



G.-Nr. R4.2025.00085
BRGE IV Nr. 0160/2025

Entscheid vom 20. November 2025

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichter Peter Heierle, Baurichter Roland Keller, Gerichtsschreiberin Andrea Kuhn

in Sachen **Rekurrentin**
Politische Gemeinde X

gegen **Rekursgegnerschaft**
Baudirektion Kanton Zürich

betreffend Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich Nr. KS- 0085/25 vom 22. April 2025; Teilweise Nichtgenehmigung der Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung, X

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 22. April 2025 hat die Baudirektion Kanton Zürich die Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung, welche die Gemeindeversammlung X mit Beschluss vom 10. Juni 2024 festgesetzt hat, unter Vorbehalt von Dispositivziffer II genehmigt. Gemäss Dispositivziffer II werden die Bestimmungen von Art. 28 Abs. 1 der neuen Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X (nBZO), zweiter Teilsatz des ersten Satzes, Art. 28 Abs. 1 nBZO, zweiter Satz, Art. 28 Abs. 2 nBZO, zweiter Satz, Art. 28 Abs. 3 nBZO, zweiter Satz und die Streichung von Art. 31 Abs. 4 der bislang gültigen Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X (aBZO) nicht genehmigt.

B.

Hiergegen erhob die politische Gemeinde X mit Eingabe vom 20. Mai 2025 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und stellte die folgenden Anträge:

"1. Der Rekurs sei gutzuheissen.

Die Verfügung Nr. KS-0085/25 der Zürcher Baudirektion vom 22. April 2025 sei insoweit aufzuheben, als in deren Disp.-Ziff. II die Bestimmungen von Art. 28 Abs. 1 nBZO, zweiter Teilsatz des ersten Satzes, Art. 28 Abs. 1 nBZO, zweiter Satz, Art. 28 Abs. 2 nBZO, zweiter Satz, Art. 28 Abs. 3 nBZO, zweiter Satz und die Streichung von Art. 31 Abs. 4 aBZO nicht genehmigt worden sind. Demgemäss sei die Zürcher Baudirektion einzuladen, diesbezüglich die Genehmigung ebenfalls zu erteilen.

Eventualiter sei die Verfügung Nr. KS-0085/25 der Zürcher Baudirektion vom 22. April 2025 insoweit aufzuheben, als in deren Disp.-Ziff. II die Bestimmungen von Art. 28 Abs. 1 nBZO, zweiter Teilsatz des ersten Satzes, Art. 28 Abs. 2 nBZO, zweiter Satz, Art. 28 Abs. 3 nBZO, zweiter Satz und die Streichung von Art. 31 Abs. 4 aBZO nicht genehmigt worden sind. Demgemäss sei die Zürcher Baudirektion einzuladen, in diesem Umfang (d.h. bezüglich der revidierten Rundungsregel) die Genehmigung ebenfalls zu erteilen.

2. Verfahrensrechtlich sei mittels einer entsprechenden Präsidialverfügung des Zürcher Baurekursgerichts der Umfang der aufschiebenden Wirkung des erhobenen Rekurses auf die angefochtene Nichtgenehmigung zu beschränken.

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin."

C.

Mit Verfügung vom 22. Mai 2025 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Die aufschiebende Wirkung wurde antragsgemäss auf die Dispositivziffer II der angefochtenen Verfügung beschränkt.

D.

Die Baudirektion beantragte mit Eingabe vom 19. Juni 2025 die vollumfängliche Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten ist, unter der gesetzlichen Kostenfolge zulasten der Rekurrentin.

E.

Mit Replik vom 16. Juli 2025 hielt die Rekurrentin an ihren bereits gestellten materiellen Anträgen fest. Die Baudirektion verzichtete stillschweigend auf eine Duplik.

Es kommt in Betracht:

1.

Die politische Gemeinde X ist als Planungsträgerin durch die teilweise Nichtgenehmigung der kommunalen Nutzungsplanung in ihrer Planungsautonomie (auf die sie sich ausdrücklich beruft) betroffen und entsprechend zur Rekurshebung legitimiert (vgl. § 21 Abs. 2 lit. b des Verwaltungsrechtspflegengesetzes [VRG]). Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Es wird die Durchführung eines Augenscheins beantragt (vgl. § 7 VRG). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheidend relevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend – wie nachfolgend noch zu zeigen sein wird – nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

3.1.

Dem Fall liegt folgende Vorgeschichte zugrunde:

Die aBZO der Gemeinde X stammt aus dem Jahr 1993. Im Frühjahr 2019 beschloss der Gemeinderat X, die aBZO einer Gesamtrevision zu unterziehen. Als Grundlage dafür erstellte er unter Einbezug der Bevölkerung ein Siedlungsentwicklungskonzept (SEK). Zu den Zielen dieses SEK gehört unter anderem, das Potenzial für Bevölkerungswachstum zu reduzieren, die hohe Siedlungsqualität weiterzuentwickeln und den Dorfcharakter und das ländliche Erscheinungsbild zu erhalten. Zudem sind die Baubegriffe an die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) anzupassen und der kommunale Mehrwertausgleich zu verankern. Die Gemeindeversammlung von X setzte mit Beschluss vom 10. Juni 2024 die Gesamtrevision der Nutzungsplanung fest. Da gegen diesen Beschluss kein Rechtsmittel eingelegt worden ist, beantragte der Gemeinderat bei der Baudirektion Kanton Zürich daraufhin die Genehmigung der Gesamtrevision. Die Genehmigungsprüfung durch die Baudirektion hat ergeben, dass die Vorlage teilweise nicht genehmigungsfähig ist, weshalb die Gemeinde X mit Schreiben vom 20. Dezember 2024 zur Vernehmlassung aufgefordert wurde. Am 5. März 2025 fand in dieser Angelegenheit ein Gespräch statt. Die Baudirektion hielt dabei an ihrer Haltung bezüglich Nichtgenehmigung fest, worauf die angefochtene Verfügung eröffnet wurde.

3.2.

Die Nichtgenehmigung in Dispositivziffer II der angefochtenen Verfügung bezieht sich auf Art. 28 Abs. 1 nBZO, zweiter Teilsatz des ersten Satzes, Art. 28 Abs. 1 nBZO, zweiter Satz, Art. 28 Abs. 2 nBZO, zweiter Satz, Art. 28 Abs. 3 nBZO, zweiter Satz, und die Streichung von Art. 31 Abs. 4 aBZO. Diese lauten wie folgt (die nichtgenehmigten Teile sind kursiv dargestellt):

Art. 28 nBZO Abstellplätze für Fahrzeuge

1 Für Wohnnutzungen ist pro 80 m² massgebliche Geschossfläche 1 Parkplatz zu schaffen, wobei die Bruchteile pro Wohneinheit aufzurunden sind. Pro Wohneinheit sind mindestens 2 Parkplätze zu erstellen, ausgenommen sind Wohneinheiten mit weniger als 70 m² Wohnfläche, für sie muss nur 1 Parkplatz erstellt werden.

2 Zusätzlich sind 10 % der gemäss Abs. 1 ermittelten Anzahl Parkplätze als Besucherparkplätze zu erstellen und zu bezeichnen. Bruchteile sind aufzurunden.

3 Für die Berechnung aller weiteren Nutzungen sind die einschlägigen Normen massgebend. Bruchteile sind aufzurunden.

[...]

Art. 31 aBZO Motorfahrzeuge, Anzahl

[...]

4 Bruchteile von Abstellplätzen über 50 % sind aufzurunden.

Die Baudirektion begründet die Nichtgenehmigung im angefochtenen Entscheid zusammengefasst damit, dass die Gemeinde X mit der Änderung von Art. 28 nBZO den vorgeschriebenen Bedarf an privaten Motorfahrzeugabstellplätzen erhöht habe, dies mit der Begründung einer schwachen Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und eines aussergewöhnlich hohen Anteils Personenwagen pro Einwohner. Der kantonale Richtplan halte jedoch als Leitlinie für die zukünftige Entwicklung des Kantons fest, dass der öffentliche Verkehr mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses zu übernehmen habe, der nicht auf den Fuss- und Veloverkehr entfalle. Die Gemeinden hätten bei der Ausgestaltung der BZO den kantonalen Zielsetzungen Rechnung zu tragen. Damit seien insbesondere Beiträge zu den Modal-Split-Zielen gemeint. Parkieranlagen hätten einen grossen Einfluss auf das Verkehrsverhalten. Zur Minimierung der Emissionen sowie zur Schonung der Ressource Boden sollte der Verkehr von Motorwagen und der Flächenbedarf durch den ruhenden Verkehr möglichst geringgehalten werden. Der regionale Richtplan Zürcher Unterland formuliere als Zielsetzung den Anteil des öffentlichen Verkehrs und des Veloverkehrs zu erhöhen. In allen Raumkategorien sollten die Gemeinden darauf hinwirken, dass die Anteile von öffentlichem Verkehr und Veloverkehr erhöht werden könnten. Die Erhöhung der Abstellplätze für Motorfahrzeuge gemäss Art. 28 nBZO widerspreche somit den Zielsetzungen des kantonalen und regionalen Richtplans.

4.1.

Die Rekurrentin macht nun zusammengefasst geltend, in ihrer Gemeinde bestehe ein erhöhter Bedarf an Parkierungsmöglichkeiten innerhalb des Siedlungsgebiets. Die Gemeinde sei mit dem öffentlichen Verkehr nur schwach erschlossen und die Bewohner seien auf ein Auto angewiesen. Sie verfüge denn auch über den höchsten Privatwagenanteil pro Einwohner im regionalen, kantonalen sowie nationalen Vergleich. Dieser hohe Anteil müsse auch in der Raumplanung berücksichtigt werden. Er führe nämlich dazu, dass Autos derzeit regelmässig auf den öffentlichen Strassen abgestellt würden, was zu Problemen führe und das Ortsbild beeinträchtige.

Die strittige Bestimmung bringe lediglich insoweit eine materielle Neuerung, als pro Wohneinheit ab 70 m² Fläche neu mindestens zwei Abstellplätze – statt wie bislang einer – notwendig seien. Diese kommunale Gesetzesnovelle führe lediglich für Wohneinheiten ab einer Grösse von 70 m² eine materielle Anpassung ein, welche nach oben freilich durch die unverändert geltende Regelung begrenzt sei, wonach pro 80 m² Wohnfläche ein Fahrzeugabstellplatz zu schaffen sei. Die beschriebene Anpassung beschlage demnach im Wesentlichen nur Wohnungsgrössen zwischen 70 und 120 m², wie diese zuweilen in Mehrfamilienhäusern anzutreffen seien. Das beauftragte Ingenieurbüro habe untersucht, inwiefern die strittige Regelung tatsächlich zum Tragen komme. Dabei habe sich ergeben, dass die Bestimmung von Art. 28 Abs. 1 Satz 2 nBZO im Wesentlichen nur bei Mehrfamilienhäusern mit kleineren Wohnungen greife. Obwohl solche Neubauvorhaben in X eher die Ausnahme als die Regel bildeten, sei baubehördlich erstellt, dass auch solche kleineren Wohnungen in der steuergünstigen Gemeinde X tendenziell teuer seien und normalerweise über mehrere Fahrzeugabstellplätze verfügten. Die fachkundige Untersuchung habe also ergeben, dass in der Vergangenheit der Pflichtbedarf bei Mehrfamilienhäusern mit kleineren Wohnungen häufig überschritten worden sei, indem mehr Fahrzeugabstellplätze erstellt worden seien als kommunalrechtlich vorgeschrieben. Damit fiel die Differenz zwischen dem gemäss neuer BZO geforderten Pflichtbedarf einerseits und den tatsächlich realisierten Fahrzeugabstellplätzen andererseits überaus gering aus.

Diese Überlegungen würden sich integral auch auf die nicht genehmigte Rundungsregel übertragen lassen. Die einhergehende Erhöhung der Pflichtparkplätze – bisher seien Bruchteile über 50 % aufzurunden, neu seien

Bruchteile generell aufzurunden – sei marginal und schwimme mithin in der statistischen Unschärfe. Mit dieser Regelung gehe es wiederum nur darum, die anerkanntermassen zahlreich vorhandenen Motorfahrzeuge vom öffentlichen Strassenraum auf die Privatgrundstücke zu verschieben, was wohl gemerkt der primären sowie unverändert geltenden Motivation von § 242 PBG entspreche. Diese Rundungsregel finde sich denn auch in verschiedenen Gemeinden des Zürcher Unterlands, wie beispielsweise Buchs, Niederglatt, Niederhasli, Oberglatt, Regensdorf und Steinmaur.

4.2.

Die Baudirektion hält dem entgegen, die strittige neue Bestimmung widerspreche sowohl dem kantonalen als auch dem regionalen Richtplan. Mehr Abstellplätze würden zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen führen, da sie den Anreiz zur Autonutzung stärken würden. Die daraus resultierende, implizite Förderung des motorisierten Individualverkehrs widerspreche der angestrebten Reduktion verkehrsinduzierter Emissionen und der Förderung des Umweltverbundes durch ÖV, Fuss- und Veloverkehr.

Die Bestimmung habe entgegen der Rekurrentin nicht nur Auswirkungen für Wohnungsgrössen von 70 bis 120 m², sondern beispielsweise auch für Einfamilienhäuser, welche in X mit 33 % des Wohnungsbestandes einen relativ grossen Teil einnehmen. Darüber hinaus habe die Regelung auch eine Erhöhung der Pflichtabstellplätze bei Mehrfamilienhäusern zur Folge, die in X rund 2/3 aller Wohnungen ausmachten. Die geplante Rundungsregel trage zusätzlich wesentlich zur Erhöhung der Pflichtabstellplatzzahl bei. Bei einer ohnehin hohen Zahl an Abstellplätzen würden Regeln zur Aufrundung jeglicher Bruchteile stärker ins Gewicht fallen. Der Vergleich mit anderen Gemeinden im Zürcher Unterland, welche eine bedeutend niedrigere Anzahl an Pflichtabstellplätzen vorsehen würden, greife daher zu kurz. Wenn die Rekurrentin den hohen Privatwagenanteil bei der Festlegung der Pflichtabstellplätze berücksichtigt haben wolle, wäre auch die durchschnittliche Wohnungsbelegung miteinzubeziehen, welche in der Gemeinde X ausserordentlich tief sei. Für eine Dreizimmerwohnung, welche im Durchschnitt mit 1,66 Personen belegt sei, seien nach der neuen Regelung zwingend zwei Abstellplätze und ein Besucherabstellplatz zu erstellen. Die verpflichtende Erstellung von mehr Abstellplätzen als Personen im Haushalt lebten, widerspreche klar den Zielen der übergeordneten Richtplanung und der schonenden Nutzung der Ressource Boden.

Das Vorgehen der Gemeinde, die BZO ohne vorgängige Anpassung der kommunalen Richtplanung zu revidieren, widerspreche zudem einem sachgerechten Planungsvorgehen und verhindere von Beginn an eine stufengerechte Interessenabwägung im Kontext der Gesamtmobilität. Die Erhöhung der Pflichtabstellplätze widerspreche den übergeordneten Zielen des Kantons und der Region. Diese Erhöhung wäre nur dann vertretbar, wenn die Alternativen seitens der Gemeinde ausreichend konkret geprüft und ausgeschöpft worden wären. Die kommunale Richtplanung wäre stufengerecht der richtige Ort, um mit der Perspektive der Gesamtmobilität vorgängig weitere Massnahmen zu evaluieren, bevor man einer der Richtplanung widersprechenden Lösung im Rahmen der BZO-Revision den Vorzug gebe. Bei Nutzungsplanungsrevisionen sei zudem zu berücksichtigen, wie sich die Gemeinde im nutzungsplanerischen Zeithorizont der nächsten 15 Jahre entwickeln solle. Weshalb in dieser Zeit durch die Erhöhung der Pflichtabstellplatzzahl der hohe Privatwagenanteil planerisch weiter gefestigt werden solle, sei vor dem Hintergrund der richtplanerisch verankerten öffentlichen Interessen nicht nachvollziehbar und könne nicht geschützt werden. Im Rahmen der Festsetzung von Art. 28 nBZO sei auch den kantonalen Wegleitungen zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen keine Beachtung geschenkt worden. Es bestehe zwar keine Pflicht zur Übernahme dieser Vorgaben, sie seien jedoch immerhin als richtungsweisend zu berücksichtigen. Gemeindespezifisch wäre für grosse Teile der Gemeinde X aufgrund der ÖV-Erschliessung gar eine Reduktion des Grenzbedarfs möglich gewesen.

Der motorisierte Individualverkehr stelle einen integralen Bestandteil des Gesamtverkehrssystems der Gemeinde X dar und sei für die Erreichbarkeit und die alltägliche Mobilität vieler Haushalte weiterhin notwendig. Diesem Bedürfnis trage die Rekurrentin aber bereits heute im Baubewilligungsverfahren Rechnung. Da kein Höchstmass an Abstellplätzen festgelegt sei, würden bei Neubau- oder Umbauvorhaben bei Bedarf der Bauherrschaft mehr Fahrzeugabstellplätze bewilligt, als dies planungs- und baurechtlich gefordert wäre.

4.3.1.

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.

Die Genehmigungsbehörde darf nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Lösungen wählen bzw. eine zweckmässige Würdigung der Gemeinde durch ihre eigene ersetzen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Genehmigungsbehörde zu respektieren. Indessen ist ein Einschreiten der Genehmigungsbehörde nicht erst dann verlangt, wenn die Würdigung der Gemeinde schlechthin unhaltbar oder willkürlich ist; es genügt, 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. 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.; BGr 1P.37/2003 vom 12. September 2003, E. 3.3.; BGE 112 Ia 268, E. 2c; VB.2014.00077 vom 9. April 2015, E. 2.1.; BGr 1C_428/2014 vom 22. April 2015, E. 2.2).

4.3.2.

Gemäss § 16 Abs. 1 PBG haben Planungen unterer Stufe denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (§ 16 Abs. 2 PBG). Die Richtpläne sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes [RPG]; § 19 Abs. 1 PBG). Der Richtplan formuliert Direktiven für die Ausübung raumwirksamen Ermessens (Pierre Tschannen in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich etc. 2019, Art. 9 N 25 f.). Er bildet den verbindlichen Ausgangspunkt der bei der Planung vorzunehmenden Interessenabwägung,

wobei die Behörde die Aussagen des Richtplans zu bewerten und gegen die vom Richtplan nicht abgedeckten öffentlichen und privaten Interessen abzuwägen hat (Tschannen, a.a.O., Art. 9 N 28). Mit Bezug auf die Hierarchie der Pläne, d. h. die Planverbindlichkeit im Verhältnis zwischen Richt- und Nutzungsplanung, wiederholt und konkretisiert § 16 Abs. 2 PBG zu einem guten Teil nur, was bereits von Bundesrechts wegen gilt (vgl. zu letzterem BGE 119 Ia 362 E. 4a). Jedoch setzt das Zürcher Recht generell die Richtplanung weiter gehend als bundesrechtlich erforderlich dafür ein, die Nutzungsplanung vorzubestimmen, ohne damit den Trägern der Nutzungsplanung den nötigen Ermessensspielraum zu entziehen. Soweit sich § 16 Abs. 2 PBG auch auf die verschiedenen Planungsstufen innerhalb des Kantons bezieht, enthält die Bestimmung zusätzlich eine Aussage über die Hierarchie der Planungsträger, insbesondere das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden, und bildet in dieser Hinsicht eigenständiges kantonales Recht, welches die gesetzlichen Schranken der verfassungsmässig garantierten Gemeindeautonomie (Art. 85 KV) umschreibt (VB.2002.00400 vom 23. Oktober 2003, E. 2c; vgl. zum Ganzen VB.2021.00601 vom 28. April 2022, E. 3.3).

4.3.3.

Mit der Statuierung von Art. 28 nBZO erhöht die Rekurrentin die Zahl der Pflichtabstellplätze. Neu sollen pro Wohneinheit ab 70 m² mindestens zwei Abstellplätze zu erstellen sein. Bislang war pro 80 m² tatsächlicher Wohnfläche ein Abstellplatz zu erstellen, jedoch mindestens einer für jede Wohnung (Art. 31 Abs. 1 aBZO). Bruchteile waren bislang ab über 50 % aufzurunden (Art. 31 Abs. 4 aBZO). Neu sollen jegliche Bruchteile gemäss Art. 28 Abs. 1 Halbsatz 2 nBZO und Art. 28 Abs. 2 Satz 2 nBZO aufgerundet werden.

In Kapitel 1.2 des Richtplantextes zum kantonalen Richtplan werden die Leitlinien für die zukünftige Raumentwicklung im Kanton Zürich aufgeführt. Unter dem Titel Abstimmung und Verkehr ist festgehalten, dass die Entwicklung der Siedlungsstruktur schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr auszurichten sei. Die S-Bahn bilde das Rückgrat der Siedlungsentwicklung. Der öffentliche Verkehr habe mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses zu übernehmen, der nicht auf den Fuss- und Veloverkehr entfalle. Unter dem Titel Verkehr wird zusätzlich ergänzt, dass der Fuss- und Veloverkehr sowie der öffentliche Verkehr als Teile umweltfreundlicher Transportketten an Bedeutung gewinnen würden. Gemäss Kapitel 4.1.3 haben die Gemeinden bei

der Ausgestaltung kommunaler Richtpläne, von Bau- und Zonenordnungen, Erschliessungsplänen, Sondernutzungsplänen sowie Parkierungsverordnungen den kantonalen Zielsetzungen Rechnung zu tragen. Im Rahmen der Berichterstattung nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) sei den Aspekten Verkehrsqualität, Mobilität, Verkehrssicherheit, Umweltqualität, Siedlungs- und Landschaftsqualität sowie Grundversorgung und Standortattraktivität für die Wirtschaft besondere Beachtung zu schenken. Die Ziele in Bezug auf die Parkierung werden in Kapitel 4.5.1 genannt. Danach hätten Art, Verteilung, Anzahl und Grösse von Parkierungsanlagen einen grossen Einfluss auf das Verkehrsverhalten, den sachgerechten Einsatz der Verkehrsmittel, den Anteil der einzelnen Verkehrsarten am Gesamtverkehr sowie auf die Qualität von attraktiven umweltfreundlichen Transportketten. Zur Minimierung der Emissionen sowie zur Schonung der Ressource Boden solle der Verkehr von Motorwagen und der Flächenbedarf durch den ruhenden Verkehr möglichst gering gehalten werden. Während bei der Standortwahl raumplanerische Kriterien im Vordergrund stehen, sei bei der Dimensionierung und Bewirtschaftung von Parkierungsanlagen den bestehenden Strassenkapazitäten, der Erschliessungsgüte des öffentlichen Verkehrs, dem ausgewiesenen Nutzungsmix sowie der Luft- und Lärmbelastung Rechnung zu tragen.

Dem Richtpantext des regionalen Richtplans Unterland kann unter Kapitel 4.1.1 entnommen werden, dass der ÖV- und Veloanteil erhöht werden solle. Nach Kapitel 4.1.2 würden die Gemeinden bei ihren Planungen aktiv auf die regional formulierten Ziele hinarbeiten. Sie würden die Verkehrsnachfrage mit ihrer Siedlungsentwicklung beeinflussen und mit ihrer Richt- und Nutzungsplanung darauf hinwirken, dass die beschriebenen Ziele erreicht würden. In allen Raumkategorien und insbesondere in Neubaugebieten würden die Gemeinden darauf zielen, dass die Anteile von öffentlichem Verkehr und Veloverkehr erhöht werden können. Dazu würden sie an wichtigen Orten wie Bahnhöfen geeignete und komfortable Abstellanlagen für Velos anbieten sowie die Bevölkerung für den Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehr sensibilisieren und motivieren.

Nach § 242 PBG legt die Bau- und Zonenordnung die Zahl der Abstellplätze für Verkehrsmittel fest, die nach den örtlichen Verhältnissen, nach dem Angebot des öffentlichen Verkehrs sowie nach Ausnützung und Nutzweise des Grundstücks für Bewohner, Beschäftigte und Besucher erforderlich sind. Die

Zahl der Abstellplätze soll so festgelegt werden, dass die Verkehrsmittel der Benutzer einer Baute oder Anlage ausserhalb des öffentlichen Grundes aufgestellt werden können. Besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse, kann die Zahl der erforderlichen Plätze tiefer angesetzt und die Gesamtzahl begrenzt werden. Der Kanton hat hierzu eine Wegleitung erlassen, die Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs vom Oktober 1997, welche den Gemeinden Empfehlungen und Anhaltspunkte gibt, wie sie in ihren kommunalen Erlassen Festlegungen zu Parkplätzen treffen können. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1424/2013 entschieden, auf eine geplante Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes zu den Parkierungsregelungen und stark verkehrserzeugenden Nutzungen zu verzichten. Stattdessen beauftragte er die Baudirektion, eine Überarbeitung der Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen (vom Oktober 1997) zu prüfen. Eine Aktualisierung der Wegleitung steht bis heute aus. Es wurde zwar Mitte 2018 eine aktualisierte Parkplatzwegleitung in die Vernehmlassung gegeben und am 1. November 2018 veröffentlicht. Zu einem verbindlichen Abschluss kam das Verfahren jedoch bis heute nicht. Den Gemeinden ist es derzeit freigestellt, ob sie sich auf die geltende Wegleitung von 1997 oder auf die Vernehmlassungsversion von 2018 abstützen wollen (vgl. Standortbericht zur Massnahmenplanung Luftreinhaltung des Kantons Zürich, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich, 30. Dezember 2022, S. 28). Gemäss der Vernehmlassungsversion von 2018 bemisst sich der Bedarf für Parkplätze nach dem Gemeindetyp, der ÖV-Erschliessung und den örtlichen Verhältnissen.

Nach dem oben Ausgeführten zeigt sich deutlich, dass die Erhöhung der Pflichtabstellplätze durch die Rekurrentin den Zielsetzungen des kantonalen und regionalen Richtplans widerspricht. Durch die Erhöhung der Pflichtabstellplätze wird der Anreiz zur Autonutzung verstärkt und damit auch ein höheres Verkehrsaufkommen begünstigt. Ein grosses Angebot an öffentlichen und privaten Parkierungsmöglichkeiten wird im regionalen Richtplan denn auch explizit als Fehlanreiz zulasten einer Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel genannt. Die von der Rekurrentin vorgesehene, neue Anzahl Pflichtabstellplätze liegt sodann deutlich über den Empfehlungen der kantonalen Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen. Diese ist zwar nicht rechtsverbindlich, kann jedoch als Richtwert hinzugezogen werden bzw. ist sogar von einer erheblichen Abweichung ohne Vorliegen gemeindespezifischer

Besonderheiten abzusehen (Markus Lanter/Daniel Kunz, in: Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. Auflage 2024, Hrsg. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Bd. II, S. 1099). Die Rekurrentin zählt zum Gemeindetyp 1 ("Kulturlandschaft", "Naturlandschaft"). Der grössere Teil des Gemeindegebiets liegt in der ÖV-Gütekategorie C und D. Ein kleinerer Teil in der ÖV-Gütekategorie E. Für Bewohner sind in den ÖV-Gütekategorien C und D 70 % bzw. 85 % des Grenzbedarfs an Abstellplätzen notwendig und für Besucher 50 % bzw. 70 %. Der Grenzbedarf sieht für Bewohner einen Abstellplatz pro Wohnung und für Besucher 10 % der Abstellplätze für Wohnungen vor. Dies führt dazu, dass gemäss der Vernehmlassungsversion der Wegleitung von 2018 nicht einmal zwingend ein Abstellplatz pro Wohnung vorgeschrieben ist. Ähnlich sieht es gemäss der ursprünglichen Wegleitung von 1997 aus. Wie oben ausgeführt, berücksichtigen die Wegleitungen für die Berechnung des tatsächlichen Bedarfs an Abstellplätzen die Erschliessung mit den öffentlichen Verkehrsmitteln weshalb sich allein gestützt auf das Argument der schwachen Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln keine solche Abweichung, wie vorliegend vorgesehen, rechtfertigt.

Dem rekurrentischen Vorbringen, wonach der Anwendungsbereich der neuen strittigen Regelung klein sei, kann sodann nicht gefolgt werden. Bisher waren erst über 120 m² zwei Abstellplätze pro Wohneinheit zu erstellen. Neu ist dies bereits ab 70 m² der Fall. Die neue Regelung beschlägt somit alle Einfamilienhäuser und Mehrfamilienhäuser mit Wohnungen von mehr als 70 m² und bis zu 120 m². Dass heute bereits oft mehr Abstellplätze als die Pflichtabstellplatzzahl erstellt würden, mag zwar zutreffen, ist jedoch kein Argument, um die Pflichtabstellplatzzahl zu erhöhen, ist doch auch künftig ein Überschreiten der Mindestzahl im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens möglich. Der Fahrzeugbestand in X ist ausgewiesenermassen besonders hoch. Die durchschnittliche Wohnungsbelegung hingegen eher tief (vgl. act. 9 S. 5). So müssten nach geplantem Recht für eine Dreizimmerwohnung mit 80 m² zwei Abstellplätze für Bewohner erstellt werden, obwohl im Schnitt lediglich 1,66 Personen darin leben. Diese Regelung führt folglich dazu, dass zumindest für die kleineren Wohneinheiten ab 70 m² mehr Abstellplätze erstellt werden müssten, als Personen durchschnittlich in den Wohnungen leben, was klar dem Modal-Split-Ziel widerspricht.

Der Rekurrentin ist zwar zuzustimmen, dass der ruhende Verkehr vom öffentlichen auf den privaten Grund zu verlegen ist. Offenbar besteht –

zumindest in gewissen Teilen – des rekurrentischen Gemeindegebiets ein Mangel an Abstellplätzen, was auch durch zwei der Rekursschrift beigelegte Fotografien untermauert wird. Auf diesen ist ersichtlich, dass mehrere Motorfahrzeuge auf den Strassen abgestellt wurden. Eine genaue Ortsbezeichnung fehlt jedoch. Es ist daher nicht nachzuvollziehen, ob es sich bei den Abbildungen beispielsweise um Strassen in der Kernzone handelt, in welcher hauptsächlich alte Häuser mit vergleichsweise wenig Abstellplätzen und auch weniger Bautätigkeit vorherrschen. In solchen Gebieten würde denn auch die neue Regelung betreffend Pflichtabstellplätze wenig Abhilfe schaffen. Insgesamt fehlt eine Analyse, auf was der Mangel an Abstellplätzen zurückzuführen ist. Ein Augenschein durch das Baurekursgericht würde diesbezüglich auch nicht zur Klärung des Sachverhalts beitragen, handelt es sich doch jeweils nur um eine Momentaufnahme, die in einem solchen Fall wenig Aussagekraft besitzt. Die Rekurrentin hat denn auch keine Alternativen geprüft, wie das Problem gelöst werden könnte. Hierzu wäre – wie die Vorinstanz zu Recht vorbringt – eine Gesamtbetrachtung auf der Stufe der kommunalen Richtplanung der richtige Weg gewesen. Mit der Perspektive der Gesamtmobilität wären stufengerecht weitere Massnahmen zu evaluieren gewesen. Der derzeit geltenden Verkehrsrichtplan stammt aus dem Jahr 1993, gilt als überholt und kann daher nicht als Grundlage für eine Gesamtevaluierung herangezogen werden. Nach dem Ausgeführten erweist sich die geplante Abweichung von der Richtplanung als unzulässig und die teilweise Verweigerung der Genehmigung durch die Baudirektion als recht- und verhältnismässig.

Dieselbe Argumentation kann auch für die nicht genehmigte Rundungsregel herangezogen werden. Die Aufrundung jeglicher Bruchteile führt zur Steigerung der Anzahl Pflichtabstellplätze, was – wie oben erwähnt – sowohl der Zielsetzung des kantonalen als auch des regionalen Richtplans widerspricht. Der Vergleich mit übrigen Gemeinden, welche dieselbe Rundungsregel haben, hinkt. So sind die Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden Steinmaur und Regensdorf noch nicht harmonisiert. In der Gemeinde Buchs sind gemäss Art. 37 Ziff. 1 BZO zwar Bruchteile ebenso aufzurunden, was jedoch nur für die Berechnung der Besucherabstellplätze gilt. Ausserdem ist pro Wohnung lediglich ein Abstellplatz zu erstellen, unabhängig von der Wohnungsgrösse. Dies führt insgesamt zu deutlich tieferen Pflichtabstellplatzzahlen. Die Gemeinde Niederglatt differenziert in Art. 40.2 BZO den Bedarf an Pflichtabstellplätzen nach der vorhandenen ÖV-Gütekategorie. So sind in der

Klasse C lediglich 70 % und in der Klasse D 100 % des Grenzbedarfs à 1 PP/80 m² Fläche oder 1 PP/Einheit für Bewohner und 50 % bzw. 90 % des Grenzbedarfs à 1 PP/4 Wohnungen. Besucherabstellplätze sind denn auch erst ab vier Wohnungen zu erstellen (vgl. Art. 40.1 BZO). Auch dies führt im Endeffekt zu tieferen Pflichtabstellplätzen insbesondere in Bezug auf die Besucherabstellplätze. Ähnlich sieht es in der Gemeinde Niederhasli aus, in welcher gemäss Art. 38 Abs. 1 BZO nur bei Mehrfamilienhausbauten mit drei und mehr Wohnungen zusätzlich 10% der Bewohnerparkplätze als Besucherparkplätze zu erstellen sind. In der Gemeinde X müssten bei entsprechender Rundungsregel jegliche bewohnten Häuser, auch Einfamilienhäuser, über Besucherparkplätze verfügen.

Vor diesem Hintergrund hat die Baudirektion die Bestimmungen von Art. 28 Abs. 1 nBZO, zweiter Teilsatz des ersten Satzes, Art. 28 Abs. 1 nBZO, zweiter Satz, Art. 28 Abs. 2 nBZO, zweiter Satz, Art. 28 Abs. 3 nBZO, zweiter Satz und die Streichung von Art. 31 Abs. 4 aBZO zu Recht nicht genehmigt.

5.1.

Zusammenfassend ist der Rekurs abzuweisen.

5.2.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Rekurrentin aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 5'000.-- festzusetzen.

5.3.

Die Rekurrentin beantragt eine Umtriebsentschädigung. Eine solche steht ihr bei diesem Verfahrensausgang jedoch nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

Das Baurekursgericht erkennt:

I.

Der Rekurs wird abgewiesen.

II.

Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus

Fr. 5'000.-- Gerichtsgebühr

Fr. 120.-- Zustellkosten

Fr. 5'120.-- Total

=====

werden der Rekurrentin auferlegt. Rechnung und Einzahlungsschein werden der Kostenpflichtigen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides zugestellt. Die Kosten sind innert 30 Tagen ab Zustellung der Rechnung zu bezahlen.

III.

Es wird keine Umtriebsentschädigung zugesprochen.