



G.-Nrn. R4.2016.00155 und R4.2017.00003
BRGE IV Nrn. 0069/2017 und 0070/2017

Entscheid vom 1. Juni 2017

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichterin Margrit Manser, Baurichter Urs Hany, Gerichtsschreiber Christoph Forster

in Sachen **Rekurrierende**
R4.2016.00155
Politische Gemeinde Glattfelden, 8192 Glattfelden

R4.2017.00003
K. E., [...]

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

Mitbeteiligter
R4.2017.00003
Gemeinderat Glattfelden, 8192 Glattfelden

betreffend Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich Nr. BVV 0403/16 vom 25. Oktober 2016; Nichtgenehmigung der Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung, Glattfelden

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 25. Oktober 2016 verweigerte die Baudirektion Kanton Zürich der Politischen Gemeinde Glattfelden die Genehmigung der im Jahr 1999 durch die Gemeindeversammlung beschlossenen Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung betreffend die Einzonung eines Teilstücks des Grundstücks Kat.-Nr. 7754, welche Nichtgenehmigung der Politischen Gemeinde Glattfelden vorab übermittelt und am 25. November 2016 alsdann im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert wurde.

B.

Gegen diesen Entscheid erhob die Politische Gemeinde Glattfelden (nachfolgend: Rekurrentin 1) mit Eingabe vom 25. November 2016 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Entscheides sowie die Erteilung der Genehmigung und eventualiter die Rückweisung der Sache zur Neubeurteilung bzw. zur Genehmigung an die Vorinstanz.

C.

Mit Verfügungen vom 29. November 2016 wurde vom Rekurseingang der Rekurrentin 1 unter der Geschäfts-Nr. R4.2016.00155 Vormerk genommen; der Rekurs wurde als vorsorglich eingereicht behandelt. Demzufolge wurde dieses Rekursverfahren einstweilen sistiert.

Nachdem die Rekurrentin 1 mit Eingabe vom 15. Dezember 2016 die Fortsetzung des Verfahrens verlangte, wurde das Rekursverfahren fortgesetzt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingabe vom 21. Dezember 2016 erhob K. E. (nachfolgend: Rekurrent 2) ebenfalls Rekurs gegen den genannten Entscheid und beantragte ebenfalls dessen Aufhebung sowie die Einladung der Vorinstanz zur Erteilung der nachgesuchten Genehmigung; dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz.

Mit Verfügung vom 4. Januar 2017 wurde vom Rekurseingang des Rekurrenten 2 unter der Geschäfts-Nr. R4.2017.00003 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet

E.

Mit Eingaben vom 16. bzw. 31. Januar 2017 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Rekurse.

F.

Mit Verfügungen vom 23. Februar 2017 wurde den Parteien in beiden Verfahren der Beizug der die Zonenplanänderung betreffenden Plandossiers angezeigt.

G.

Mit Replik vom 27. Februar 2017 bzw. Duplik vom 17. März 2017 hielten die Parteien im Verfahren Geschäfts-Nr. R4.2017.00003 an ihren Anträgen fest. Im Geschäfts-Nr. R4.2016.00155 verzichtete die Rekurrentin 1 stillschweigend auf die Erstattung einer Replik.

H.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurse G.–Nrn. R4.2016.00155 und R2.2017.00003 richten sich gegen denselben Entscheid. Die Verfahren sind daher aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen.

2.

Die Rekurrentin 1 ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) ohne Weiteres zur Rekurshebung legitimiert. Der Rekurrent 2 ist als Eigentümer des von der Nichtgenehmigung der Teilrevision direkt betroffenen Grundstücks ebenfalls im vorerwähnten Sinne rekursberechtigt. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Rekurse einzutreten.

3.

Der Rekurrent 2 beantragt die Durchführung eines Augenscheins (vgl. § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheiderelevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

4.

Die im Streit liegende Teilrevision der Nutzungsplanung hat die teilweise Einzonung des Grundstücks Kat.-Nr. 7754 im Umfang von 13'082 m² zum Gegenstand, welches gemäss aktueller Bau- und Zonenordnung (BZO) der Landwirtschaftszone zugewiesen ist. Neu soll die betreffende Teilfläche zur Wohn- und Gewerbezone WG2 gehören. Die Einzonung wurde mit Beschluss der Gemeindeversammlung im Jahr 1999 gefasst und im selben Jahr der Baudirektion zur Genehmigung eingereicht. Am 1. September 1999 wurde das Genehmigungsverfahren sistiert, da sich herausstellte, dass die Einzonung aus lärmrechtlichen Gründen (Art. 29 f. LSV) nicht hätte genehmigt werden können, die definitive Ausgestaltung des Lärmbelastungskatasters (Art. 37 LSV) der 5. Ausbaustufe des Flughafens Zürich aber noch ausstand (s. RRB 1627 vom 1. September 1999, act. 10.9).

Am 2. Dezember 2015 beantragte die Gemeinde Glattfelden die Genehmigung der Einzonung mit der Begründung, dass mit der Änderung der Lärmschutzverordnung vom 1. Februar 2015 einer Einzonung nichts mehr entgegenstehe. Die Baudirektion verweigert indes nunmehr die Genehmigung für die fragliche Einzonung mit der Begründung, dass ein zusätzlicher Bedarf an Bauzonen in der Gemeinde Glattfelden nicht ausgewiesen sei.

5.1.

Die Rekurrentin 1 wendet zunächst in formeller Hinsicht ein, dass das im Jahr 1999 eingeleitete Genehmigungsverfahren einzig aus lärmschutzrechtlichen Gründen sistiert worden sei und damals keine (weiteren) Gründe gegen eine Genehmigung gesprochen hätten. Nichtsdestotrotz sei die Genehmigung nunmehr aus völlig anderen Gründen verweigert worden. Das Vorgehen der Vorinstanz widerspreche rechtsstaatlichen Grundsätzen und dem Gebot von Treu und Glauben, an das sich sowohl Behörden als auch Private zu halten hätten. Ohne sich mit den Argumenten auseinanderzusetzen, welche für die Einzonung sprächen und im Erläuterungsbericht ausführlich dokumentiert worden seien, habe die Vorinstanz unter Verweigerung des rechtlichen Gehörs die Genehmigung verweigert.

Der Rekurrent 2 bringt diesbezüglich – replicando – vor, dass der Grundeigentümer im gesetzten Vertrauen zu schützen sei, weshalb es nicht angehen könne, immer wieder neue Verweigerungsgründe anzugeben.

Die Vorinstanz hält dem zusammengefasst entgegen, dass sich die gesetzlichen und raumplanerischen Grundlagen seit Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung geändert hätten. Namentlich sei in Bezug auf die Frage der Rechtmässigkeit der Einzonung auf Art. 15 Abs. 4 RPG in der heute geltenden Fassung abzustellen und es sei dabei der vom Bundesrat genehmigte kantonale Richtplan 2015 zu berücksichtigen. Gestützt hierauf könne die Genehmigung nicht mehr erteilt werden. Die Anwendung des aktuell geltenden Rechts habe weder rechtsstaatlichen Grundsätzen noch Treu und Glauben widersprochen. Zudem sei eine Anhörung der Gemeinde erfolgt.

5.2.

Der Gemeindeversammlungsbeschluss betreffend die im Streit liegende teilweise Änderung der Bau- und Zonenordnung wurde, wie erwähnt, im Jahr 1999 und mithin lange vor der hier interessierenden RPG-Revision vom 15. Juni 2012 (in Kraft seit 1. Mai 2014) sowie vor Inkrafttreten des daran angepassten kantonalen Richtplans 2015 gefasst. Der angefochtene Entscheid erging demgegenüber nach Revision des Raumplanungsgesetzes und nach Inkrafttreten des angepassten kantonalen Richtplans. Die Rechtsänderung trat somit während des erstinstanzlichen Verfahrens ein, womit das neue Recht und der gestützt hierauf angepasste Richtplan zur Anwendung gelangen (s. dazu Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus

Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, S. 202). Die Vorinstanz hat ihren Entscheid demnach zu Recht gestützt auf diese Grundlagen gefasst.

Daran ändert entgegen der Auffassung der Rekurrentin 1 nichts, dass die Genehmigung damals einzig aus lärmrechtlichen Gründen nicht hätte erteilt werden können und das Genehmigungsverfahren deshalb sistiert wurde. Aus dem Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns nach Treu und Glauben vermag sie nichts für sich abzuleiten. Wie auch die Vorinstanz festhält, besteht ein überwiegendes Interesse an der raschen Anwendung der angepassten gesetzlichen und planungsrechtlichen Grundlagen. Gründe der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes vermögen dieses Interessen nicht zu überwiegen. Selbst in der Übergangsphase, mithin von der RPG-Revision bis zum Inkrafttreten eines an die Revision angepassten Richtplans galt, dass ohne Richtplananpassung an die Anforderungen der Art. 8 und 8a Abs. 1 RPG die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden durfte (sog. Bauzonenmoratorium mit Kompensationspflicht, Art. 38a Abs. 2 RPG). Davon betroffen waren grundsätzlich alle Einzonungen, die mit Inkrafttreten der Änderung am 1. Mai 2014 noch nicht rechtskräftig waren (s. BGer 1C_197/2015 vom 2. Februar 2016, E. 2.3 ff.). Dass nunmehr – d.h. nachdem der kantonale Richtplan 2015 an die neuen Vorgaben des Raumplanungsgesetzes angepasst wurde – doch wieder an die alte Ordnung anzuknüpfen sei und allfällige Vorgaben nicht zu beachten seien, die heute allenfalls gegen eine Einzonung sprechen würden, wäre alles andere als sachgerecht und widerspräche dem Ansinnen des Gesetzgebers. In Übereinstimmung mit der Vorinstanz sind für den vorliegenden Streitfall mithin die neuen gesetzlichen und planungsrechtlichen Grundlagen anzuwenden.

In diesem Zusammenhang ist der Rekurrent 2 als Eigentümer der vom Nichtgenehmigungsentscheid betroffenen Parzelle darauf hinzuweisen, dass vor Rechtskraft eines Zonenplans grundsätzlich nicht auf dessen Bestand vertraut werden darf (BGer 1C_365/2015 vom 9. Dezember 2015, E. 4.3.1). Auch der Rekurrent 2 vermag somit aus Vertrauensschutzüberlegungen nichts für sich abzuleiten.

Die entsprechenden Rügen der Rekurrierenden erweisen sich als unbegründet.

5.3.

Betreffend die gerügte Verletzung des rechtlichen Gehörs der Rekurrentin 1 im Genehmigungsverfahren, weil sich die Vorinstanz nicht mit deren Argumenten auseinandergesetzt haben soll, die für eine Einzonung sprächen, gilt was folgt:

Nach § 10 Abs. 1 VRG sind unter anderem Verfügungen begründungspflichtig. Die an die Begründungsdichte zu stellenden Anforderungen hängen von den konkreten Umständen im Einzelfall ab. Die Begründung von Verfügungen muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. Sie muss zumindest kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Entscheidungsinstanz hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt, und es muss grundsätzlich ersichtlich werden, wieso die Behörde vorgebrachte Äusserungen für unerheblich, unrichtig oder unzulässig hielt. Dabei darf sich die Begründung auf jene Aspekte beschränken, die die Behörde aus sachlich haltbaren Gründen als wesentlich betrachtet. Nicht erforderlich ist deshalb, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich wiederlegt. Der Betroffene muss die Ausführungen der Entscheidungsinstanz nachvollziehen und in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren substantiiert bestreiten können, ohne dass er auf Spekulationen darüber angewiesen ist, aus welchen Gründen gegen seine Anträge entschieden wurde. Aus der Begründung muss mittelbar oder unmittelbar ersichtlich sein, ob die Behörde ein Vorbringen überhaupt nicht in Betracht gezogen oder lediglich für nicht erheblich bzw. für unrichtig gehalten hat (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 10 Rz. 24 f.).

Die angefochtene Nichtgenehmigung begründete die Vorinstanz einlässlich. Sie verwies auf Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG und führte zusammengefasst aus, dass Land künftig regelmässig nur einer Bauzone zugewiesen werden könne, wenn dies auch bei konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven gerechtfertigt erscheine. Sodann gab sie die dabei zu beachtenden Kriterien ausführlich wieder und kam zum Schluss, dass in der Gemeinde Glattfelden ein erhebliches Verdichtungspotential bestehe, weshalb die Einzonung nicht als genehmigungsfähig beurteilt worden sei. Schliesslich setzte sich die Vorinstanz auch mit den Vorbringen der Rekur-

rentin 1 zum Entwurf der Nichtgenehmigung – wenn auch nur kurz, aber doch – genügend auseinander.

Ein Begründungsmangel ist nicht auszumachen. Selbst wenn die Vorinstanz nicht sämtliche Gründe wiedergegeben haben soll, die allenfalls zu einer Genehmigung führen *könnten*, würde daran nichts ändern. Das von der Vorinstanz angeführte Kriterium, das nach deren Auffassung nicht gegeben ist, bildet eine zwingend vorzuliegende Voraussetzung für eine Einzonung (beachte die Konjunktion "und" in der Aufzählung von Art. 15 Abs. 4 RPG). Aus dem Entscheid ergibt sich somit zumindest konkludent, dass und weshalb die Vorinstanz die Vorbringen der Rekurrentin 1 für nicht erheblich hielt. Unter diesen Umständen musste sie sich nicht mit jedem einzelnen Standpunkt der Rekurrentin 1 auseinandersetzen.

Die Rüge erweist sich als unbegründet.

6.1.

Die Rekurrentin 1 hält die Nichtgenehmigung der Einzonung des fraglichen Gebiets "Strick" auch in materiell-rechtlicher Hinsicht für unrechtmässig. Sie macht geltend, dass der fragliche Grundstücksteil innerhalb des Siedlungsgebiets und an relativ zentraler Lage in der Gemeinde Glattfelden liege. Es sei davon auszugehen, dass einer Vergrösserung von Bauzonen innerhalb des Siedlungsgebiets nichts entgegenstehe. Die Interessenabwägung gemäss Art. 2 und 3 der Raumplanungsverordnung (RPV) spreche für eine Einzonung. Dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens werde genügend Rechnung getragen und es resultiere ein kompakter Siedlungsrand. Es werde äusserst minderwertiges Landwirtschaftsland (Klasse 7) verbraucht, sodass auch aus landwirtschaftlicher Sicht nicht ernsthaft von einem Nachteil gesprochen werden könne. Gründe des Landschaftschutzes stünden der Einzonung ebenso wenig entgegen. Diese soll zudem unabhängig davon möglich sein, dass der Ausbaugrad von rund 70 % in Wohnzonen und 64 % in Mischzonen gemäss der angefochtenen Verfügung relativ gering und ein entsprechendes Verdichtungspotential vorhanden sei. Grundstücke mit Verdichtungspotential lägen nicht dort, wo sie gebraucht würden bzw. solche seien gar nicht erhältlich. Für eine Einzonung spreche schliesslich auch der Umstand, dass für das Gebiet im regionalen Richtplanentwurf zwei Strategieansätze vorgegeben worden seien: In der Kernzone und der Quartiererhaltungszone stehe das Bewahren im Vorder-

grund, ansonsten soll das Siedlungsgebiet weiterentwickelt werden. Mit der Einzonung werde eine moderate Weiterentwicklung der Bauzone angestrebt, die aus Sicht der Gemeinde durchaus sinnvoll sei.

Einer Einzonung des fraglichen Gebiets "Strick" soll auch gemäss dem Rekurrenten 2 nichts entgegenstehen. Dieser hält dem angefochtenen Entscheid entgegen, dass die von der Vorinstanz aufgeführten Gründe der konkreten Situation nicht gerecht würden. Für die Einzonung spreche die bestehende Erschliessung des Gebiets. Eine Tiefgarage einer möglichen Überbauung könnte an der nordwestlich gelegenen Überbauung angeschlossen werden. Weder der Bau von Strassen noch ein Quartierplanverfahren wären erforderlich. Das Grundstück wäre mit der Einzonung vollständig baureif. Weiter bilde das Gebiet den Abschluss für einen kompakten Siedlungsrand und erfülle damit das Ziel von Art. 1 Abs. 1 RPG. Für die Landwirtschaft sei das Gebiet nicht besonders geeignet. Es handle sich weder um Fruchtfolgeflächen, noch um eine wertvolle Landwirtschaftsfläche. Aufgrund der Nähe zum überbauten Gebiet werde eine kompakte Siedlung geschaffen, die sich in die Landschaft einordne. Es erfolge eine zweckmässige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten. Schule und Kindergarten befänden sich in unmittelbarer Nähe. Die Nähe zur Glatt gewährleiste Wohnqualität. Durch die Schaffung einer Mischzone mit mässig störendem Gewerbe würden Voraussetzungen für die Ansiedlung von lokalem Gewerbe und Dienstleistungsbetrieben geschaffen. Weiter lasse die Vorinstanz ausser Acht, dass im Kanton Zürich die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen zur Sicherstellung der Mobilisierung der Nutzungsreserven fehlten. Fraglich sei, wie viel der angeblichen Nutzungsreserven in der Gemeinde Glattfelden denn überhaupt mobilisiert werden könnten. Dies müsste im Genehmigungsentscheid aufgezeigt werden. Da die Gemeinde nicht über ein Instrumentarium verfüge, die angeblichen Nutzungsreserven zu mobilisieren, dürfe die Genehmigung der nutzungsplanerischen Vorlage nicht wegen den angeblich zu grossen Nutzungsreserven verweigert werden. Das strittige Gebiet gehöre aufgrund seiner Lage zwischen der bestehenden Siedlung und der Glatt richtigerweise zum Siedlungsgebiet. Der Richtplan sei in Nachachtung der durch die jüngste RPG-Revision verfolgten Grundsätze einer Siedlungsentwicklung nach innen festgesetzt worden. Insofern könne die Revision des Richtplans dem festgesetzten Einzonungsbegehren nicht entgegengehalten werden. Weiter spreche für die Einzonung, dass sich das Gebiet in einem Bereich befinde, welcher für eine Weiterentwicklung vorgesehen sei. Da sich das Gebiet ausserhalb der Ab-

Abgrenzungslinie (des Flughafens) befinde, sei gegen die Genehmigung der Festlegung auch in lärmrechtlicher Hinsicht nichts einzuwenden. Die Einzonung sei für die Gemeinde von Bedeutung. Trotz Baulandreserven gebe es in der Gemeinde kein vergleichbares Gebiet, das sich für eine grössere Überbauung eigne. Der Rekurrent 2 zeigt sich schliesslich bereit, den von der Einzonung nicht erfassten Teil des Grundstücks aufzuwerten und der Bodeneignungsklasse 3 und somit der Fruchtfolgefläche zuzuführen.

6.2.

Die Vorinstanz erachtete die Einzonung demgegenüber als nicht rechtmässig. Sie bringt vernehmlassungsweise zusammengefasst vor, dass es bei der strittigen Einzonung am Tatbestandselement von Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG mangle, wonach auch im Falle einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen neues Bauland voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut werde. Es obliege der Planungsbehörde, den Nachweis gegenüber der Genehmigungsbehörde darüber zu erbringen, ob die Einzonungsvoraussetzungen vorlägen. Die Einzonung von zusätzlichem Bauland sei gegenüber einer möglichen und ihm Rahmen der planerischen Hilfsmittel zu verwirklichenden Siedlungsentwicklung nach innen eine subsidiäre Massnahme. Im Rahmen des Erläuterungsberichts gemäss Art. 47 RPV – und auch im vorliegendem Rekursverfahren – sei der Nachweis nach einem zusätzlichen Baulandbedarf durch die Gemeinde nicht erbracht worden. Die Lage im Siedlungsgebiet sei zwar eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Voraussetzung für eine Einzonung.

6.3.

Der Rekurrent 2 repliziert, dass die Vorinstanz auch im vorliegenden Verfahren nicht nachgewiesen habe, wie die angeblichen Nutzungsreserven überhaupt mobilisiert werden könnten. Sie mache es sich allzu leicht, wenn sie sich einzig auf nackte Zahlen stütze, ohne im Einzelnen abzuklären, ob eine konsequente Mobilisierung der Bauzonen überhaupt möglich sei. Die Vorinstanz missachte insbesondere, dass in der Gemeinde Glattfelden nur noch wenige zusammenhängende unbebaute Flächen bestünden, die sich gleichzeitig auch eigneten, in einer angemessenen Dichte überbaut zu werden. Ein entsprechendes Grundstück liege zwar im Baugebiet, jedoch innerhalb der Abgrenzungslinie des Flughafens und eigne sich nicht für Wohnbauten mit einer entsprechenden Dichte. Dieses Grundstück könne

somit nicht vorbehaltlos der Baulandreserve zugerechnet werden. Das streitbetroffene einzuzonende Gebiet Strick werde somit offensichtlich als Bauland benötigt. Mit der Einzonung werde ein moderates Wachstum von 2 % ermöglicht. Es ergebe sich damit, dass in der Gemeinde Glattfelden entgegen den Aussagen der Statistik heute eine bedeutend kleinere Baulandreserve bestehe, die aufgrund der übergeordneten Bedingungen überhaupt zu Wohnzwecken ausgenutzt werden könne. Dass die Gemeinde nicht über das Instrumentarium für eine konsequente Steuerung der Bauzonenmobilisierung verfüge, hänge insbesondere auch mit der Abgrenzungslinie (betreffend Fluglärm) zusammen. Unbebaute Gebiete lägen teilweise innerhalb der Abgrenzungslinie. Neue Bauzonen für Wohnen seien nur ausserhalb der Abgrenzungslinie möglich. Die Gemeinde Glattfelden habe sich im Rahmen ihres nutzungsplanerischen Ermessens mit Fragen betreffend die Abgrenzungslinie auseinandergesetzt. Dies habe die Vorinstanz zu respektieren, zumal sich diese damit nicht auseinandergesetzt habe. Ihr Entscheid sei daher rechtsverletzend.

Die Rekurrentin 1 verzichtete, wie eingangs erwähnt, stillschweigend auf eine weitere Stellungnahme.

6.4.

Duplizierend führt die Vorinstanz ins Feld, dass die Gemeinde Glattfelden zwar vom Fluglärm betroffen sei, indes nur zu einem kleinen Teil innerhalb der Abgrenzungslinie liege. Das Vergleichsgrundstück sei nicht durch Fluglärmbelastung blockiert und könne durchaus zu den inneren Reserven gezählt werden. Nicht nur zusammenhängende, unbebaute Grundstücke seien unter inneren Reserven zu verstehen, sondern auch die Reserven im Bestand. Die BZO lasse in den meisten Zonen noch eine Verdichtung zu, da der Ausbaugrad in vielen Zonen vergleichsweise niedrig sei.

7.1.

Strittig ist vorliegend im Wesentlichen, ob ein Bedarf nach zusätzlichem Bauland im Sinne von Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG in der Gemeinde Glattfelden ausgewiesen ist. Nach dieser Bestimmung sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Land einer Nichtbauzone darf unter anderem nur dann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung

der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG).

Art. 47 RPV hält zudem fest, dass die Behörde, welche einen Nutzungsplan erlässt oder ändert, verpflichtet ist, der kantonalen Genehmigungsbehörde unter anderem darüber Bericht zu erstatten, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Insbesondere hat die Behörde 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.

7.2.

Ein Bericht in diesem Sinne liegt vor (Planungsbericht nach Art. 47 RPV, act. 13.2). Zum Baulandbedarf bzw. zu den Nutzungsreserven wird darin in Ziffer 6.6 festgehalten, dass "gemäss Gesamtschau der Nutzungsreserven im rechtsgültigen Baugebiet [...] noch über ausreichend theoretische Reserven für ein moderates Wachstum in den nächsten 10 bis 15 Jahren" bestünden. Nach Auffassung der Politischen Gemeinde Glattfelden reichen diese Reserven allerdings nicht aus, um den voraussichtlichen künftigen Bedarf zu decken, da es – wie dem Bericht weiter zu entnehmen ist – nur noch wenige zusammenhängende unüberbaute Flächen gebe. Verwiesen wird im Bericht weiter auf die Parzelle Kat.-Nr. 5842, die innerhalb der Abgrenzungslinie liege und daher kaum mit Wohnbauten in einer angemessenen Dichte zu überbauen sei. Bei den übrigen Reserven handle es sich gemäss Bericht um Einzelparzellen, die "erfahrungsgemäss nicht mit der gleichen Dynamik und Dichte überbaut" würden. Es wird schliesslich festgehalten, dass die Gemeinde kaum über Instrumente zur Baulandverflüssigung verfüge.

Der Bericht legt zwar dar, von welchen Reserven auszugehen ist. Zur Frage, ob diese Reserven genügen, enthält der Bericht pauschale und auf Vermutungen basierende Angaben. Wie viel Bauland für die nächsten 15 Jahre benötigt wird, muss indessen aufgrund einer fundierten Prognose

bestimmt werden. Bei der Berechnung des Bedarfs sind alle relevanten Faktoren einzubeziehen. Es sind dies die inneren und äusseren Nutzungsreserven auf der einen Seite und die demografische und wirtschaftliche Entwicklung auf der anderen Seite. Faktoren für die Bedarfsberechnung sind aber ebenso der Stand und die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere des öffentlichen Verkehrsnetzes, sowie die finanziellen und technischen Möglichkeiten der Gemeinde zur Sicherstellung der erweiterten Siedlungsinfrastruktur wie Schulen, Verwaltungen und soziokulturelle Einrichtungen. Die Berücksichtigung dieser Faktoren bedarf einer gewissen Konkretisierung und die Planungsträger dürfen sich nicht darauf beschränken, den Bedarf mit allgemeinen Behauptungen zu rechtfertigen (Aemisegger/Kissling, in: Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 15 Rz. 47, 54).

Zu den inneren Nutzungsreserven sind nebst unüberbauten auch bereits überbaute Gebiete zu zählen, in welchen nach geltenden Nutzungsplänen eine dichtere bzw. bessere Nutzung zulässig wäre (Aemisegger/Kissling, Art. 15 Rz. 98). Hierzu enthält der Bericht indessen keine Aussage. Er äussert sich einzig zu den unüberbauten Grundstücken. Der Ausbaugrad bereits überbauter Grundstücke wird nicht thematisiert; ebenso wenig die Frage, wie diese allenfalls einer dichteren Bebauung zuzuführen wären. Der pauschale Hinweis in der Vernehmlassung darauf, dass Grundstücke mit Verdichtungspotential nicht dort lägen, wo sie gebraucht würden bzw. dass solche gar nicht erhältlich seien, zeugt selbstredend nicht von einer nachvollziehbaren, sorgfältigen und umfassenden Abklärung der Sachlage.

Mit Bezug auf die im Bericht genannte, durch das Gemeindegebiet führende Abgrenzungslinie Flughafen scheint es zwar durchaus nicht als ausgeschlossen, wenn die Gemeinde aufgrund dessen gewisse Einschränkungen in Bezug auf die Bebauungsmöglichkeiten zu gewärtigen hat. Indes sind auch die diesbezüglichen Ausführungen im Planungsbericht pauschal ausgefallen. Der Einfluss dieses Umstandes auf die Bebauungsmöglichkeiten lässt sich schlichtweg nicht überprüfen. Eine sorgfältige und umfassende Abklärung lässt der Bericht auch diesbezüglich vermissen. Es gilt etwa zu berücksichtigen, dass die Abgrenzungslinie nicht grosse Teile des Glattdelder Siedlungsgebiets beschlägt. Einzig dessen südöstlicher Bereich ist davon betroffen. Die Frage, inwiefern die Baumöglichkeiten aufgrund der Abgrenzungslinie tatsächlich eingeschränkt sind und ein zusätzlicher Bedarf

an Bauland deshalb gerechtfertigt erscheint, verlangt nach eingehenderen Abklärungen.

Wie eingangs dargelegt, obliegt es der Rekurrentin 1 als kommunale Planungsträgerin, die für eine Einzonung wesentlichen Grundlagen in einem Bericht nach Art. 47 RPV darzulegen. Dieser Obliegenheit ist die Rekurrentin 1 in Bezug auf den zusätzlichen Baulandbedarf und die damit zusammenhängenden Aspekte nicht in rechtsgenügender Weise nachgekommen. Hierbei einen strengen Massstab anzulegen, erweist sich durchaus als sachgerecht. Denn der Bericht dient nicht nur der Genehmigungsbehörde, um den Planungsentscheid nachzuvollziehen, sondern spielt auch bei der Plananfechtung eine wichtige Rolle und ist für Rechtsmittelverfahren und insbesondere die gerichtlichen Instanzen von Bedeutung (s. dazu Aemisegger/Kissling, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung Rz. 50 ff.).

Dem kann sich die Rekurrentin 1 auch nicht mit dem blossen Hinweis darauf entziehen, dass "kaum Instrumente für eine Baulandverflüssigung" bestünden, stehen doch Massnahmen gemäss Planungs- und Baugesetz – wie etwa die Festlegung von höheren Ausnützungsziffern in bestehenden Wohn- sowie Mischzonen – den Gemeinden ohne Weiteres zur Verfügung. Ob Massnahmen gemäss Art. 15a RPG zur Verfügung stehen, wie vom Rekurrenten 2 in Frage gestellt wird, ist im vorliegenden Zusammenhang nicht von Bedeutung. Mit dieser Bestimmung wollte der Gesetzgeber die rechtlichen Grundlagen zur Bekämpfung der Baulandhortung und zur Verankerung von damit verbundenen Sanktionen schaffen (s. Aemisegger/Kissling, Art. 15a Rz. 29). Vorliegend ist indes nichts darüber bekannt, dass rechtsrelevante Schwierigkeiten bei der Mobilisierung von Bauland in der Gemeinde Glattfelden bestehen und diese auf die Problematik der Baulandhortung zurückzuführen wären.

7.3.

Von einem erwiesenermassen zusätzlichen Baulandbedarf, der für eine Einzonung sprechen würde, kann gestützt auf den Akten beiliegenden Bericht – und ebenso wenig aufgrund der Ausführungen der Rekurrierenden im vorliegenden Verfahren – somit nicht ausgegangen werden. Damit mangelt es an der in Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG enthaltenen und für eine Einzonung von Land zwingenden Voraussetzung, womit sich die strittige Einzonung auf Grundlage der vorgenommenen Abklärungen zum Baulandbedarf als schlechthin unhaltbar erweist. Die bei der Überprüfung von nutzungs-

planerischen Erlassen in der Regel aus Gründen der – aus der Gemeindeautonomie (Art. 50 der Bundesverfassung [BV] und Art. 85 der Zürcher Kantonsverfassung [KV]) abgeleiteten – Planungsautonomie aufzuerlegenden Zurückhaltung rechtfertigt sich vorliegend damit nicht. Die Baudirektion hat die Genehmigung zu Recht verweigert.

Die Vorbringen der Rekurrierenden vermögen daran nichts zu ändern. So ist bei diesem Ergebnis nicht von Belang, dass das fragliche Land – soweit zutreffend – bereits erschlossen und mit der Einzonung alsdann baureif wäre. Ebenso wenig vermag die Lage des streitbetroffenen Grundstücks im Siedlungsgebiet für sich alleine eine Einzonung zu rechtfertigen. Wenn die Rekurrentin 1 davon ausgeht, dass einer Vergrösserung von Bauzonen innerhalb des Siedlungsgebiets nichts entgegenstehe, ist dem nach dem vorstehend Gesagten klarerweise zu widersprechen. Auch der Umstand, dass – wiederum soweit zutreffend – nur minderwertiges Landwirtschaftsland verbraucht würde, rechtfertigt es nicht, über die zwingend erforderliche Einzonungsvoraussetzung des zusätzlichen Baulandbedarfs hinwegzusehen. Daran vermag wiederum nichts zu ändern, wenn der Rekurrent 2 den nicht von der Einzonung erfassten Teil seines Grundstücks aufwerten und – so dessen Vorschlag – durch eine Humusierung in die Bodeneignungsklasse 3 und damit zur Fruchtfolgefläche überführen würde.

Somit ist festzuhalten, dass sich die Rügen der Rekurrierenden als unbegründet erweisen.

8.

Zusammengefasst sind die Rekurse abzuweisen.

[....]