlenden baulichen Nutzungsmöglichkeiten auch

die im neuen Art. 3 Abs. 3 BZO vorgesehene Bewahrung der Struktur nicht möglich sei, erweise sich diese Bestimmung als nicht zweckmässig, so dass sie nicht zu genehmigen sei. (...)

4.2.1 (...) Gemäss Art. 15 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1). Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Abs. 2). 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 (Abs. 3). Gemäss 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), die Verfügbarkeit des Landes rechtlich sichergestellt ist (lit. d) und damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden (lit. e).

Art. 15 Abs. 4 RPG bezieht sich nach seinem klaren Wortlaut ausschliesslich auf Einzonungen. Dass darüber hinaus im Rahmen laufender Revisionsbestrebungen generell eine umfassende Bereinigung bestehender nutzungsplanerischer Festlegungen nach Massgabe dieser Kriterien vorzunehmen wäre, lässt sich Art. 15 RPG jedoch gerade nicht entnehmen. Dies umso weniger, als für einen spezifischen Anwendungsfall, nämlich die Reduktion überdimensionierter Bauzonen, eine Verpflichtung zur Überprüfung und zur Vornahme entsprechender Massnahmen (primär Rückzonungen) wie dargelegt in Art. 15 Abs. 2 RPG ausdrücklich verankert ist. Damit erscheint es wenig überzeugend, für diejenigen Konstellationen, in denen gerade keine Überdimensionierung der Bauzonen in Frage steht, dennoch eine nachträgliche Überprüfung und Bereinigung bestehender Bauzonen zu verlangen, obwohl diese - bezüglich des Aspekts der Zuweisung einer bestimmten Fläche zu einer bestimmten Nutzungszone - in einer konkreten Revision lediglich eine Bestätigung erfahren. Zur Begründung ihres abweichenden Standpunkts verweist die Vorinstanz auf eine Literaturstelle und einen Bundesgerichtsentscheid. In der Tat halten Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 15 Rz. 88, fest, es rechtfertige sich, die Kriterien des gemäss Wortlaut auf Neueinzonungen zugeschnittenen Art. 15 Abs. 4 RPG auch bei einer Nutzungsplanrevision - wenn Grundstücke in der Bauzone bestätigt oder wenn sie eine Um- oder Aufzonung erfahren würden - miteinzubeziehen, da im Rahmen der gemäss Art. 3 RPV bei allen Nutzungsplanänderungen vorzunehmenden umfassenden Interessenabwägung der gesamte Art. 15 RPG zu berücksichtigen sei. Dieser Ansatz vermag jedoch insofern nicht zu überzeugen, als damit die vorstehend skizzierte Konzeption der fraglichen Gesetzesbestimmung unter Berufung auf eine blosser Verordnungsbestimmung übersteuert wird, die überdies lediglich in sehr allgemeiner Form (und im Rahmen des einleitenden Kapitels) den Grundsatz der Interessenabwägung beim Bestehen von Handlungsspielräumen statuiert und die entsprechende Vorgehensweise umschreibt, ohne sich damit aber spezifisch zur Frage, in welchen Konstellationen bestimmte Überprüfungen vorzunehmen sind, zu äussern (vgl. auch BRGE IV Nr.

0002/2018, E. 6.3 = BEZ 2018 Nr. 23, welcher im Fall einer Umzonung innerhalb der Bauzone unter Bezugnahme auf die entsprechende Literaturstelle deren Gesetzesauslegung ablehnt und dies mit dem klaren und unmissverständlichen Wortlaut begründet). Die zitierte Kommentarstelle verweist sodann - wie auch die Vorinstanz - auf BGr, 10. Februar 2015, 1C\_134/2015, E. 3.2. Dieser Entscheid betrifft jedoch eine in Anwendung von Art. 15 Abs. 2 RPG vorgenommene Rückzonung zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen und hält fest, dass in diesem Zusammenhang - zur Bestimmung der betroffenen Grundstücke - die Berücksichtigung der in Art. 15 Abs. 4 RPG genannten Kriterien nicht zu beanstanden sei. Im Lichte des vorstehend Ausgeführten, ist diese Einschätzung ohne Weiteres plausibel, sagt jedoch nichts darüber aus, ob auch in Konstellationen, in denen keine überdimensionierten Bauzonen bestehen und Art. 15 Abs. 2 RPG daher nicht einschlägig ist, die blosser Bestätigung einer Bauzone der Überprüfung anhand der Kriterien gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG bedarf. Dass sodann vorliegend ein Anwendungsfall von Art. 15 Abs. 2 RPG gegeben wäre, behauptet die Vorinstanz nicht. Auch bestehen gestützt auf die Angaben im Erläuternden Bericht zur Gesamtrevision der Nutzungsplanung keine entsprechenden Hinweise. Damit ist entgegen der Vorinstanz hinsichtlich der vorliegend strittigen BZO-Bestimmung, die lediglich die Vorschriften für die Kernzone N. ergänzt und damit die Zonierung als solche (implizit) bestätigt, keine Überprüfung der Einhaltung der in Art. 15 Abs. 4 RPG genannten Kriterien vorzunehmen.

4.2.2 Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn es sich bei seitens der Vorinstanz im Hinblick auf Art. 15 Abs. 4 RPG vorgetragene Aspekte um erhebliche Änderungen der Verhältnisse handeln würde, die im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG ihrerseits eine Überprüfung und nötigenfalls die Anpassung des Nutzungsplans rechtfertigen würden. In diesem Sinn wird beispielsweise vertreten, dass in Fällen, in denen eingezontes Land wegen unvorhergesehener finanzieller Schwierigkeiten oder aus anderen unerwarteten Gründen nicht fristgerecht erschlossen werden kann, Auszonungen vorzunehmen sind (Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, a.a.O., Art. 15 Rz. 104; Eloi Jeannerat, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 19 Rz. 4).