

Strittig war eine von der Baudirektion Kanton Zürich nicht genehmigte Einzonung mehrerer Grundstücke. Diese lagen in der kantonalen Landwirtschaftszone und sollten neu der Wohn- bzw. der Kernzone zugeteilt werden.

Aus den Erwägungen:

4.1 In der angefochtenen Verfügung wird die Nichtgenehmigung der von der Gemeindeversammlung beschlossenen Einzonungen damit begründet, ein entsprechender Bedarf sei nicht ausgewiesen, da die Gemeinde A. gemäss statistischen Angaben für die nächsten 15 Jahre genügende Kapazitätsreserven aufweise. (...)

5.1.1 Gemäss Art. 15 RPG sind die Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1). Abs. 4 der genannten Bestimmung hält fest, dass Land neu einer Bauzone zugewiesen werden kann, 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 (Heinz Aemisegger / Samuel Kissling, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, hrsg. von Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen, 2016, Art. 15 Rz. 87). Die in Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG im Rahmen der Voraussetzung des Bedarfs genannte Notwendigkeit einer Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven ergibt sich an sich bereits aus den Planungszielen und -grundsätzen nach Art. 1 und 3 RPG (Aemisegger / Kissling, a.a.O., Art. 15 Rz. 98 [auch zum Folgenden]; vgl. auch BGE 136 II 204, E. 6.2.2). Innere Nutzungsreserven sind unüberbaute Flächen innerhalb der Bauzonen sowie Gebiete, in welchen nach geltenden Nutzungsplänen eine dichtere bzw. bessere Nutzung zulässig wäre oder gar als sachlich geboten erscheinen würde. Art. 47 Abs. 2 RPV verpflichtet die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, im Planungsbericht insbesondere darzulegen, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen bestehen und welche notwendigen Massnahmen in welcher zeitlichen Folge ergriffen werden, um diese Reserven zu mobilisieren oder die Flächen einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen. (...)

5.2.1 Strittig ist zunächst wie erwähnt die Frage, ob seitens der Gemeinde ein Bedarf im Sinne von Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG ausgewiesen wird und damit die entsprechende Voraussetzung weiterer Einzonungen erfüllt ist. Im Räumlichen Entwicklungskonzept (REK) der Gemeinde A. (...) wird als Zielgrösse für das Jahr 2035 eine Einwohnerzahl von 8'500 bis 9'500 genannt, wobei ausgehend von einer Bevölkerungszahl im Jahr 2015 von 7'392 Einwohnern dargelegt wird, durch die Überbauung unbebauter Parzellen sei ein Anstieg auf rund 8'000, bei besserer Ausnutzung der bebauten Grundstücke auf knapp 9'000 Personen möglich. Im Planungsbericht wird gestützt auf das genannte Entwicklungsziel und ausgehend von einer Bevölkerung von 7'600

Einwohnern im Jahr 2018 eine Ansiedlung von rund 900 bis 1'900 zusätzlichen Einwohnern erwähnt. Dabei werden als statistische Kapazitätsreserven in den bestehenden Zonen Geschossflächen ausgewiesen, welche in unüberbauten Bauzonen die Ansiedlung von 550, in überbauten Bauzonen durch Nachverdichtung die Ansiedlung von 980 Einwohnern erlauben würden, so dass ohne Anpassung der BZO eine theoretische Einwohnerzunahme bis 2035 um 1'530 auf insgesamt 9'130 Personen resultiert. Präzisierend wird darauf hingewiesen, bei der überbauten Bauzone werde in der Regel mit einer realistischen Nutzung von rund 20 %, bei den unüberbauten Bauzonen hingegen mit einem Ausbaugrad von mindestens 80 % gerechnet. In der Folge wird jedoch ausgeführt, es könne nicht damit gerechnet werden, «dass die theoretischen Reserven, insbesondere in der bereits überbauten Bauzone, bis 2035 vollständig genutzt werden können (z.B. Einfamilienhausquartiere, Quartiere mit hohem Anteil Stockwerkeigentum) (...)» Dementsprechend müsse für die bebauten Bauzonen davon ausgegangen werden, dass in den Einfamilienhausquartieren (Wohnzonen W 1.5 und W 1.9) lediglich eine Verdichtung von ca. 5 % angenommen werden könne (...) und dass in Quartieren mit hohem Stockwerkeigentumsanteil (...) in der Regel keine Verdichtung stattfinde und hier eher mit maximal 10 statt 20 % Verdichtung gerechnet werden müsse, so dass sich eine erreichbare Zunahme von nur ca. 440 Einwohnern ergebe. In den unbebauten Bauzonen seien ca. ein Drittel der unbebauten Grundstücke wegen Baulandhortung nicht verfügbar und könne in den Wohnzonen W 1.5 und W 1.9 im Schnitt lediglich mit einem Ausbaugrad von ca. 55 bis 60 % gerechnet werden, so dass sich eine erreichbare Zunahme von ca. 340 Personen ergebe. Ohne Anpassung der BZO sei daher in den bestehenden Bauzonen eine Einwohnerzunahme bis 2035 um rund 780 Personen realistisch.

In der Folge werden als Faktoren der Verdichtung der Zustand der Bausubstanz, die Eigentumsstruktur und die Parzellarstruktur genannt und darauf hingewiesen, dass allein durch eine Aufzonung noch keine Verdichtung entstehe. Ausgehend von einer «Analyse Siedlungsgebiet» anhand der kartographischen Verteilung der Anteile von Gebäuden der Bauperiode 1945-1975 sowie des Anteils an Mehrfamilienhäusern werden diejenigen Gebiete bestimmt, für welche davon ausgegangen wird, durch Massnahmen der BZO (namentlich Aufzonungen) könnten grössere bauliche Verdichtungen angestossen werden. (...)

5.2.2 (...) Werden neben den Kapazitätsreserven ohne Anpassung der BZO auch die mit den nicht strittigen Massnahmen (Aufzonungen, Gestaltungsplanpflicht) einhergehenden Kapazitätssteigerungen miteinbezogen, resultiert selbst unter Zugrundelegung der im Planungsbericht als realistisch erachteten Zahlen neben dem von den Rekurrierenden erwähnten Zuwachs um 780 Personen zusätzlich ein solcher um 110 bis 145 Personen, so dass das minimale Entwicklungsziel bereits auf diese Weise erreicht werden dürfte.

Was sodann die Relativierung der – unbestrittenen – statistischen Kapazitätsreserven anbelangt, so erweisen sich die entsprechenden Ausführungen im Planungsbericht als zu pauschal, als dass sie geeignet wären, die massive Reduktion der als massgeblich erachteten Reserven auf ca. die Hälfte des statistischen Werts nachvollziehbar zu begründen, so dass es sich

verbietet, bei Beurteilung der Voraussetzung des Bedarfs im Sinne von Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG auf den fraglichen tieferen Wert abzustellen. Dabei ist in allgemeiner Weise zu berücksichtigen, dass die genannte Bestimmung gerade die konsequente Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven gebietet und dass in Übereinstimmung damit der kantonale Richtplan von den Gemeinden die Prüfung der Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung nach innen verlangt, welche insbesondere das Ausschöpfen des Potentials, das in den überbauten Bauzonen gemäss BZO theoretisch noch möglich wäre, sowie die Erhöhung der Dichte in bestehenden Bauzonen, beispielsweise durch Aufzonung an gut erschlossenen Lagen, umfassen (...). Auch sind bei der Berechnung des Bedarfs alle relevanten Faktoren einzubeziehen und bedarf die Berücksichtigung dieser Faktoren einer gewissen Konkretisierung, so dass sich die Planungsträger gerade nicht darauf beschränken dürfen, den Bedarf mit allgemeinen Behauptungen zu rechtfertigen (Aemisegger / Kissling, a.a.O., Art. 15 Rz. 54; vgl. auch BGr, 18. Dezember 2018, 1C_105/2018, E. 4, wo ebenfalls der Vorrang der Nutzung der inneren Nutzungsreserven betont und die Pflicht zur Konkretisierung eines geltend gemachten Baulandbedarfs hervorgehoben wird).

Im Einzelnen erweist sich die Berufung auf die in E. 5.2.1 referierten Korrekturfaktoren aus folgenden Gründen als unbehelflich: Der pauschale Hinweis auf fehlende Überbauungsabsichten der Grundeigentümer ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gerade nicht angängig (BGr, 18. Dezember 2018, 1C_105/2018, E. 4.4). Diese Haltung stimmt mit den Ausführungen in der Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010 (betreffend Revision RPG 2012; im Folgenden: Botschaft) überein, wonach bereits im Kontext des Bedarfsnachweises gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG jedenfalls gehortetes Bauland gleichermassen in die Kapazitätsberechnung einbezogen werden müsse und gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG für Neueinzonungen generell strengere Massstäbe gelten würden (BBI 2010 1073). Wenn sodann für die Wohnzonen W 1.5 und W 1.9 lediglich mit einem Ausbaugrad von 55 bis 60 % gerechnet werden soll, so ist auch insoweit die Begründung (Einfamilienhausnutzung) zu undifferenziert und die Herleitung des konkreten Masses nicht näher begründet. Auch lässt diese – gerade im Zusammenhang mit unbebauten Bauzonen zur Anwendung gebrachte – Berechnungsweise ausser Acht, dass mit dem neuen Art. 8.0 BZO für neue Bauten ausdrücklich eine Mindestdichte von 80 % der zulässigen Baumasse propagiert wird. Die fehlende Berücksichtigung dieser Massnahme wird in der angefochtenen Verfügung zurecht moniert, umso mehr, als die in der Gemeinde A. bestehende geringe Effizienz der Nutzung mit einem Ausbaugrad von ca. 65 % unter dem Aspekt der gebotenen Verdichtung nach innen und des vom Kanton Zürich angestrebten Ausbaugrads von 80 % besonders problematisch erscheint und gerade nicht perpetuiert werden soll. Für die noch nicht überbauten Bauzonen ist somit im Rahmen der Bedarfsberechnung von den statistischen Kapazitätsreserven (550 Einwohner) auszugehen.

Nichts anderes gilt sodann für die bereits überbauten Bauzonen: Die im Planungsbericht vertretene Reduktion des Masses der als realistisch erachteten Verdichtung differenziert zwar zwischen Einfamilienhaus- und Mehrfamilienhausquartieren, stützt sich im Übrigen aber zur Begründung der Reduktion wiederum auf pauschale Behauptungen, wobei überdies die

Herleitung der konkret verwendeten Werte auch in diesem Kontext nicht nachvollziehbar ist, zumal schon die bei der Berechnung der statistischen Kapazitätsreserven verwendeten 20 % gemäss Planungsbericht in der Regel einer «realistischen Nutzung» entsprechen. In Betracht zu ziehen ist hinsichtlich der bereits überbauten Bauzonen immerhin was folgt: Gemäss Kreisschreiben der Baudirektion vom 4. Mai 2015 stellt der Kanton bei der Genehmigung von Bau- und Zonenordnungen sicher, dass die Vorgaben gemäss den – von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz sowie dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation beschlossenen – Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) vom März 2014 eingehalten werden (...). In den TRB wird festgehalten, in den überbauten Bauzonen würden dem Kanton für die Gemeinden, die den Medianwert der Bauzonenflächenbeanspruchung noch überschreiten, zu Beginn nur 1/3 der bei Anwendung des Medianwerts erreichbaren zusätzlichen Kapazitäten angerechnet, da davon ausgegangen werde, dass sich diese nicht sofort, sondern erst innerhalb von drei Planungsperioden vollständig mobilisieren liessen (TRB, S. 7). Allerdings sind die TRB lediglich für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, namentlich bezüglich der gesamten Grösse der Bauzonen im Kanton, massgebend (TRB, S. 3). Immerhin enthält die Botschaft zur RPG-Revision 2012 bezüglich Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG den Hinweis, wonach nicht alle Nutzungsreserven innerhalb von 15 Jahren verfügbar gemacht werden könnten und eine konsequente Mobilisierung etwa dann anzunehmen sein dürfte, wenn zwischen einem Drittel und der Hälfte der Reserven innerhalb des Zeithorizonts von 15 Jahren mobilisiert würden (BBI 2010 1073; vgl. dazu auch Aemisegger / Kissling, a.a.O., Art. 15 Rz. 100). Im Widerspruch zu diesem – eine gewisse Parallele zum Ansatz der TRB aufweisenden – Verständnis stehen aber Äusserungen in der Lehre, welche gerade auf die Diskrepanz zwischen dem Ansatz der TRB und der Formulierung des (vorliegend interessierenden) Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG («konsequente» Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven) hinweisen (Alain Griffel, Raumplanungs und Baurecht, 4. A., 2021, S. 58; vgl. auch Aemisegger / Kissling, a.a.O., Art. 15 Rz. 128 Fn. 29). Das in der Botschaft vertretene Verständnis ist mithin insofern zu relativieren, als im Rahmen von Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG jedenfalls einzelfallbezogen die konsequente Mobilisierung nachgewiesen sein muss und die pauschale Anrechnung lediglich eines bestimmten Anteils der Nutzungsreserven den Anforderungen an den Bedarfsnachweis nicht zu genügen vermag. Ganz abgesehen davon wären die massgeblichen Verhältnisse mittlerweile auch in zeitlicher Hinsicht – bezogen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der RPG-Revision 2012 per 1. Mai 2014 – nicht mehr auf einfache Weise bestimmbar, wobei entsprechende Ausführungen im Planungsbericht – der gar nicht auf dieser abstrakten Linie argumentiert – fehlen. Dass aber die Ausführungen im Planungsbericht zur bloss teilweisen Anrechnung der statistischen Kapazitätsreserven der überbauten Bauzonen zu wenig konkret sind, um den erforderlichen Nachweis der konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven zu erbringen, wurde bereits dargelegt. Entsprechend ist auch bezüglich der bereits überbauten Bauzonen auf die statistischen Kapazitätsreserven (980 Einwohner) abzustellen.

Ebenfalls unbehelflich ist schliesslich die zusätzliche Herleitung des Bauzonenbedarfs anhand des Verbrauchs der letzten 15 Jahre. Zwar sind die Gemeinden (aufgrund des erwähnten Anwendungsbereichs der TRB) bei der

Wahl ihrer Berechnungsmethode grundsätzlich frei. Zu beachten ist aber, dass die Trendmethode aufgrund der Gefahr eines Erweiterungsautomatismus sowie des unzureichenden Einbezugs der Verdichtungsmöglichkeiten deutlich den Bestrebungen der RPG-Revision 2012 zur Begrenzung des Siedlungswachstums nach aussen widerspricht (Aemisegger / Kissling, a.a.O., Art. 15 Rz. 51, mit weiteren Hinweisen). Eine Rechtfertigung des geltend gemachten Bedarfs allein gestützt auf diese (...) Berechnungsweise, muss daher ebenfalls ausscheiden. Dies umso mehr, als der genannte Bauzonenbedarf durch einen massiven Ausschlag im Jahr 2009 massgeblich beeinflusst wurde (...).

Ist somit entsprechend den statistischen Kapazitätsreserven von Geschossflächen für zusätzliche 1'530 Einwohner auszugehen und ausserdem aufgrund der Aufzonungen von weiteren Reserven für 110 bis 145 Einwohner, so ergibt sich ohne die strittigen Einzonungen eine mögliche Bevölkerungszahl von 9'240 bis 9'275 Personen. Dieser Wert bewegt sich am oberen Ende der für den Zielwert genannten Bandbreite von 8'500 bis 9'500 Personen. Zwar würde der relativ unscharfe und im REK auch nicht einlässlich begründete Zielwert selbst unter Hinzurechnung der zusätzlichen Einwohner aufgrund der Einzonungen nicht überschritten. Dass aber die fraglichen Flächen «voraussichtlich» innerhalb von 15 Jahren benötigt würden, lässt sich unter diesen Umständen gerade nicht sagen, erscheint es doch rein statistisch wesentlich wahrscheinlicher, dass hierfür die genannten Kapazitäten für 9'240 bis 9'275 Personen ohne Weiteres ausreichen.

Zusammenfassend ist die Baudirektion mithin zu Recht davon ausgegangen, dass es der Gemeinde A. nicht gelungen ist, den Bedarf im Sinne von Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG aufzuzeigen (...)

5.2.3 Damit stellt sich die Frage, ob trotz Fehlens der genannten Voraussetzung die Einzonungen unmittelbar gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung zulässig sein könnten. Dies ist zu verneinen. Zwar sind Einzonungen nur aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung zulässig (Aemisegger / Kissling, a.a.O., Art. 15 Rz. 87; vgl. auch Art. 15 Abs. 3 RPG), doch ist dies im Sinne eines zusätzlichen Erfordernisses und nicht im Sinne der Möglichkeit, von der Einhaltung bestimmter der in Art. 15 Abs. 4 RPG genannten Voraussetzungen zu dispensieren, zu verstehen (vgl. analog auch Aemisegger / Kissling, a.a.O. Art. 15 Rz. 56 Fn. 115, wonach die TRB nahelegen würden, dass in der Interessenabwägung vom nach den Richtlinien berechneten Bedarf grundsätzlich nur nach unten abgewichen werden könne). Zwar findet sich in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur früheren Fassung von Art. 15 RPG – wonach Bauzonen Land umfassen, das sich für die Überbauung eignet und (lit. a) weitgehend überbaut ist oder (lit. b) voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird – teilweise der Hinweis, wenn das bereits eingezonte Bauland den Bedarf nach Art. 15 lit. b aRPG klar abdecke, sei jede weitere Einzonung rechtswidrig, wenn nicht besondere planerische Gründe für das Gegenteil sprechen würden (BGr, 16. Januar 2003, 1P.343 bis 346/2002, E. 7.2 f.; entsprechend im Kontext von Art. 15 lit. a aRPG BGr, 15. Februar 2001, 1P.732/2000, E. 3b). Zu beachten ist aber, dass mit der RPG-Revision 2012 eine Verschärfung, jedenfalls aber – soweit die Gesetzesänderungen als Nachvollzug

der Rechtsprechung interpretiert werden – eine Verstärkung des Gesetzesvollzugs einherging (Aemisegger / Kissling, a.a.O., Art. 15 Rz. 86, 97; vgl. auch BBl 2010 1072, wonach für Neueinzonungen restriktivere Voraussetzungen festgelegt worden seien). Damit würde es im Widerspruch stehen, wenn die fehlende Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen von Einzonungen – und namentlich des vorliegend strittigen Kriteriums des Bedarfs – im Rahmen einer Interessenabwägung übersteuert werden könnte.