

Baurekursgericht
des Kantons Zürich
3. Abteilung

STADT ILLNAU-EFFRETIKON PRÄSIDIÄLES		
Eing.: -9. Feb. 2024		
gibt an:	z.E.	z.K.



G.-Nrn. R3.2023.00130 und R3.2023.00140
BRGE III Nr. 0016/2024 und 0017/2024

Entscheid vom 7. Februar 2024

Mitwirkende Abteilungspräsidentin Gabriele Kisker, Baurichterin Sabine Ziegler,
Baurichter Thomas Regli, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen

Rekurrentin

R3.2023.00130

Stadt Illnau-Effretikon, Märtplatz 29, 8307 Effretikon

vertreten durch Stadtrat Illnau-Effretikon, Märtplatz 29,
8307 Illnau-Effretikon

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Raphael Rigling,
Baumberger Rechtsanwälte, Hermannweg 4, 8400 Winterthur

R3.2023.00140

Fritz Brönnimann, Usterstrasse 61, 8308 Illnau

vertreten durch Rechtsanwältin MLaw Mirjam Steger,
Kanzlei Mirjam Steger, Veia da Lantsch 1, 7450 Tiefencastel

gegen

Rekursgegnerin

R3.2023.00130

Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

R3.2023.00140

1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

Mitbeteiligte

R3.2023.00140

2. Stadt Illnau-Effretikon, Märtplatz 29, 8307 Effretikon

betreffend

R3.2023.00130 und R3.2023.00140

Beschluss des Stadtparlaments vom 7. April 2022; Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung; teilweise Genehmigungsverfügung Nr. ARE 23-0170 der Baudirektion vom 12. Juli 2023, Illnau-Effretikon

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung Nr. KS-0170/23 vom 12. Juli 2023 genehmigte die Baudirektion Kanton Zürich die Revision der kommunalen Nutzungsplanung, welche das Stadtparlament Illnau-Effretikon mit Beschluss vom 7. April 2022 festgesetzt hatte, unter dem Vorbehalt von Dispositivziffern II bis III. Die Einzonung Usterstrasse im Ortsteil Illnau von der Reservezone in die Wohnzone W2.2 wurde nicht genehmigt (keine Nachfolgeregelung möglich; Dispositivziffer II). Das Mass von 1,00 m² für die Glasfläche von Dachflächenfenstern in Ziff. 3.2.3 BZO wurde nicht genehmigt (Nachfolgeregelung zwingend; Dispositivziffer III). Die Bestimmungen in Ziff. 6.3.1 sowie Ziff. 6.3.3 BZO hinsichtlich der Industriezone I 5.0 Mülau und die dazugehörige Darstellung der Industriezone I 5.0 Mülau im Zonenplan Kyburg wurden nicht genehmigt (Nachfolgeregelung zwingend; Dispositivziffer IV).

B.

Gegen diese Verfügung erhob die Stadt Illnau-Effretikon mit Eingabe vom 11. August 2023 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte, die Verfügung sei insoweit aufzuheben, als die teilweise Nichtgenehmigung der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung angeordnet werde; der Gesamtrevision sei gesamthaft die Genehmigung zu erteilen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin. Der Rekurs sei zu sistieren, bis die Rekurrentin die Fortsetzung des Verfahrens verlange.

Einen weiteren Rekurs erhob Fritz Brönnimann mit Eingabe vom 21. August 2023. Er beantragte, die Verfügung sei bezüglich Dispositivziffer II (Nichtgenehmigung der Einzonung Usterstrasse) aufzuheben; der Einzonung von der Reservezone in die Wohnzone W2.2 sei die Genehmigung zu erteilen. Die Kosten des Verfahrens seien der Rekursgegnerin aufzuerlegen und diese sei zu verpflichten, dem Rekurrenten eine angemessene Entschädigung zu bezahlen.

C.

Mit Verfügungen vom 15. bzw. 22. August 2023 wurden die Rekurseingänge unter den Geschäfts-Nrn. R3.2023.00130 (Stadt Illnau-Effretikon, nachfolgend "Rekurrentin") und R3.2023.00140 (Fritz Brönnimann, nachfolgend "Rekurrent") vorgemerkt. Der Rekurs G.-Nr. R3.2023.00130 wurde als vorsorglich eingereicht behandelt und das Verfahren demzufolge sistiert. Im Verfahren G.-Nr. R3.2023.00140 wurde das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Auf Antrag der Rekurrentin 1 wurde das Verfahren G.-Nr. R3.2023.00130 mit Verfügung vom 12. September 2023 fortgesetzt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingaben vom 18. September 2023 bzw. 10. Oktober 2023 beantragte die Vorinstanz unter Verweis auf die Mitberichte des Amtes für Raumentwicklung vom 15. September 2023 bzw. 6. Oktober 2023 die Abweisung der Rekurse. Die Mitbeteiligte Stadt Illnau-Effretikon beantragte im Verfahren G.-Nr. R3.2023.00140 mit Eingaben vom 11. und 21. September 2023 die Gutheissung der rekurrentischen Anträge.

E.

Mit Repliken vom 17. Oktober 2023 bzw. 3. November 2023 und Dupliken vom 6. bzw. 24. November 2023 (unter Verweis auf die Mitberichte des Amtes für Raumentwicklung vom 1. bzw. 20. November 2023) hielten die Rekurrierenden und die Vorinstanz an ihren Anträgen fest. Die Mitbeteiligte verzichtete stillschweigend auf eine Duplik.

F.

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

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurse beziehen sich auf dieselbe Genehmigungsverfügung und werfen teilweise dieselben Rechtsfragen auf. Die Verfahren sind daher aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen.

2.

Die Rekurrentin ist als Planungsträgerin durch die teilweise Nichtgenehmigung der revidierten Bau- und Zonenordnung in ihrer Planungsautonomie betroffen und entsprechend zur Rekuserhebung legitimiert (vgl. § 21 Abs. 2 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]; s. auch Jürg Bosshart / Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 19 Rz. 39 und 80, sowie Bertschi, a.a.O., § 21 Rz 118).

Der Rekurrent ist Eigentümer des von der Nichtgenehmigung der Einzonung betroffenen Grundstücks Kat.-Nr. IE3734. Er ist daher durch die angefochtene Verfügung berührt, hat an der beantragten Aufhebung ein schutzwürdiges Interesse und ist somit gemäss § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) zur Rekuserhebung legitimiert.

Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Rekurse einzutreten.

3.1.

Die Vorinstanz begründet die Nichtgenehmigung der Einzonung Usterstrasse (Umzonung von der Reserve- in die Wohnzone) in der angefochtenen Verfügung wie folgt:

Anlässlich der Vorprüfungen sei darauf hingewiesen worden, dass Land nur dann einer Bauzone zugewiesen werden könne, wenn dies auch bei konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven gerechtfertigt erscheine (vgl. Kreisschreiben ARE vom 4. März 2015). Der Ortsteil Illnau verfüge noch über genügend Potenziale innerhalb der bestehenden Bauzonen im Einzugsbereich des öffentlichen Verkehrs.

Die Stadt Illnau-Effretikon habe anlässlich der Anhörung ausgeführt, dass das vorgesehene Gebiet Usterstrasse im kantonalen Richtplan als Siedlungsgebiet verzeichnet sei. Mit der Einzonung würde der Strassenraum gefasst und damit eine erwünschte verkehrsberuhigende Wirkung erzielt; ebenso sei mit dieser nur eine kleine Kapazitätserhöhung verbunden.

Aus der Anhörung der Stadt Illnau-Effretikon würden sich – so die Vorinstanz – keine neuen Argumente ergeben, die zu einer abweichenden Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit führten. Die zentrale Herausforderung der künftigen Raumentwicklung liege in der Siedlungsentwicklung nach innen. Einzonungen stellten somit die Ausnahme dar. Die Ausscheidung von Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan sei für eine Einzonung nicht hinreichend. Land könne nur einer Bauzone zugewiesen werden, wenn dies auch bei konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven gerechtfertigt erscheine (vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG). Wie dabei vorzugehen sei, könne dem kantonalen Richtplan (Pt. 2.2.3 c Abs. 5) entnommen werden. Die Stadt zeige nicht nachvollziehbar auf, inwiefern die Einzonung die Anforderungen nach Art. 15 Abs. 4 RPG erfülle.

3.2.

Die Rekurrentin hält dafür, nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts seien nachträgliche, geringfügige Erweiterungen des Baugebiets gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG möglich, soweit dadurch die bestehende Zonenplanung lediglich untergeordnet ergänzt werde und eine gesamthafte Überprüfung der Planung nicht erforderlich erscheine (BGr 1C_384/2016 vom 16. Januar 2018, E. 3.2). Mit anderen Worten bedürfe nicht jede Zuteilung

von Land in ein Baugebiet einer kompletten Überprüfung der gesamten Nutzungsplanung.

Die Zuweisung zur Wohnzone an der Usterstrasse erfolge nicht aus Gründen einer Kapazitätserhöhung, zumal diese nur 25 Einwohnern entspreche. Die Lage der Fläche bzw. die untergeordnete Ergänzung des Baugebiets erfordere keine umfassende Überprüfung der gesamten Nutzungsplanung; dies wäre unverhältnismässig. Die fragliche Umzonung erfolge primär aus ortsbaulichen Gründen und aus Gründen der Verkehrssicherheit: Der Strassenraum werde besser gefasst und ein harmonischer Abschluss des Siedlungsrandes geschaffen, insbesondere da die gegenüberliegende Seite der Usterstrasse bereits bebaut sei. Mit einer Bebauung des Abschnitts werde darüber hinaus ein klar erkennbarer ortsbaulicher Auftakt geschaffen. Neben der räumlichen solle damit auch eine verkehrsberuhigende Wirkung erzeugt werden. Die Strassenraumsituation verleite nach der Verkehrsinsel am Ortseingang heute zum erneuten Beschleunigen. Nördlich des Ortseingangs müsse das Tempo künstlich mit einer Mittelinsel verlangsamt werden, weil die fehlende Erkennbarkeit der Innerorts-Situation dazu verleite, zu schnell zu fahren. Die Bebauung der rechten Strassenseite solle diesen Effekt reduzieren und die Wirkung der Verkehrsinsel unterstützen.

Zu berücksichtigen sei weiter, dass sich der streitbetroffene Landstreifen gemäss kantonalem und regionalem Richtplan bereits im Siedlungsgebiet befinde. Damit seien die für Bauzonenerweiterungen potenziell in Frage kommende Flächen in der Richtplankarte abschliessend bezeichnet worden und eine Interessenabwägung habe abschliessend stattgefunden. Die Flächen würden sich grundsätzlich für die Ausscheidung von Bauzonen eignen. Die Nichtgenehmigung verstosse gegen die Grundsätze von Art. 21 Abs. 2 RPG und die zitierte bundesgerichtliche Rechtsprechung. Es werde unzulässig in die Planungshoheit der Rekurrentin eingegriffen und deren Gemeindeautonomie verletzt.

3.3.1.

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, Zürich 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.

3.3.2.

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).

Gegen die Nichtgenehmigung von Nutzungsplänen und Sondernutzungsplänen kann einerseits die Gemeinde und andererseits der betroffene Grundeigentümer Rekurs erheben; dieser aber nur, wenn der Nichtgenehmigungsentscheid nicht eine Nachfolgefestlegung erforderlich macht. Das Baurekursgericht prüft, ob die Genehmigungsbehörde, sofern die Festlegung nicht gar als rechtsverletzend einzustufen ist, zu Recht in das planerische Ermessen der Gemeinde eingegriffen hat oder nicht. Ist die planerische Massnahme als vertretbar zu beurteilen, ist der Nichtgenehmigung der Schutz zu versagen.

3.3.3.

Die Rekurrentin stützt sich auf das Urteil des Bundesgerichts 1C_384/2016 vom 16. Januar 2018, E. 3.2. Darin wird erwogen, gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG würden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert hätten. Die Rechtsprechung lasse ausserdem nachträgliche geringfügige Erweiterungen des Baugebiets zu, soweit dadurch die bestehende Zonenplanung lediglich in untergeordneten Punkten ergänzt werde und eine gesamthafte Überprüfung der Planung nicht erforderlich erscheine. Diese Erwägungen stehen im Zusammenhang mit der Rüge, mit der in Frage stehenden Einzonung werde der Grundsatz der Planbeständigkeit nach Art. 21 Abs. 2 RPG verletzt. Sie betreffen nicht die Voraussetzungen für die Einzonung gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG. Die in

jenem Fall betroffene (geringfügige) Erweiterung der Bauzone um 3'033 m² hatte diese Voraussetzungen ebenfalls zu erfüllen, was gesondert zu beurteilen war (vgl. BGr 1C_384/2016, E. 5). Aus diesem Urteil kann die Rekurrentin somit nichts zu ihren Gunsten ableiten; die Bestimmung von Art. 21 Abs. 2 RPG ist vorliegend nicht einschlägig. Auch wenn vorliegend mit 2'540 m² eine relative kleine Fläche eingezont werden soll, müssen die Anforderungen von Art. 15 Abs. 4 RPG erfüllt sein. Dies ist unbestrittenermassen nicht der Fall, soll doch die Einzonung ausdrücklich nicht der Kapazitätserweiterung der Bauzone dienen.

Die stattdessen geltend gemachten städtebaulichen Gründe und Gründe der Verkehrssicherheit sind unbehelflich. Damit lässt sich die Zuweisung zur Bauzone nicht unter Umgehung von Art. 15 Abs. 4 RPG rechtfertigen. Auch die Lage im Siedlungsgebiet gemäss kantonalem Richtplan stellt zwar eine notwendige, jedoch für sich allein keine hinreichende Voraussetzung für eine Einzonung dar.

Damit hat die Vorinstanz die Einzonung Usterstrasse zu Recht nicht genehmigt. Eine Verletzung der Gemeindeautonomie liegt nicht vor, da es sich nicht um eine Frage des planerischen Ermessens handelt, sondern sich die fragliche Festlegung als rechtsverletzend erweist.

4.1.

Der Rekurrent im Verfahren G.-Nr. R3.2023.00140 beruft sich in Bezug auf die Nichtgenehmigung der Einzonung Usterstrasse auf den Vertrauensschutz. Im Jahr 1991 sei ihm eine Baubewilligung zur Erstellung zweier Mehrfamilienhäuser auf dem Grundstück Kat.-Nr. IE7803 erteilt worden. Bei der Realisierung dieses Bauvorhabens sei ihm seitens der Gemeinde auferlegt worden, dass auch die Erschliessung der angrenzenden Reservezone (mithin unter anderem das Grundstück Kat.-Nr. IE3734) sichergestellt werden müsse. Entsprechend seien die Kanalisationsleitungen bis zum südlichen Ende des Grundstücks Kat.-Nr. IE7803 gezogen worden, obwohl dies für die Erschliessung des damaligen Bauvorhabens nicht nötig gewesen wäre. Die Gemeinde habe mehr als die Hälfte der Kosten für die Kanalisations- und Meteorwasserleitungen übernommen. Auch die Zufahrt zum Grundstück Kat.-Nr. IE7803 sei unter dem Aspekt der dereinstigen Überbauung der Reservezone optimiert worden. Die Baubehörde habe verlangt,

diese an die südliche Grundstücksgrenze zu legen, damit sie später auch als Zufahrt für allfällige Gebäude auf dem Grundstück Kat.-Nr. IE3734 genutzt werden könne. Mit anderen Worten sei dem Rekurrenten bereits damals zumindest implizit in Aussicht gestellt worden, dass die Reservezone dereinst wohl eingezont und damit baulich genutzt werden könne. Überdies habe die Baudirektion des Kantons Zürich in den letzten Jahren die kantonalen und regionalen Richtpläne überarbeitet und das Gebiet der Reservezone Usterstrasse eindeutig als Siedlungsgebiet bezeichnet, was ebenfalls als deutliches Signal habe gewertet werden dürfen, dass sein Grundstück dereinst eingezont würde und überbaut werden könne.

Damit habe sich der Rekurrent seit über 30 Jahren im guten Glauben befunden, dass sein Grundstück dereinst in einer Wohnzone liegen werde. Gestützt darauf habe er die im Jahr 1991 behördlich verfügten Mehraufwendungen trotz erheblichen finanziellen Einbussen akzeptiert und später den Miteigentumsanteil seiner Schwester zu einem marktüblichen Preis für Grundstücke in der Wohnzone abgekauft. Er habe mithin nicht leicht wieder gutzumachende Aufwendungen getätigt.

Im Weiteren sei nicht vorgesehen, dass Grundstücke "ewig" in der Reservezone verbleiben. Mit der Gesamtrevision der BZO sei eine verlässliche Entscheidung darüber gefällt worden, was mit einer kleinen Reservezone geschehen solle, und sei etwas "Ordnung" in die Zonenplanung gebracht worden. Mit der Nichtgenehmigung werde der Rekurrent erneut auf unbestimmte Zeit "zum Warten verdammt". Dieser Zustand sei aus Sicht des Grundeigentümers nicht haltbar und widerspreche überdies den Grundsätzen der Reservezone.

Mit dem Nichtgenehmigungsentscheid greife die Vorinstanz in die Gemeindeautonomie ein und verletze diese auf unerlaubte Art und Weise.

Sodann bringt der Rekurrent grundsätzlich dieselben Argumente hinsichtlich der städtebaulichen und verkehrsplanerischen Gründe vor wie die Rekurrentin. Die Behauptung der Vorinstanz, dass der Ortsteil Illnau noch über genügend Potenziale innerhalb der bestehenden Bauzonen im Einzugsbereich des öffentlichen Verkehrs verfüge, werde mit Nichtwissen bestritten. Im Übrigen könne bei der kleinen Fläche nicht von einer eigentlichen Siedlungserweiterung gesprochen werden, welche nach raumplanerischen

schen Grundsätzen grundsätzlich vermieden werden möchte. Die Gemeinde wolle "aufräumen" und einen kleinen weissen Fleck auf ihrem Zonenplan, welcher bislang nicht langfristig zugeordnet worden sei, eliminieren. Dies sei legitim und tangiere oder verletze die grossräumigen Überlegungen der Raumplanung in keiner Art und Weise.

Die Interessen der Vorinstanz an der Verhinderung einer uferlosen Siedlungserweiterung seien mit Blick auf die geringe Fläche von untergeordneter Natur und vermöchten das grosse Interesse des Rekurrenten, dass sich seine bereits lange zurückliegenden Aufwendungen zur Erschiessung des Grundstücks Kat.-Nr. IE3734 endlich auszahlen und er in seinem jahrelangen Vertrauen auf eine dereinstige Einzonung seines Eigentums geschützt werde, nicht zu überwiegen.

Schliesslich sei darauf hinzuweisen, dass geringfügige Erweiterungen des Baugebiets gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG möglich seien, soweit die bestehende Zonenplanung dadurch nur untergeordnet ergänzt werde (BGer 1C_384/2076).

4.2.

Die im Rekursverfahren G.-Nr. R3.2023.00140 Mitbeteiligte Stadt-Illnau-Effretikon unterstützt den Rekurs des Rekurrenten und begründet dies mit denselben Argumenten, die sie in ihrem eigenen Rekurs bezüglich der Nichtgenehmigung der Einzonung Usterstrasse vorbringt.

4.2.1.

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 9 der Bundesverfassung [BV]) beinhaltet, dass der Private Anspruch darauf hat, in seinem berechtigten Vertrauen in ein bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt zu werden. Der Vertrauensschutz bedarf zunächst eines Anknüpfungspunktes. Es muss ein Vertrauenstatbestand, eine Vertrauensgrundlage vorhanden sein. Darunter ist das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen, das bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslöst. Dabei kommt es nicht auf die Rechtsnatur eines staatlichen Aktes, sondern nur auf dessen Bestimmtheitsgrad an, der so gross sein muss, dass der Private daraus die für seine Dispositionen massgebenden Informationen entnehmen kann. Eine wichtige Kategorie von Vertrauensgrundlagen bilden (unrichtige) Auskünfte und Zusagen der Behörden.

Raumpläne, namentlich Zonenpläne, und Bauordnungen können grundsätzlich jederzeit geändert werden. Der Grundeigentümer hat keinen Anspruch darauf, dass die bisher für sein Grundstück geltenden Nutzungsmöglichkeiten insbesondere die Überbaubarkeit, unverändert bestehen bleiben und nicht eingeschränkt oder sogar aufgehoben werden. Auf das Prinzip des Vertrauensschutzes können sich private nur berufen, wenn das für den Erlass des Raumplanes zuständige Organ eine Zonenzuteilung *für eine bestimmte Dauer* zugesichert hat. Die Verwaltungsbehörden sind nur dann in der Lage, Änderungen eines Planes oder einer bestimmten Zoneneinteilung auszuschliessen, wenn die Kompetenz zu einer Planänderung in ihren Händen liegt, andernfalls bleibt eine derartige Zusicherung wirkungslos (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 624 ff.).

4.2.2.

Der Rekurrent behauptet, ihm sei im Zusammenhang mit der Überbauung des Grundstücks IE7803 von der Gemeinde bzw. von der Baubehörde "auferlegt" worden, auch die Erschliessung (Kanalisation, Zufahrt) einer künftigen Überbauung in der angrenzenden Reservezone sicherzustellen. Die entsprechenden angeblichen Verpflichtungen werden indes weder konkret bezeichnet noch belegt, d.h. es sind keine formellen, rechtsverbindlichen Anordnungen ersichtlich, die als Vertrauensgrundlage gelten könnten. Darin könnte auch keine Zusicherung seitens der Gemeinde, insbesondere der für die Festsetzung des Zonenplans zuständigen Legislative, hinsichtlich der Einzonung des rekurrentischen Grundstücks erblickt werden. Der Rekurrent macht vielmehr geltend, ihm sei die Einzonung "zumindest implizit" in Aussicht gestellt worden. Die vom Rekurrenten genannten Umstände bilden indes keine Grundlage für ein berechtigtes Vertrauen in die Einzonung seines Grundstücks. Dieses lag damals wie heute in der Reservezone. Die Reservezone umfasst Flächen, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen werden soll (§ 65 Abs. 1 PBG). Wenn bei den Erschliessungslösungen in der angrenzenden Bauzone in vorausschauender Weise eine mögliche künftige Bebauung der in der Reservezone gelegenen Grundstücke berücksichtigt wurde – wie der Rekurrent vorbringt – kann daraus nicht abgeleitet werden, dass eine wie auch immer geartete Bebauung der Reservezone nach einer entsprechenden Umzonung in der Zukunft auch tatsächlich erfolgen kann

bzw. muss. Es blieb vollkommen offen, welche Nutzung der Planungsgeber den von der Reservezone umfassten Flächen dereinst zuweisen würde.

Planungsrechtliche Festlegungen erfolgen in einem demokratischen Entscheidungsprozess und unterliegen damit naturgemäss einer gewissen Unabwägbarkeit, zumal sich die Verhältnisse mit der Zeit ändern können. Dies gilt insbesondere, wenn wie vorliegend im Jahr 1991 und in den Jahren danach offenbar noch gar keine konkreten Planungsabsichten hinsichtlich einer Einzonung bestanden hatten und der Rekurrent erst im Jahr 2006 ein Einzonungsbegehren stellte. Im Schreiben vom 11. Oktober 2006 (act. 22.2, R3.2023.00140) teilte der Stadtrat dem Rekurrenten mit, der Entscheid über eine Umzonung liege weitgehend in der Kompetenz des Grossen Gemeinderates, der Stadtrat werde sich im Hinblick auf die Antragsstellung mit dem Gesuch befassen. Davon, dass die Einzonung bereits in Aussicht gestellt worden wäre oder mit Sicherheit erwartet werden könne, war nicht die Rede. Vielmehr blieb offen, was der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat beantragen werde.

Auch die Lage des rekurrentischen Grundstücks im Siedlungsgebiet gemäss Richtplan bedeutet nicht, dass es dereinst mit Sicherheit auf Stufe Nutzungsplanung der Bauzone zugewiesen wird. Dafür müssen die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sein (s. oben E. 3.3.3.) und die zuständigen Planungsgeber müssen einen entsprechenden Beschluss fassen. Im Richtplan liegt somit ebenfalls keine Vertrauensgrundlage.

Damit ist festzuhalten, dass der Rekurrent aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes nichts zu seinen Gunsten ableiten kann.

4.2.3.

Die Zuweisung zur Reservezone ist zeitlich nicht befristet. Grundeigentümerschaften in Reservezonen haben nach Massgabe von § 65 Abs. 4 PBG einen Anspruch auf Überprüfung der Bauzonendimensionierung. Der Überprüfungsanspruch muss jedoch im Kontext mit den Kraft Bundesrecht geltenden Einzonungsvoraussetzungen gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG stehen. Bei der Reservezone handelt es sich um eine Nichtbauzone. Das entsprechende Gebiet kann bei Aufhebung der Reservezone auch in der Nichtbauzone verbleiben und z.B. der Landwirtschaftszone zugewiesen werden. Einen Einzonungsanspruch verleiht die als Bauerwartungsland zu verste-

hende Reservezone mithin nicht. Die Zuweisung zu einer Reservezone kann bloss bedeuten, dass bei einer allfälligen späteren Ausdehnung der Bauzone eine Einzonung an dieser Stelle im Vordergrund steht. Immerhin ist das Begehren des Eigentümers eines Reservezonengrundstücks auf Einzonung zwingend der Gemeindelegislative vorzulegen (Rudolf Muggli in: Aemisegger, Moor, Ruch Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, zu Art. 18 Rz. 40. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl., Wädenswil 2019, Bd. 1, S. 167, mit Hinweis auf BRKE IV Nr. 0172/2008 in BEZ 2009 Nr. 10).

Vorliegend steht keine Ausdehnung der Bauzone an einem anderen Ort in Frage, die stattdessen nach Treu und Glauben in der fraglichen Reservezone zu erwarten gewesen wäre. Vielmehr hat die Gemeindelegislative die Einzonung u.a. des rekurrentischen Grundstücks beschlossen, was sich indes als unzulässig herausstellt. Ein Einzonungsanspruch besteht insofern nicht.

4.2.4.

Im Zusammenhang mit den weiteren Vorbringen des Rekurrenten kann auf die Ausführungen unter E. 3.3.3. verwiesen werden. Demnach sind die Voraussetzungen für eine Einzonung nicht erfüllt. Die vom Rekurrenten geltend gemachten privaten finanziellen Interessen sind nicht massgebend.

Somit ist der Rekurs im Verfahren G.-Nr. R2.2023.00140 abzuweisen.

5.1.

Betreffend die Glasfläche von Dachflächenfenstern erwog die Baudirektion in der angefochtenen Verfügung, anlässlich der Festsetzung der Vorlage durch das Stadtparlament sei in Ziff. 3.2.3 BZO für die Kernzonen KI – ausgenommen diejenige des überkommunalen Ortsbilds von Oberillnau – die maximal zulässige Glasfläche von Dachflächenfenstern von 0,75 m² auf 1,00 m² erhöht worden. Da bereits hinsichtlich der Anzahl zulässiger Dachflächenfenster – bis anhin seien nur einzelne gestattet – ein grösserer Spielraum gewährt werde, sei aus Sicht des Ortsbildschutzes eine weitergehende Erhöhung des Glaslichts der Dachflächenfenster, welche doppelt so gross sei wie jene im Ortsbild von Oberillnau, nicht genehmi-

gungsfähig. In grossen Teilen der Kernzonen I sei die Dachlandschaft mehrheitlich nach wie vor geschlossen und intakt. Eine Erhöhung sowohl der Anzahl und als auch der Grösse von Dachflächenfenstern würde die Dachlandschaft stark verändern.

Die Stadt weise in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass auch die Gemeinden Weisslingen und Hochfelden in ihrer Bau- und Zonenordnung Dachflächenfenster im Ausmass von $0,9 \text{ m}^2$ in ihren jeweiligen Kernzonen gestatten würden. Zugunsten eines zeitgemässen Wohnens mit mehr Tageslicht- und Wärmeeinfall solle die Glasfläche von Dachflächenfenstern in allen anderen Kernzonen K I — ausgenommen Oberillnau — daher etwas angehoben werden. Dazu sei — so die Baudirektion — festzuhalten, dass die angeführten Gemeinden neben der zulässigen Glaslichtfläche von maximal $0,9 \text{ m}^2$ für Dachflächenfenster auch deren Anzahl weiter beschränkt hätten, um auf die Gestaltung der Dachlandschaften einzuwirken. Es würden sich keine neuen Argumente zu einer abweichenden Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit ergeben, da bereits betreffend die Anzahl zulässiger Dachflächenfenster ein grösserer Spielraum eingeräumt werde.

5.2.

Die Rekurrentin führt aus, gemäss bisheriger Regelung in Ziff. 3.8.3 BZO seien in Kernzonen I (Oberillnau ausgeschlossen) einzelne Dachflächenfenster bis zu maximal $0,75 \text{ m}^2$ Glasfläche gestattet. Neu seien gemäss Ziff. 3.2.3 revBZO Dachflächenfenster bis zu maximal $1,00 \text{ m}^2$ Glasfläche zulässig. Die bisherige Regelung sei dahingehend ergänzt worden, dass Anzahl und Anordnung der Dachfenster auf die Dachfläche, die Dachform und die Sichtbarkeit des Dachs anzupassen seien (Oberillnau ausgenommen).

Das übergeordnete Recht kenne keine klaren Normen für die Grössen von Dachflächenfenstern in Kernzonen. Es liege grundsätzlich in der Planungshoheit einer Gemeinde und in ihrer Autonomie, ob und wie grosse Dachflächenfenster sie in Kernzonen zulassen wolle — solange die Gestaltungsanforderungen gemäss § 238 Abs. 2 PBG erfüllt werden könnten. Die Erhöhung der zulässigen Fläche falle mit $0,25 \text{ m}^2$ sehr moderat aus, indem die entsprechende Fensterfläche gegenüber der heutigen Regelung um knapp 13 cm pro Seite erweitert werden dürfe, dies auf Dachflächen von nicht selten mehr als 100 m^2 . Der Unterschied dürfte von aussen mit blossen Auge

kaum erkennbar sein. Die Dachlandschaft werde nicht stark verändert. Grössere Dachflächenfenster sorgten aber für die Bewohner im Inneren für eine bessere Belichtung.

Es sei weiterhin keine beliebige Anzahl Dachflächenfenster möglich. Ziff. 3.2.3 revBZO sehe vor, dass *die Anzahl* der Dachflächenfenster auf die Dachfläche, die Dachform und die Sichtbarkeit des Dachs anzupassen sei. Diese Regelung sei in Übereinstimmung mit § 238 Abs. 2 PBG auszulegen. Dementsprechend müsse die Anzahl Dachflächenfenster im Zusammenspiel zwischen Dachfläche, Dachform und Sichtbarkeit auf die Dachlandschaft der Kernzone besondere Rücksicht nehmen bzw. eine gute Gesamtwirkung zeigen. Ziff. 3.2.3 revBZO müsse nicht zwingend zu mehr Dachflächenfenstern führen. Es sei nicht auszuschliessen, dass die Baubehörde in Ausnahmefällen bei sehr prägenden, prominenten und vollständig intakten Dachflächen sogar weniger Dachflächenfenster erlauben könnte als gemäss der bisherigen Praxis. Die Vorinstanz greife ohne Not und in unzulässiger Weise in die Gemeinde- und Planungsautonomie der Rekurrentin ein.

5.3.

Die Baudirektion entgegnet, mit der fraglichen Festlegung gehe im Ergebnis ein Bewilligungsanspruch einher (vgl. § 320 PBG). Die Erhöhung der Glaslichtfläche von 0,75 m² auf 1,0 m² führe dazu, dass gerade im Übergangsbereich der Kernzone K I des überkommunalen Ortsbilds Oberillnau zur Kernzone K II Dachflächenfenster mit einer doppelt so grossen Glaslichtfläche zulässig seien (1,0 m² gegenüber 0,5 m²). Die Erhöhung der zulässigen Fläche sei nicht moderat. Es bestehe die Gefahr, dass sich die Dachlandschaft der kommunalen Kernzone von derjenigen des kantonalen Ortsbilds separiere und nicht mehr als Gesamtheit ablesbar sei. Optimale Belichtungsverhältnisse würden – wie in der neuen BZO vorgeschlagen – durch das Zulassen von gut gestalteten Lichtbändern ermöglicht. Dies werde auch aus Sicht Ortsbildschutz als gute Option gesehen, die Belichtung zu verbessern, ohne die Anzahl und Grösse der Dachflächenfenster zu ändern. Bei den von der Rekurrentin angeführten anderen Zürcher Gemeinden, die in ihren Kernzonen ähnlich grosse Dachflächen zulassen würden (Hochfelden und Weisslingen, je 0,9 m²) sei anzumerken, dass diese über keine Ortsbilder verfügten, die im Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder

von überkommunaler Bedeutung verzeichnet seien. Insofern seien dort die Glaslichtflächen in der Kernzone einheitlich geregelt.

5.4.1.

Die Kernzone I umfasst die ältesten Teile der bestehenden Bebauung in Illnau, Effretikon, Ottikon und Bisikon. Es sind Um- und Ersatzbauten zulässig; neue Hauptgebäude sind nicht zulässig (Art. 3.2.1 f. revBZO). In der Kernzone I des überkommunalen Ortsbildes Oberillnau sind einzelne Dachflächenfenster bis maximal 0,5 m² Glasfläche gestattet. In allen anderen Kernzonen I waren bisher einzelne Dachflächenfenster bis zu maximal 0,75 m² Glasfläche gestattet (Ziff. 3.8.3 aBZO).

Gemäss der revidierten Fassung sind in den Kernzonen I (Oberillnau ausgenommen) "einzelne Dachflächenfenster bis zu maximal 1,00 m² Glasfläche gestattet. Deren Anzahl und Anordnung ist auf die Dachfläche, Dachform und die Sichtbarkeit des Dachs anzupassen. Sorgfältig gestaltete Lichtbänder können zugelassen werden und dürfen das maximale Mass der Dachfenster übersteigen, wenn eine gute Gesamtwirkung erzielt wird" (Ziff. 3.2.3 revBEZO).

Der Ortsbildperimeter von Oberillnau ist – soweit hier interessierend – den Kernzonen I und II zugewiesen. In der Kernzone I sind wie erwähnt Dachflächenfenster bis maximal 0,5 m² Glasfläche gestattet. Für die Kernzone II enthält die BZO keine Vorgaben bezüglich Dachflächenfenster. Insofern ist nicht nachvollziehbar, weshalb laut Baudirektion "im Übergangsbereich der Kernzone K I des überkommunalen Ortsbildes Oberillnau zur Kernzone K II Dachflächenfenster mit einer doppelt so grossen Glaslichtfläche" zulässig sein sollen und weshalb die Gefahr bestehen soll, "dass sich die Dachlandschaft der kommunalen Kernzone von derjenigen des kantonalen Ortsbildes separiert und nicht mehr als Gesamtheit ablesbar ist". Im Ortsteil Oberillnau ändert sich mit der revidierten BZO hinsichtlich der Zulässigkeit von Anzahl und Grösse von Dachflächenfenstern nichts.

In Bezug auf die zulässige Anzahl der Dachflächenfenster in den Kernzonen I (ausserhalb Oberillnau) kann der Vorinstanz nicht gefolgt werden, dass die neue Regelung zwangsläufig mehr Dachflächenfenster erlaubt. Das Kriterium "einzelne Dachflächenfenster" ist sehr unbestimmt. Neu werden die Kriterien, die für die Bestimmung der Anzahl Dachflächenfenster

massgebend sind, festgelegt und die zulässige Anzahl insoweit konkretisiert, als sie an die Dachfläche, Dachform und die Sichtbarkeit des Daches anzupassen ist. Nach wie vor steht es im Ermessen der Baubehörde, im konkreten Einzelfall die mit dem Ortsbild verträgliche Zahl, im Verbund mit dem Umfang der Glasfläche, zu bestimmen. Entgegen der Auffassung der Baudirektion besteht kein Anspruch auf die Bewilligung von 1,00 m² Glasfläche. Ziff. 3.2.3 BZO begrenzt die maximal erlaubte Fläche bei 1,00 m². Im Einzelfall kann dieses Mass gestützt auf § 204 PBG, wonach Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben müssen, sowie gestützt auf die kommunalen und kantonalen Einordnungsbestimmungen (Ziff. 3.1.3 BZO, § 238 Abs. 2 PBG), – allenfalls auch gestützt auf allfällige Schutzanordnungen – nicht ausgeschöpft werden. Bei der Beurteilung steht der Gemeinde ein gewisses Ermessen zu.

Bei Ziff. 3.2.3 BZO handelt es sich um eine planerische Schutzmassnahme im Sinne von § 205 lit. a BPG. Die Vorinstanz vermag nicht überzeugend darzulegen, weshalb mit Glasflächen von bis zu 1,00 m² die schutzwürdigen Ortsbilder beeinträchtigt werden (vgl. §§ 50 und 203 ff. PBG). Die Erweiterung gegenüber den bisher zulässigen 0,75 m² fällt moderat aus. Weshalb der Umstand, dass im Vergleich zum Ortsteil Oberillnau doppelt so grosse Flächen erlaubt sind, von Bedeutung sein soll, ist nicht nachvollziehbar, zumal Oberillnau von den anderen Ortsteilen räumlich klar getrennt ist. Mit der Bestimmung von Ziff. 3.2.3 BZO ist somit hinsichtlich der Dachflächenfenster eine Dachgestaltung sichergestellt, die den schutzwürdigen Ortsbildern hinreichend Rechnung trägt. Die Bestimmung erweist sich daher als zweckmässig, steht im Einklang mit den wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG) und erscheint angemessen. Ein Eingreifen der Vorinstanz ist daher nicht gerechtfertigt.

Der Rekurs G.-Nr. R3.2023.00130 ist somit in diesem Punkt gutzuheissen.

6.1.

Betreffend die Bestimmungen in Ziffn. 6.3.1 sowie 6.3.3 BZO (Industriezone I 5.0 Mülau, Kyburg) erwog die Baudirektion in der angefochtenen Verfügung anlässlich der beiden Vorprüfungen sei gefordert worden, die Bestimmungen in Bezug auf die Industriezone I 5.0 Mülau an die übergeordneten Vorgaben der regionalen Richtplanung anzupassen und diese mit den

festgelegten Entwicklungszielen und Hauptfunktionen abzustimmen. Das Gebiet Mülau sei der ausschliesslichen Produktion vorbehalten. Das heisse, es seien weder Dienstleistung noch Detailhandel gestattet. Die Bestimmungen seien nicht im Sinne von § 56 PBG präzisiert worden. Im erläuternden Bericht nach Art. 47 RPV werde ausgeführt, dass für das Gebiet hinsichtlich dessen Nutzweise der rechtskräftige private Gestaltungsplan "Mülau" massgebend sei. Da die Grundeigentümerin das zwischenzeitlich stillgelegte Spinnereiareal auf dessen Grundlage zu transformieren beabsichtige, würden sich weiterhin Abweichungen zu den Zielsetzungen im regionalen Richtplan ergeben. Ein entsprechendes Baugesuch sei offensichtlich bereits eingereicht worden. Entsprechend werde darauf verzichtet, in der BZO den diesbezüglichen Ausschluss von Dienstleistungsbetrieben vorzusehen.

Da die Zuweisung des Gebiets anlässlich der Gesamtrevision des regionalen Richtplans indes neueren Datums sei (RRB Nr. 1070/2016 vom 9. November 2016), bedürfe es unbesehen des rechtskräftigen privaten Gestaltungsplans einer Nachführung der Grundordnung im Gebiet Mülau. Gemäss § 16 PBG hätten Planungen unterer Stufe denjenigen der oberen Stufen, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. In der Industriezone I 5.0 Mülau werde die Zulässigkeit von Handels- und Dienstleistungsbetrieben (Ziff. 6.3.1 BZO) sowie Verkaufsflächen von Läden und Gütern des täglichen Bedarfs (Ziff. 6.3.3 BZO) nicht genehmigt. In der BZO seien die entsprechenden Ziffern anzupassen. Im Zonenplan sei die Industriezone I 5.0 Mülau im Sinne der VDNP nachzuführen und einer Industriezone ohne Handels- und Dienstleistungsgewerbe zuzuweisen.

Gemäss der Stadt sei der regionale Richtplaneintrag vor dem Hintergrund erfolgt, dass auf dem Areal eine Spinnerei mit 140 Mitarbeitenden betrieben werde. Im Jahre 2016 habe diese ihren Betrieb indes einstellen müssen. Die Transformation des Gebiets zu einer Mischnutzung mit Wohnen und Gewerbe erfolge unter Beizug der Stadt und des ARE. Grundlage für den Projektwettbewerb bilde der private Gestaltungsplan "Mülau". Für die hierauf ausgearbeiteten Teilprojekte seien ab 2018 bereits erste Baubewilligungen für die Umnutzung der Hallen gesprochen worden. 2020 sei die Baubewilligung zur Umnutzung des denkmalgeschützten Spinnereigebäudes erteilt worden. Das Projekt, das den Einbau von 89 Wohnungen und

gewerblichen Nutzungen umfasse, befinde sich zurzeit im Bau. Da der regionale Richtplaneintrag nicht mehr den aktuellen Zustand abbilde, sei dieser – so die Stadt – in der Folge zu ändern.

Auch wenn der regionale Richtplan betreffend dem bezeichneten Arbeitsplatzgebiet Mülau zurzeit nicht den tatsächlichen Sachverhalt abbilde, müsse die Nutzungsplanung – so die Erwägungen der Baudirektion – jeder Art und Stufe der Richtplanung entsprechen (§ 16 PBG). Das heisse, erst auf der Grundlage eines allfällig angepassten regionalen Richtplaneintrags im Gebiet Mülau könnte die kommunalen Nutzungsplanung nachgeführt werden. An der Nichtgenehmigung der Ziffern 6.3.1 und 6.3.3 BZO sowie des Zonenplans hinsichtlich der Industriezone I 5.0 Mülau werde daher festgehalten.

6.2.

Die Rekurrentin führt aus, auf dem in der Industriezone Mülau gelegenen "Bühler-Areal" werde seit 2017 die Umnutzung der vormaligen Spinnereiliegenschaften in Wohn- und Gewerbebauten geplant und realisiert. Gemäss dem rechtskräftigen privaten Gestaltungsplan "Mülau" seien namentlich Wohnungen, Büros, Ateliers, Praxen, Läden sowie generell mässig störende Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe zulässig. Seit der Gesamtrevision des regionalen Richtplans 2016 (RRB Nr. 1071/2016 vom 9. November 2016) sei das Bühler-Areal dem Arbeitsplatzgebiet zugewiesen und seien laut dem Richtplantext "weder Dienstleistungen noch Detailhandel" zulässig (Ziff. 2.4.2 regionaler Richtplantext, S. 21). Demgegenüber würde die Ziffern 6.3.1 und 6.3.3 BZO sowohl in der aktuellen als auch in der revidierten BZO auch Handels- und Dienstleistungsbetriebe sowie Läden für Güter des täglichen Bedarfs zulassen. Die genannten Bestimmungen der BZO seien aber für das Bühler-Areal nicht anwendbar, denn massgebend für die Nutzweise sei der Gestaltungsplan. Gemäss Art. 5 der Gestaltungsplanbestimmungen seien Läden und Dienstleistungsbetriebe zulässig. Mithin versage die Rekursgegnerin die Genehmigung von BZO-Bestimmungen wegen einer bestimmten Zone, für welche diese Bestimmungen aber gar nicht zur Anwendung gelangten.

Gemäss Rechtsprechung könne bei der Nutzungsplanung vom Richtplan namentlich wegen veränderter Verhältnisse abgewichen werden (so Tschannen, Praxiskommentar RPG, Richt- und Sachplanung, Interessen-

abwägung, Art. 9 N. 32). Eine Bindung an den Richtplan entfalle auch dann, wenn sich der Richtplaninhalt im Nutzungsplanverfahren als rechtswidrig oder unmöglich erweise. Die nachgeordnete Ebene der Nutzungsplanung könne auf die vorgeordnete Stufe der Richtplanung zurückwirken (vgl. BGE 119 Ia 362, E. 4.a). Vorliegend hätten sich die Verhältnisse seit Erlass des Richtplans erheblich geändert. Die Realisierung reiner Produktionsbetriebe auf dem Bühler-Areal sei insbesondere durch die Baubewilligung vom 5. Mai 2020 (Umnutzung des Spinnereigebäudes Vers-Nr. 5019 in ein Wohn- und Gewerbehause mit Gastronomiebereich sowie Erstellung von 9 Reiheneinfamilienhäusern) und den Baubeginn im März 2023 zwischenzeitlich unmöglich geworden. Bei diesen Gegebenheiten dürfe die Rekurrentin hinsichtlich des Bühler-Areals vom regionalen Richtplan abweichen. Die vorgängige Änderung des Richtplans wäre nur dann notwendig, wenn in der Nutzungsplanung grössere Änderungen vorgenommen würden, die sich nur verantwortl. in den Raum einfügen liessen, wenn sie vorgängig das Richtplanverfahren durchlaufen (BGE 119 Ia 362, E. 4.a).

Die Divergenz zwischen dem regionalen Richtplan und der Nutzungsplanung sei erst durch die Änderung des regionalen Richtplans vom 9. November 2016 eingetreten. Dienstleistungsbetriebe und Läden seien auf dem Bühler-Areal seit Jahrzehnten zulässig und in der Nutzungsplanung vorgesehen. Daran ändere die revidierte BZO faktisch nichts. Schliesslich anerkenne auch die Rekursgegnerin, dass der regionale Richtplan hinsichtlich des Bühler-Areals nachgeführt werden müsse. Es wäre ein blosser Leerlauf, zuerst die Ziffern 6.3.1. und 6.3.3. revBZO zu ändern, hernach den regionalen Richtplan anzupassen und sodann die Änderung der BZO-Bestimmungen rückgängig zu machen. Dies zumal die fraglichen Bestimmungen hinsichtlich der Industriezone Mülau gar nicht anwendbar seien.

6.3.

Im regionalen Richtplan Winterthur und Umgebung (Stand 17. November 2021) ist das Gebiet Mülau als Arbeitsplatzgebiet mit dem Entwicklungsziel bzw. der Hauptfunktion "ausschliesslich Produktion, weder Dienstleistung noch Detailhandel" vermerkt (s. Richtplantext Ziff. 2.4.2. und Karte "Siedlung und Landschaft"). Auch der teilrevidierte, zurzeit noch nicht festgesetzte regionale Richtplan 2022 sieht dies unverändert so vor.

Das Gebiet Mülau war vor dem Zusammenschluss der Gemeinden Illnau-Effretikon und Kyburg im Jahr 2016 gemäss Zonenplan der Gemeinde Kyburg (vom Regierungsrat genehmigt am 9. April 2002, aufgehoben mit der vorliegend angefochtenen Verfügung) der Industriezone zugewiesen. Die Bauordnung der Gemeinde Kyburg vom 1. Oktober 2001 enthielt keine Vorschriften zur Nutzweise der Industriezone. Die Nutzweise richtete sich somit ausschliesslich nach § 56 Abs. 1 PBG; von der Kompetenz gemäss § 56 Abs. 3 PBG, auch Handels- und Dienstleistungsgewerbe zuzulassen oder bestimmte Betriebsarten auszuschliessen, hatte die Gemeinde Kyburg keinen Gebrauch gemacht. Insoweit stimmte die Nutzungsplanung der Gemeinde Kyburg betreffend das Gebiet Mülau mit dem regionalen Richtplan überein (§ 16 PBG). Demgegenüber lässt der private Gestaltungsplan Mülau (vom Regierungsrat genehmigt am 10. März 1993), dessen Perimeter sich bis auf die Parzelle Kat.-Nr. KY459 mit dem Perimeter der Industriezone I 5.0 deckt, gemäss Art. 5 der Vorschriften folgende Nutzungen zu: "Wohnungen, Büros, Ateliers, Praxen, Läden sowie höchstens mässig störende Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe. Die neuen Fabrikgebäude dürfen nur von mässig störenden Betrieben genutzt werden. Die bestehenden Wohnbauten dürfen weiterhin als solche genutzt werden".

Die hier streitbetroffene, revidierte kommunale Nutzungsordnung weist das Gebiet Mülau der Industriezone I 5.0 zu. Gemäss BZO der Stadt Illnau-Effretikon (sowohl in der geltenden wie auch in der revidierten Fassung) sind in den Industriezonen I 5.0 neben Gewerbe- und Industriebetrieben auch Handels- und Dienstleistungsbetriebe (Ziff. 6.3.1 BZO) sowie Läden für Güter des täglichen Bedarfs mit einer Verkaufsfläche von höchstens 300 m² zulässig (Ziff. 6.3.3 BZO). Weil die Nutzungsordnung für das Gebiet Mülau entgegen dem Richtplan nebst der Produktion auch andere Nutzungen zulässt, erweist sie sich als richtplanwidrig, sowohl was die Grundordnung gemäss Ziffn. 6.3.1 und 6.3.3 BZO, als auch was die Sondernutzungsordnung gemäss dem privaten Gestaltungsplan Mülau anbelangt.

Obschon sich die Nutzweise im Gebiet Mülau derzeit nach dem privaten Gestaltungsplan und nicht nach Ziffn. 6.3.1 und 6.3.3 BZO richtet, muss die Gemeinde auch für dieses Gebiet eine Grundordnung erlassen, die den Institutionen, Begriffen, Mess- und Berechnungsweisen sowie den Mindestanforderungen des kantonalen Rechts entspricht (§ 45 PBG). Folglich muss die Grundordnung im Gebiet Mülau grundsätzlich der – nach § 19 PBG

verbindlichen – Richtplanung entsprechen (§ 16 Abs. 1 PBG). Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (§ 16 Abs. 2 PBG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss es zudem nach den Umständen unzumutbar erscheinen, vorgängig den Richtplan förmlich zu ändern (dies gilt auch bei Abweichungen als Folge veränderter Verhältnisse, vgl. Tschannen, a.a.O., Art. 9 N 32 am Schluss). Zudem kann es überspitzt formalistisch sein und die Gemeindeautonomie verletzen, wenn eine kommunale Planung aufgehoben wird, obwohl in Kürze mit einer Anpassung des Richtplans zu rechnen ist (Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3. Auflage 2017, S. 43; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl., Wädenswil 2019, Bd. 1, S. 138).

Weil zufolge dem regionalen Richtplan im Arbeitsplatzgebiet Mülau *ausschliesslich* Produktion und explizit weder Dienstleistung noch Detailhandel zulässig sind, kann in Bezug auf die mit Ziffn. 6.3.1 und 6.3.3 BZO eröffneten Nutzungsmöglichkeiten mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben nicht von einer untergeordneten Abweichung gesprochen werden. Es sind auch keine triftigen Gründe ersichtlich, die einer vorgängigen Anpassung des regionalen Richtplans entgegenstanden. Da die oben genannten Voraussetzungen für eine Abweichung vom Richtplan im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG kumulativ erfüllt sein müssen, erübrigt sich die Frage, ob die Abweichung sachlich gerechtfertigt ist. Eine bald bevorstehende Anpassung des Richtplans, die die Nichtgenehmigung als überspitzt formalistisch erscheinen liesse, ist sodann nicht zu erwarten, zumal die laufende Teilrevision des regionalen Richtplans 2022 für das Arbeitsplatzgebiet Mülau keine geänderte Nutzung vorsieht.

Sodann fällt ausser Betracht, den Widerspruch zum Richtplan im Hinblick auf eine von der Rekurrentin auflageweise noch zu beantragende nachträgliche Anpassung des Richtplans hinzunehmen, zumal nicht sichergestellt wäre, dass einem solchen Antrag auch tatsächlich stattgegeben würde und die Rekurrentin insofern für die Erfüllung der Auflage von Dritten abhängig wäre. Der entsprechende Eventualantrag der Rekurrentin (s. Replik, Rz 31), wonach sie einzuladen sei, bei der Regionalplanung Winterthur und Umgebung RWU zu beantragen, "den regionalen Richtplan hinsichtlich des Gebiets Mülau zu revidieren und dieses dem Baugebiet zuzuordnen", ist folglich abzuweisen.

Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass den in Frage stehenden Bestimmungen die Genehmigung zu Recht verweigert wurde. Der Rekurs G.-Nr. R3.2023.00130 ist in diesem Punkt abzuweisen.

7.

Zusammengefasst ist der Rekurs im Verfahren G.-Nr. R3.2023.00130 teilweise gutzuheissen. Demgemäss sind die Dispositivziffern III und V der Verfügung der Baudirektion vom 12. Juli 2023 aufzuheben. Dispositivziffer I ist insoweit aufzuheben, als die Revision der kommunalen Nutzungsplanung unter Vorbehalt von Dispositivziffer III genehmigt wurde. Dispositivziffer VIII ist insoweit aufzuheben, als die Stadt Illnau-Effretikon in Bezug auf Dispositivziffer III eingeladen wird, eine Nachfolgeregelung zu treffen. Im Übrigen ist der Rekurs abzuweisen.

Der Rekurs im Verfahren G.-Nr. R3 2023.00140 ist abzuweisen.

8.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu 8/15 der Stadt Illnau-Effretikon, zu 4/15 der Baudirektion und zu 1/5 Fritz Brönnimann aufzuerlegen (§ 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [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). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 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.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (mit der Planungsmassnahme verbundener Eingriff in das Eigentum), des getätigten Verfahrensaufwandes (zweiter Schriftenwechsel), des Umfangs des vorlie-

genden Urteils und der Vereinigung mehrerer Rekursverfahren ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 8'500.-- festzusetzen (BGr 1C_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014; www.baurekursgericht-zh.ch).

Mangels eines Obsiegensüberschusses ist den Rekurrierenden keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG).

Das Baurekursgericht erkennt:

I.

Die Rekursverfahren G.-Nrn. R3.2023.00130 und R3.2023.00140 werden vereinigt.

II.

Der Rekurs im Verfahren G.-Nr. R3.2023.00130 wird teilweise gutgeheissen.

Demgemäss werden die Dispositivziffern III und V der Verfügung der Baudirektion vom 12. Juli 2023 aufgehoben.

Die Dispositivziffer I wird insoweit aufgehoben, als die Revision der kommunalen Nutzungsplanung unter Vorbehalt von Dispositivziffer III genehmigt wurde.

Dispositivziffer VIII wird insoweit aufgehoben, als die Stadt Illnau-Effretikon in Bezug auf Dispositivziffer III eingeladen wird, eine Nachfolgeregelung zu treffen.

Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.

III.

Der Rekurs im Verfahren G.-Nr. R3 2023.00140 wird abgewiesen.

IV.

Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus

Fr. 8'500.-- Gerichtsgebühr

Fr. 415.-- Zustellkosten

Fr. 8'915.-- Total,

=====

werden zu 8/15 der Stadt Illnau-Effretikon, zu 4/15 der Baudirektion und zu 1/5 Fritz Brönnimann auferlegt. Rechnung und Einzahlungsschein werden den Kostenpflichtigen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides zugestellt. Die Kosten sind innert 30 Tagen ab Zustellung der Rechnung zu bezahlen.

V.

Es werden keine Umtriebsentschädigungen zugesprochen.

VI.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Freischützgasse 1, Postfach, 8090 Zürich, schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift ist in genügender Anzahl für das Verwaltungsgericht, die Vorinstanz und jede Gegenpartei einzureichen. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

VII.

Mitteilung per Gerichtsurkunde an:

- RA lic. iur. Raphael Rigling, Baumberger Rechtsanwälte, Hermannweg 4, 8400 Winterthur
- Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich
- RA MLaw Mirjam Steger, Kanzlei Mirjam Steger, Veia da Lantsch 1, 7450 Tiefencastel
- Stadt Illnau-Effretikon, Märtplatz 29, 8307 Effretikon



Versandt:

Mh/gl

08. Feb. 2024

Im Namen des Baurekursgerichts

Die Abteilungspräsidentin:

G. Kisten

Der Gerichtsschreiber:

A. Mahle