



G.-Nr. R4.2016.00055
BRGE IV Nr. 0071/2017

Entscheid vom 1. Juni 2017

Mitwirkende Abteilungsvizepräsidentin Margrit Manser, Baurichter Reto Philipp, Baurichter Urs Hany, Gerichtsschreiber Roland Blaser

in Sachen **Rekurrenten**
1. X AG, [....]
2. N. R., [....]

gegen **Rekursgegnerin**
1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

Mitbeteiligte
2. Politische Gemeinde Turbenthal, 8488 Turbenthal

betreffend Verfügung der Baudirektion Nr. 2208/15 vom 29. März 2016; Teilweise Nichtgenehmigung der Revision der kommunalen Nutzungsplanung, Turbenthal

hat sich ergeben:

A.

Am 3. Februar 2014 setzte die Gemeindeversammlung Turbenthal die Gesamtrevision der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) fest. Dabei wurde u.a. die Reservezone Müli-Grund in die Wohnzone WG 3/55 eingezont.

Mit Ausnahme eines Rekurses, welcher die Bestimmungen über Antennenanlagen zum Inhalt hatte und den das Baurekursgericht mit Urteil vom 21. August 2014 teilweise guthiess (BRGE IV Nr. 0096/2014), wurde gegen den Gemeindeversammlungsbeschluss kein Rechtsmittel erhoben.

Eine 1. Teilgenehmigung der Baudirektion Kanton Zürich erging am 20. November 2014. Im Rahmen des 2. Teilgenehmigungsverfahrens verweigerte die Baudirektion die Genehmigung für die Einzonung der Reservezone Müli-Grund (Verfügung Nr. 2208/15 vom 29. März 2016).

B.

Dagegen rekurrerten die X AG sowie N. R. mit gemeinsamer rechtzeitiger Eingabe vom 9. Mai 2016 an das Baurekursgericht und beantragten:

- "1. Die angefochtene Verfügung sei insoweit aufzuheben, als damit die von der Gemeinde Turbenthal festgesetzte Einzonung der Reservezone Müli-Grund in die Wohnzone WG3/55% mit Gestaltungsplanpflicht nicht genehmigt worden ist.
2. Die kantonale Baudirektion sei einzuladen, die von der Gemeinde festgesetzte Einzonung der Reservezone Müli-Grund in die Wohnzone WG3/55% mit Gestaltungsplanpflicht zu genehmigen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der kantonalen Baudirektion."

C.

Mit Verfügung vom 10. Mai 2016 wurde der Eingang des Rekurses vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

In seiner Rekursantwort vom 30. Mai 2016 beantragte der Gemeinderat Turbenthal die Gutheissung des Rekurses. Die Baudirektion Kanton Zürich schloss in ihrer Vernehmlassung vom 9. Juni 2016 auf Abweisung des Rekurses.

E.

Die rekurrentische Replik datiert vom 4. Juli 2016; die Duplik der Baudirektion vom 22. Juli 2016. Der Gemeinderat Turbenthal verzichtete explizit auf eine solche.

F.

Auf die Ausführungen der Parteien wird, soweit entscheidrelevant, in den nachstehenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurrierenden sind als Eigentümer von streitbetroffenen Grundstücken vom angefochtenen Nichtgenehmigungsentscheid mehr als irgendwelche Dritte oder die Allgemeinheit in ihren eigenen Interessen betroffen und aufgrund ihrer nachstehend unter Ziffer 3.1 zusammengefassten Rügen gemäss § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) rechtmittelligitimiert. Sie erfüllen auch die übrigen Prozessvoraussetzungen, weshalb auf ihren Rekurs einzutreten ist.

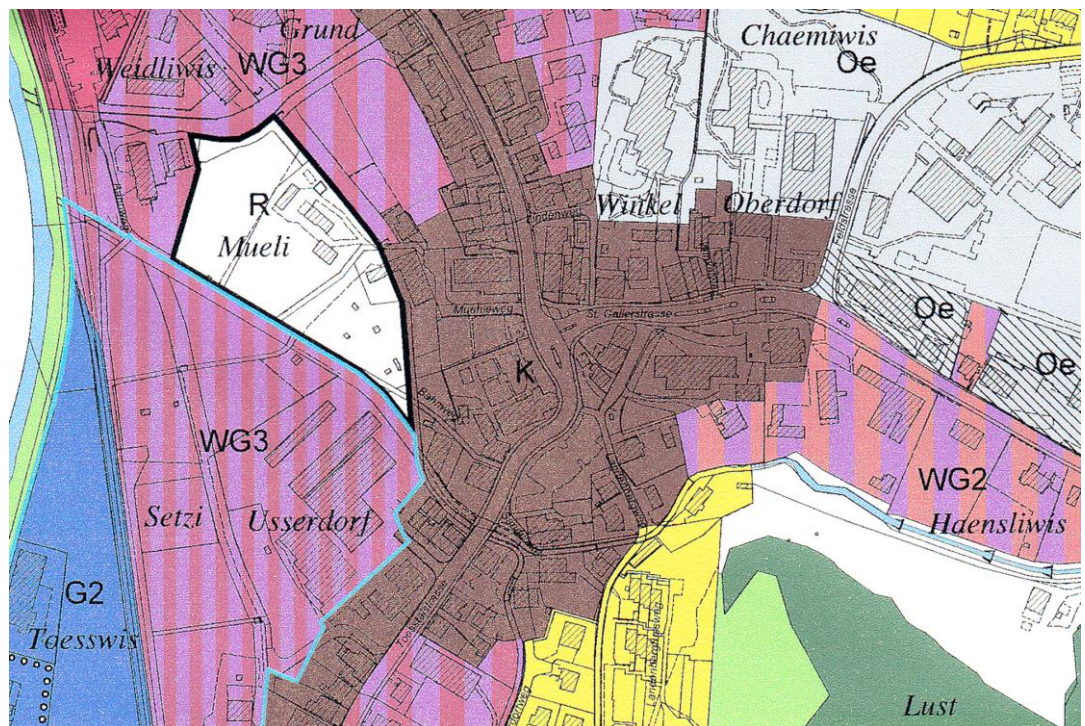
2.1.

Die Reservezone Müli-Grund setzt sich aus den nachstehend aufgelisteten Grundstücken zusammen:

| Kat.-Nr. | Fläche | Eigentümerschaft |
|--------------|----------------------|---|
| 2753 | 3'033 m ² | Kanton Zürich |
| 2754 | 3'752 m ² | N. R. |
| 3133 | 2'344 m ² | X AG |
| 4238* | 576*m ² | X AG (*vgl. act. 21; Teilfläche) |
| 4239 | 253**m ² | D. R. (**vgl. act. 22; Teil Wegparzelle) |
| 2774° | 33 m ² | Politische Gemeinde Turbenthal (°altKat.-Nr. 593) |
| Gesamtfläche | 9'991 m ² | |

2.2.

Die folgenden Ausschnitte aus dem revidierten Zonenplan sowie dem amtlichen Vermessungsplan zeigen einerseits die strittige Reservezone im Kontext mit der übrigen Zonenordnung bzw. der aktuellen Überbauungssituation (Bild 1); andererseits werden die Parzellenverhältnisse im Bereich



der Reservezone im Detail dargestellt (Bild 2). Die streitbetroffenen Grundstücke sind teilweise unüberbaut bzw. wenig dicht überbaut. Mit Ausnahme der Rekurrierenden haben die übrigen Grundeigentümer innerhalb der Reservezone den Nichtgenehmigungsentscheid der Baudirektion nicht angefochten. Das Areal liegt südöstlich unweit des Bahnhofs Turbenthal.



3.1.

Die Rekurrierenden argumentieren kurz zusammengefasst im Wesentlichen, die streitbetroffene Fläche sei seinerzeit beim Erlass der BZO-1984 erst auf Antrag eines Stimmberechtigten der Reservezone zugewiesen worden. Schon damals sei es ein raumplanerisches Ünding gewesen, dieses bahnhofsnahe Gebiet der Bauzone zu entziehen. Die Reservezone Müli-Grund sei als Teil des rechtkräftig festgesetzten Quartierplans Setzi normalienkonform erschlossen; zudem sei sie ausgezeichnet an das S-Bahn-Netz angebunden. Selbst die Baudirektion habe bestätigt, dass sich die Reservezone grundsätzlich für eine Überbauung eigne.

Das Streitobjekt liege inmitten des Siedlungsgebiets, sei allseitig von Bauzonen umgeben, welche bereits grossmehrheitlich überbaut seien bzw. in Kürze überbaut würden. Mit der festgelegten Gestaltungsplanpflicht werde eine qualitativ hochwertige Überbauung dieser Baulücke und eine gute Entwicklung sichergestellt. Die Auffassung der Baudirektion, die revidierte Nutzungsplanung der Gemeinde und damit auch das planerische Schicksal der strittigen Reservezone habe den erst nach der kommunalen BZO-Festsetzung geänderten Vorgaben des revidierten Raumplanungsgesetzes und der Raumplanungsverordnung sowie der übergeordneten Richtplanung vollumfänglich zu genügen, sei zumindest fraglich. Ob dies zutreffend sei,

müsse allerdings nicht entschieden werden, weil sich die Einzonung der Reservezone selbst in Anwendung der geänderten Vorgaben als genehmigungsfähig erweise. Für die Argumentation der Baudirektion, selbst bei eigentlichen Baulücken dürfe nur dann eingezont werden, wenn das Potential zur inneren Nachverdichtung im bestehenden Bauzonengebiet weitestgehend erschöpft sei, finde sich in den neuen raumplanerischen Bestimmungen keine ausreichende Rechtsgrundlage. Im Gegenteil könne mit der Einzonung des Gebiets Müli-Grund in sachgerechter und sinnvoller Weise eine Baulücke geschlossen werden und der Zersiedelung und dem Kulturlandverlust Einhalt geboten werden. Insoweit gelte noch immer die bisherige Rechtspraxis zu altArt. 15 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG).

Aufgrund der bestehenden Überbauungsstruktur werde die von der Baudirektion bei der Erstellung der Bedarfsprognose stark gewichtete innere Nachverdichtung in den nächsten Jahren kaum im angenommenen Masse realisierbar sein. Eine solche Erweiterung der Kapazitäten werde erst langfristig, also nicht innerhalb des nächsten Planungshorizonts von 15 Jahren möglich sein. Aus dem Faktum, dass die Nutzungsdichte in den Wohn- und Mischzonen von Turbenthal im kantonalen Vergleich offenbar deutlich tiefer liege, könne die Baudirektion somit nichts zu ihren Gunsten ableiten, zumal die Grundeigentümer mangels gesetzlicher Grundlage nicht zu einer Mobilisierung ihrer Überbauungsreserven verpflichtet werden könnten.

Die angestrebte Einzonung stehe nicht im Widerspruch zu den Zielsetzungen der übergeordneten Richtplanung. Sie entspreche im Gegenteil u.a. dem Postulat, mit dem Boden haushälterisch umzugehen sowie der Vorgabe im regionalen Richtplan, die Siedlungsdichte an gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Lagen massvoll zu erweitern.

Es sei unerfindlich, was die Baudirektion mit den "erforderlichen Massnahmen" meine, welche in einer bestimmten zeitlichen Reihenfolge ergriffen werden müssten, um die vorhandenen inneren Reserven zu mobilisieren. Im Gegenteil zeige der im Sinne von Art. 47 RPV erstellte Bericht des beauftragten Planungsbüros klar und rechtsgenügend auf, weshalb die strittige Einzonung, die der Stärkung der Zentrumszone im Lichte des von der Gemeinde erstellten Masterplans beitrage, nicht im Widerspruch zu Art. 15 RPG stehe.

Insgesamt habe die Baudirektion mit dem Nichtgenehmigungsentscheid in unzulässiger rechtswidriger Weise in die Planungsautonomie der Gemeinde eingegriffen.

3.2.

Der mitbeteiligte Gemeinderat argumentiert im rekurrentischen Sinne und hält zusätzlich fest, die Reservezone sei vollumfänglich erschlossen, liege zentrums- und bahnhofsnahe, weise eine hohe Wohnqualität auf und sei für eine Überbauung geradezu prädestiniert. Sogar die bezüglich Schaffung neuer Bauzonen zurückhaltende Regionalplanung Winterthur und Umgebung erachte die Einzonung aus überkommunaler Sicht als sinnvoll. Auf die übrigen von der Gemeindeversammlung beschlossenen Einzonungen sei hingegen wegen des Widerstands der Genehmigungsbehörde im Nachhinein verzichtet worden. An der Einzonung des Gebiets Müli-Grund werde aber aus guten Gründen festgehalten.

3.3.

Demgegenüber hält die Vorinstanz kurz zusammengefasst fest, sie habe mit ihrem Nichtgenehmigungsentscheid keineswegs in unzulässiger Weise in die Planungsautonomie der Gemeinde, welche soweit als möglich immer respektiert werde, eingegriffen. Insbesondere habe die Baudirektion, soweit raumplanungsrechtlich möglich sowie unter Einbezug der überkommunalen Interessen, die örtlichen Gegebenheiten und kommunalen Planungsabsichten berücksichtigt. Die Ermittlung des Bauzonenbedarfs im Sinne von Art. 15 RPG fehle vollständig.

Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes und der Festsetzung bzw. der bundesrätlichen Genehmigung des neuen kantonalen Richtplans hätten sich die übergeordneten raumplanerischen Rahmenbedingungen seit der Inangriffnahme der Revision der kommunalen Nutzungsplanung in Turbenthal erheblich geändert. Der kantonale Richtplan enthalte behördenverbindliche Vorgaben für die Siedlungsentwicklung nach Innen. Für eine Einzonung genüge nun nicht mehr nur ein entsprechender Eintrag im kantonalen Richtplan als Siedlungsgebiet und der Umstand, dass ein Gebiet zentral liege und sich grundsätzlich für eine Überbauung eigne. Der kantonale Richtplan gehe über einen Planungshorizont von 25 Jahren, dauere also länger als 15 Jahre wie bei der kommunalen Nutzungsplanung. Die Baudirektion orientiere sich im Genehmigungsverfahren vor allem an ihrem Kreisschreiben vom 4. Mai 2015.

Die Gemeinde habe im Rahmen der aufgrund von Art. 47 Abs. 2 RPV erforderlichen planerischen Gesamtschau, nach welcher Bestimmung die Gemeinden zwingend einen detaillierten Nutzungsreservennachweis für die bestehenden Bauzonen zu erbringen hätten, nicht schlüssig nachweisen können, weshalb die strittige Einzonung trotz den Einschränkungen von Art. 15 RPG gerechtfertigt sei. Tatsache sei vielmehr, dass die vorhandenen Nutzungsreserven bedarfsgerecht für den gesamten Planungshorizont mobilisiert werden könnten.

Das Talgebiet von Turbenthal liege gemäss dem kantonalen Raumplanungskonzept im Handlungsraum "Landschaft unter Druck", weshalb für den aktuellen Planungshorizont vorab die Ausschöpfung des Nutzungspotentials in den bestehenden Bauzonen im Vordergrund stehe. Die strittige Einzonung würde nämlich das vorhandene Nutzungspotential in den bestehenden Bauzonen konkurrenzieren und falsche Anreize zur Nichtausschöpfung der inneren Nutzungsreserven schaffen. Das im Rahmen der kantonalen Raubeobachtung aufgrund zahlreicher Indikatoren erstellte Faktenblatt von Turbenthal zeige ein bis zu 10 % niedrigerer Ausbaustand im Vergleich zum übrigen Kanton und auch zur umliegenden Region. Die detaillierten Zahlen und statistischen Auswertungen seien auf der Website www.raumbeobachtung.zh.ch zu finden. Die seinerzeitige Festsetzung und Genehmigung des Quartierplans Setzi habe bereits auf einer Reserve- und nicht einer Bauzone im Gebiet Müli-Grund basiert. Die Rekurrierenden könnten folglich aus diesem Quartierplan nichts zu ihren Gunsten ableiten.

4.1.

Die Baudirektion stützt sich bei ihrem Nichtgenehmigungsentscheid auf Art. 15 RPG in der revidierten Fassung vom 15. Juni 2012, welche am 1. Mai 2014 in Kraft trat. Zuvor war die Teilrevision in der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 mit deutlicher Mehrheit und von allen Kantonen angenommen worden.

Art. 15 RPG hält fest:

¹ Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.

² Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.

³ Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befol-

gen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen.

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.

⁵ Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen."

Die Erfordernisse von Abs. 4 lit. a – e müssen zwingend kumulativ erfüllt sein (Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genève 2016, Art. 15, S. 298, Rz. 8).

Die Änderungen im Raumplanungsgesetz hatten auch eine Teilrevision der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (RPV) zur Folge. Zudem wurden im März 2014 der "Leitfaden Richtplanung" des Bundesamtes für Raumentwicklung (Leitfaden ARE) ergänzt und das Bundesamt verfasste in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz im Sinne von Art. 15 Abs. 5 RPG die "Technischen Richtlinien Bauzonen".

Hingegen ist die kantonale Kulturlandinitiative, welche im Vorprüfungsverfahren ein grösseres Thema war, mittlerweile nicht mehr beachtlich. Deren Umsetzung wurde in der kantonalen Volksabstimmung vom 27. November 2016 abgelehnt.

Schliesslich stünde die Lärmsituation nach der am 1. Februar 2015 in Kraft getretenen Revision der Lärmschutzverordnung einer Einzonung des Gebiets Müli-Grund nun grundsätzlich nicht mehr entgegen.

4.2.

Der streitbetroffene Einzonungsbeschluss der Gemeindeversammlung Turbenthal datiert vom 3. Februar 2014, also noch vor der Inkraftsetzung des neu formulierten Art. 15 RPG am 1. Mai 2014. Der Nichtgenehmigungsbe-

schluss erging hingegen erst am 29. März 2016. Damit stellen sich, wie die Rekurrierenden zutreffend festhalten, übergangsrechtliche Fragen. Die Rekurrierenden vertreten die Auffassung, aufgrund dieser zeitlichen Abfolge spreche grundsätzlich nichts dagegen, im vorliegenden Fall noch die Kriterien der bisherigen Fassung des Raumplanungsgesetzes anzuwenden.

Das revidierte Raumplanungsgesetz beinhaltet in Art. 38a RPG ein rigides Übergangsregime (das im Kanton Zürich seit der bundesrätlichen Genehmigung des kantonalen Richtplans in der Sache selbst allerdings nicht mehr angewendet werden muss; vgl. nachfolgend Ziffer 5.1). Es soll vor allem Art. 15 RPG möglichst rasch zum Durchbruch verhelfen. Die Bestimmungen von Art 15 RPG sind direkt anwendbar und bedürfen keiner kantonalen Ausführungsgesetzgebung (BGE 142 II 509 S. 515).

Im Lichte dieser Parameter ist die revidierte Fassung des Raumplanungsgesetzes, also auch Art. 15 RPG, gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auf alle Einzonungen anwendbar, welche bis zum 1. Mai 2014 nicht rechtskräftig geworden sind (BGr 1C_197/2015 vom 2. Februar 2016, E. 2.4). Die Rekurrierenden bzw. die Gemeinde Turbenthal können sich also nicht darauf berufen, der Gemeindeversammlungsbeschluss sei bereits am 3. Februar 2014 ergangen. Auch wenn dieser nicht angefochten wurde, fehlte doch der für die Rechtskraft notwendige Genehmigungsbeschluss der Baudirektion.

4.3.

Gemäss Lehre und Rechtsprechung hat sich die Genehmigungsbehörde bei der Überprüfung von Nutzungsplänen und Sondernutzungsplänen einschliesslich Quartierplänen unbesehen ihrer grundsätzlich uneingeschränkten Überprüfungsbefugnis (vgl. § 5 Abs. 1 PBG) aus Gründen der aus der Gemeindeautonomie (Art. 50 der Bundesverfassung [BV] und Art. 85 der Zürcher Kantonsverfassung [KV]) abgeleiteten Planungsautonomie Zurückhaltung aufzuerlegen. Diese Zurückhaltung gilt insbesondere dann, wenn es auf die Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ankommt. Zudem ist das den Gemeindebehörden bei der Nutzungsplanung zustehende erhebliche prospektiv-technische Ermessen zu berücksichtigen.

Folglich darf das Ermessen der Genehmigungsbehörde nicht an die Stelle desjenigen der Planungsbehörde treten; ihre Lösung darf nicht eine andere ebenso vertretbare Lösung ersetzen. Die Genehmigungsbehörde hat viel-

mehr nur dann korrigierend einzugreifen, wenn sich die kommunale Planung auf Grund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist, den wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist. Nicht vorausgesetzt ist aber, dass die Planfestsetzung ohne sachliche Gründe getroffen wurde oder schlechthin unhaltbar ist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht eingeschränkt und die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zu Grunde zu legen. Die Kognition der Genehmigungsbehörde unterscheidet sich demnach nicht von derjenigen der Rekursinstanz (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 77 ff.; VB.2014.00077 vom 9. April 2015; BGr 1C_429/2014 vom 22. April 2015, E. 2.2).

Das Baurekursgericht prüft, ob die Genehmigungsbehörde, sofern die Festlegung nicht bereits als rechtsverletzend einzustufen ist, zu Recht in das planerische Ermessen der Gemeinde eingegriffen hat oder nicht. Erweist sich die kommunale planerische Massnahme als vertretbar, ist der Nichtgenehmigungsentscheid aufzuheben.

5.1.

Vorliegend geht es um eine Neueinzonung im Sinne von Art. 15 Abs. 4 RPG. Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes will der Gesetzgeber die Zersiedelung und den Kulturlandverlust eindämmen, dies durch griffige Massnahmen im Sinne einer geordneten und nachhaltigen Raumentwicklung. Gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und Art. 8a RPG soll mit geeigneten Massnahmen der Richt- und Nutzungsplanung eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach Innen bewirkt werden. Dazu sollen vor allem die bestehenden Nutzungsreserven im bisherigen Baugebiet besser und konsequenter genutzt werden (vgl. Leitfaden ARE, S. 13 ff.).

Der kantonale Richtplan, welchen der Kantonsrat am 18. März 2014 festsetzte und der Bundesrat am 29. April 2015 genehmigte, soll als zentrales Koordinations- und Steuerungsinstrument künftig vermehrt und schwerge-
wichtig die Siedlungsentwicklung in den jeweiligen Kantonen steuern (Bundesrätliche Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010, S. 1056).

Massgebend ist zudem der regionale Richtplan Winterthur und Umgebung, der vom Regierungsrat am 9. November 2016 festgesetzt und in der Zwischenzeit mit Ausnahme eines vorliegend nicht interessierenden Teils rechtskräftig ist.

5.2.

Wie der bereits zitierte Wortlaut von Art. 15 RPG unmissverständlich zeigt, sind die Bauzonen gemeindebezogen für einen voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren festzulegen und eine Neueinzonung ist nur zulässig, falls mit der Mobilisierung der vorhandenen inneren Nutzungsreserven dieser Bedarf nicht gedeckt werden kann.

Innere Nutzungsreserven sind einerseits unüberbaute Flächen innerhalb der Bauzonen. Andererseits gehören dazu auch Gebiete, in welchen nach der geltenden Nutzungsplanung eine dichtere bzw. bessere Nutzung zulässig oder gar sachlich geboten wäre. Unter diesem Aspekt sind auch die in der Region vorhandenen Industriebrachen zu berücksichtigen. Dieses gesamte Nutzungspotential ist konsequent auszuschöpfen. Nicht zu den inneren Nutzungsreserven zählen unüberbaute Freiflächen wie Spielplätze oder Freihaltebereiche (Aemisegger/Kissling, a.a.O, S. 346, Rz. 98).

6.1.

Gemäss Art. 47 RPV ist die kommunale Planungsbehörde verpflichtet, der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht darüber zu erstatten, wie ihre Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes sowie den Richtplan berücksichtigen. Zudem hat sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, vor allem der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung zu tragen (Abs. 1).

Insbesondere hat die kommunale Behörde darzulegen, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen vorhanden sind und welche notwendigen Massnahmen in welcher zeitlicher Reihenfolge ergriffen würden, um diese Reserven zu mobilisieren oder die Flächen einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen (Abs. 2).

Nach Auffassung der Baudirektion hat der von der Gemeinde verfasste Erläuterungsbericht den Nachweis der Innenentwicklung im Sinne von Art. 15

Abs. 4 lit. b RPG, welcher für eine Einzonung unabdingbar sei, nicht im erforderlichen Umfang erbracht.

6.2.

Der von der Gemeinde Turbenthal im Sinne von Art. 47 RPV erstellte Bericht (act. 6.7) war Bestandteil der öffentlichen Auflage der am 3. Februar 2014 von der Gemeindeversammlung festgesetzten revidierten Bau- und Zonenordnung. Aufgrund der neuen rechtlichen Ausgangslage wurde der Erläuterungsbericht im Zuge des 2. Teilgenehmigungsverfahrens von der Gemeinde mit Datum vom 17. November 2015 substantiell ergänzt (act. 6.15).

6.3.1.

Diesen Berichten lässt sich bezüglich der strittigen Reservezone Müli-Grund im Wesentlichen entnehmen, das Gebiet liege im Zentrum von Turbenthal und sei effizient erschlossen. Die Schliessung dieser Baulücke mit einer Wohn- und Gewerbezone WG3 55 % liege im Interesse einer abgerundeten Entwicklung des Siedlungsgebiets von Turbenthal. Die neu eingezonte Fläche umfasse rund 1,1 ha. Mit der vorgesehenen Wohn- und Gewerbezone, welche eine Mindestausnützungsziffer von 45 % enthalte, werde eine Kapazität für rund 90 Einwohner und etwa 40 Arbeitsplätze geschaffen. Mit der Gestaltungsplanpflicht werde die Erfüllung der qualitativen Aspekte sichergestellt. Der kantonale Richtplan gebe im Siedlungsbereich als Zielsetzung einen haushälterischen Umgang mit dem Boden sowie die Nutzung der bestehenden Infrastruktur vor. Mit der strittigen Einzonung würden diese Kriterien vollumfänglich erfüllt. Dasselbe gelte bezüglich der für den vorliegenden Handlungsraum "Landschaft unter Druck" relevanten Punkte. Der regionale Richtplan lege in Turbenthal ein regionales Zentrum fest, wobei im Umfeld des Bahnhofs eine hohe bauliche Dichte mit einer Baumassenziffer von im Minimum $2.5 \text{ m}^3/\text{m}^2$, was einer Ausnützungsziffer von ca. 50 % entspreche, angestrebt werde. Diese werde bei der strittigen Einzonung umgesetzt. In Turbenthal seien die Wohngebiete weitgehend stabil. Die dortigen typischen Merkmale seien hohe Anteile an Einfamilienhäusern und an Haushalten mit Schulkindern sowie ein relativ neuer Gebäudebestand. Eine Erweiterung der Nutzungskapazitäten werde erst langfristig möglich sein, nämlich wenn die Gebäude und ihre Bewohner ein gewisses Alter erreicht hätten. Mit einer Erhöhung der Ausnützung oder sogar Mindestausnützungsvorschriften wie in den meisten Zonen gemäss der re-

vidierten Bau- und Zonenordnung liessen sich also kaum zusätzliche Flächen für neue Bewohner bereitstellen. Ohnehin sei diese theoretische Kapazitätserhöhung im Sinne einer Innenentwicklung nur schwierig zu errechnen. Der bisherige Ausbaugrad der einzelnen Zonenkategorien in Turbenthal (Wohnzonen ⇒ 76.1 %, Mischzonen ⇒ 55.0 %, Arbeitszonen ⇒ 33.8 %) entspreche dem Mittel vieler vergleichbarer Gemeinden im Kanton und auch demjenigen des Kantons selbst. Mit der beabsichtigten Einzonung werde dieser Ausbaugrad noch angehoben. Zur Mobilisierung der Reserven in den bestehenden Bauzonen sei die Mindestausnützung eingeführt worden. Bei künftigen Gestaltungsplänen werde die Gemeinde dafür sorgen, dass die bauliche Verdichtung angemessen berücksichtigt werde.

6.3.2.

Damit hat die Gemeinde Turbenthal im Sinne einer allgemeinen Gesamtschau dargelegt, dass sie die zahlreichen Vorgaben der kantonalen und regionalen Richtplanung grossmehrheitlich umsetzen will, was im Ergebnis denn auch grösstenteils zur Genehmigung ihrer revidierten Bau- und Zonenordnung durch die Baudirektion geführt hat.

6.4.

Bezüglich des Gebiets Müli-Grund erweist sich die Berichterstattung im Sinne von Art. 47 RPV jedoch als lückenhaft, indem in keiner Weise dargelegt wird, welche Nutzungsreserven quantitativ in den Bauzonen bestehen und was für Massnahmen in welcher Abfolge die Gemeinde ergreifen will, um die dort vorhandenen Reserven zu mobilisieren bzw. überbauen zu lassen. Mit ihren Hinweisen auf die online publizierten Statistiken des kantonalen Amtes für Raumentwicklung, die in der revidierten Bau- und Zonenordnung neu festgelegten Mindestausnützungsziffern sowie auf die Schwierigkeiten, diese Reserven aufgrund der konkreten Überbauungssituation innerhalb des aktuellen Planungshorizonts tatsächlich realisieren zu können, wird nicht rechtsgenügend aufgezeigt, dass alle gesetzlichen Voraussetzungen für die strittige Einzonung erfüllt seien.

Insbesondere fehlt eine quantitative Ermittlung sowohl des Bauzonenbedarfs für die nächsten 15 Jahre (Art. 15 Abs. 1 RPG) als auch der vorhandenen inneren Nutzungsreserven (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG) durch die Gemeinde. Mit dem Einwand, die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven sei schwierig zu realisieren, weil die Grundeigentümer nicht zur Überbau-

ung bzw. Verdichtung verpflichtet werden könnten, kann sich die Gemeinde einer konkreten Berechnung im Sinne von Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 lit. b RPG nicht entziehen. Der Bundesgesetzgeber war sich der Problematik der Verfügbarkeit und Realisierbarkeit solcher inneren Reserven innerhalb des Zeithorizonts von 15 Jahren durchaus bewusst und hat den Planungsbehörden mit den bereits erwähnten "Leitfaden ARE" und den "Technischen Richtlinien Bauzonen" entsprechende Hilfsmittel zur Verfügung gestellt (vgl. zudem: Aemisegger/Kissling, a.a.O, S. 347, Rz. 100 mit Hinweisen). Auf diesen Vorgaben basiert auch das Kreisschreiben der Baudirektion Kanton Zürich vom 4. Mai 2015 mit dem Titel "Umsetzung kantonaler Richtplan: Anforderungen an die Richt- und Nutzungsplanung. Der Kanton stellt den Gemeinden zudem eigene Merkblätter, Richtlinien und Statistiken zur Verfügung, damit diese u.a. die gesetzlich vorgeschriebenen Berechnungen im genannten Sinne durchführen können. Es ist jedoch nicht Aufgabe der kantonalen Genehmigungsbehörde bzw. ihrer Ämter oder gar der Rechtmittelbehörden, diese Nutzungsreserven anstelle der Gemeinden, welche in dieser Frage ohnehin über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen, selbst zu ermitteln.

Folglich hat die Gemeinde Turbenthal nicht nachgewiesen, ob die für die Zulässigkeit der Einzonung der Reservezone Müli-Grund zwingend notwendige gesetzliche Voraussetzung von Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 lit. b RPG erfüllt ist, was konsequenter- und richtigerweise zur angefochtenen Nichtgenehmigung führte.

7.

Zusammenfassend ist der Rekurs vollumfänglich abzuweisen.

[...]

