

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00328 vom 13. Juli 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-07-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00328

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00328 du 13 juillet 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00328 del 13 luglio 2023

Regeste

kommunale Nutzungsplanung | ["Durchstossung" des Landwirtschaftsgebiets des kantonalen Richtplans durch eine im Einklang mit dem regionalen Richtplan stehende Erweiterung einer Erholungszone für eine Surfanlage und öffentliche Mantelnutzungen] Erholungszone im Sinn von §§ 61 ff. PBG können sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Siedlungsgebiets ausgeschieden werden; ausserhalb des Siedlungsgebiets stellen sie keine Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG, sondern Sondernutzungszone gemäss Art. 18 RPG dar (E. 4.2). Die Ausscheidung einer Erholungszone ausserhalb des Baugebiets zur Errichtung eines regionalen Sport- und Erholungsparks setzt die Festlegung eines Erholungsgebiets mindestens auf Stufe des regionalen Richtplans voraus (vgl. § 62 Abs. 2 PBG; E. 4.3). Ein Richtplaneintrag vermag aber nicht in jedem Fall eine raumplanerisch relevante Angewiesenheit auf einen Standort ausserhalb des Baugebiets zu begründen, sondern ist seinerseits vorfragemässig auf die Rechtmässigkeit zu überprüfen (E. 5.4). Bei der umstrittenen Erweiterung der Erholungszone Wisacher geht es im Wesentlichen um eine projektbezogene Umzonung aus dem Landwirtschaftsgebiet des kantonalen Richtplans im Sinn einer "Durchstossung" des Richtplans, vorliegend durch einen Eintrag im regionalen Richtplan (E. 5.3). Das mit der umstrittenen Nutzungsplanungsrevision zugelassene Projekt mit Surfpark kann aufgrund seines baulichen Ausmasses und seiner räumlichen Auswirkungen nicht einer Zone im Sinn von Art. 18 RPG zugewiesen werden, sondern gehört von Bundesrechts wegen in eine Bauzone nach Art. 15 RPG (E. 5.7). Eine Einzonung des für den Surf- und Erholungspark vorgesehenen Gebiets in die Bauzone führte zu einer unzulässigen Kleinbauzone; zudem soll die verkehrsmässige Erschliessung durch die Erholungszone erfolgen. Einer Einzonung stehen deshalb der raumplanerische Konzentrations- und Trennungsgrundsatz entgegen (E. 6). Auch unter umfassender Abwägung der widerstreitenden öffentlichen und privaten Interessen ist eine Einzonung nichtzulässig (E. 7). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2022.00328 Urteil der 3. Kammer vom 13. Juli 2023 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen Gemeinde Regensdorf, vertreten durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch RA lic. iur. A, Beschwerdeführerin, gegen 1. B, 2. C AG, 3. D, 4. E, 5. F, 6. G, 7. H, 8. I, alle vertreten durch RA J, 9. K, vertreten durch RA Dr. iur. L, Beschwerdegegnerschaft, und 1. Baudirektion Kanton Zürich, 2. Erbegemeinschaft M, bestehend aus: 2.1. N, 2.2. O, 2.3. Erbegemeinschaft P, bestehend aus: 2.3.1. Q,

2.3.2. R, alle vertreten durch den Mitbeteiligten 2.1, 3. S, Mitbeteiligte, betreffend kommunale Nutzungsplanung, hat sich ergeben: I. Die Gemeindeversammlung von Regensdorf stimmte am 25. März 2019 einer Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung zu, die Anpassungen bei den Erholungszonen Wisacher und Leematten betrifft. Dabei wurde die bestehende Erholungszone Wisacher um rund 7,7 ha ausgedehnt, indem diese Fläche aus der Landwirtschaftszone umgeteilt wurde. Gleichzeitig wurde im Gebiet Leematten die dort bestehende Erholungszone von rund 4,7 ha im Sinn einer Kompensation der Landwirtschaftszone zugewiesen. Im Rahmen der Erweiterung der Erholungszone Wisacher wurde der überwiegende Teil des umgezonten Areals für die Erstellung einer Surfanlage und weitere Sportnutzungen bestimmt und mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt. Die Baudirektion des Kantons Zürich genehmigte diesen Beschluss mit Verfügung vom 4. August 2021. II. Gegen diese Teilrevision der Ortsplanung erhoben einerseits B, die C AG, D, E, F, G, H und I zusammen als auch andererseits K Rekurs an das Baurekursgericht. Mit Entscheid vom 28. April 2022 vereinigte das Baurekursgericht die beiden Rekurse. Es trat auf den erstgenannten Rekurs nicht ein, soweit er durch D erhoben worden war und er ein Feststellungsbegehren enthielt. Im Übrigen hiess es die Rekurse gut, soweit es darauf eintrat. Demgemäss hob es den Beschluss der Gemeindeversammlung Regensdorf vom 25. März 2019 und die Verfügung der Baudirektion vom 4. August 2021 auf. III. Mit Beschwerde vom 31. Mai 2022 beantragte die Gemeinde Regensdorf die Aufhebung des Rekursentscheids, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Das Baurekursgericht beantragte mit Eingabe vom 21. Juni 2022 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. B, die C AG, E, F, G, H und I ersuchten um Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Auch K stellte Antrag auf Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. In der Replik vom 25. August 2022 wie auch in den Gegenbemerkungen vom 9. September 2022 hielten die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegnerschaft an ihren Anträgen fest. Die Beschwerdeführerin äusserte sich mit Eingabe vom 28. September 2022 nochmals zur Angelegenheit. Die Baudirektion und die Mitbeteiligten haben sich nicht vernehmen lassen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zuständig. Die Angelegenheit ist von der Kammer zu beurteilen (§ 38b VRG e contrario). 1.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG ist eine Gemeinde rechtsmittellegitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Die Beschwerdeführerin – die durch die Aufhebung des Beschlusses vom 25. März 2019 in ihrer Stellung als Hoheitsträgerin berührt ist – beruft sich auf eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie, weshalb ihre Legitimation zur Beschwerdeerhebung zu bejahen ist. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und im konkreten Fall verletzt wurde, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung der Beschwerde (vgl. BGE 135 I 43 E. 1.2; BGr, 28. Juni 2021, 1C_100/2020, E. 1.3). 1.3 Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Gemäss §§ 45 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) kommt den Gemeinden bei der Nutzungsplanung Autonomie zu (vgl. BGE 147 I 433 E. 4.4.2 mit Hinweisen). Das Baurekursgericht überprüft kommunale Nutzungspläne auf alle Mängel, insbesondere auch auf ihre Zweckmässigkeit und Angemessenheit hin (§ 20 Abs. 1 VRG). Damit wird Art. 33 Abs. 3 lit. b des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) Nachachtung

verschafft, der eine volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch mindestens eine kantonale Beschwerdebehörde verlangt. Eine umfassende Interessenabwägung bildet dabei Bestandteil des Prüfprogramms gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG. Ob diese Interessen vollständig erfasst worden sind, ist eine Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen ist jedoch weitgehend eine Ermessensfrage (vgl. dazu BGr, 22. März 2022, 1C_328/2020, E. 3.3). Die Beschwerdeinstanz gemäss Art. 33 RPG hat zu beurteilen, ob die Planungsträgerin ihr Ermessen richtig und zweckmässig ausgeübt hat; dabei hat sie allerdings im Auge zu behalten, dass sie selbst keine Planungsbehörde ist. Die Überprüfung hat sich sachlich vor allem dort zurückzuhalten, wo es um lokale Angelegenheiten geht, hingegen so weit auszugreifen, dass den übergeordneten, vom Kanton zu sichernden raumplanungsrechtlichen Interessen ausreichend Rechnung getragen wird (vgl. BGr, 1. April 2019, 1C_314/2018, E. 3.2; VGr, 24. Oktober 2019, VB.2018.00564, E. 1.4). Namentlich im Beschwerdeverfahren gemäss Art. 33 RPG ist der den Planungsträgern durch Art. 2 Abs. 3 RPG zuerkannte Gestaltungsbereich zu beachten. Die Rechtsmittelinstanz darf bei Planüberprüfungen somit nicht ihr Ermessen an die Stelle des Ermessens der Gemeinde setzen; vielmehr hat sie es der Gemeinde zu überlassen, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (BGr, 2. November 2021, 1C_663/2020, E. 3.1). Respektiert die Rekursinstanz die erhebliche Entscheidungsfreiheit der Gemeinde nicht und ersetzt sie eine vertretbare Ermessensausübung durch eine gleichermassen vertretbare Beurteilung, so liegt eine Rechtsverletzung vor (Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 50 N. 37). Ob eine solche vorliegt, kann das Verwaltungsgericht gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG im Beschwerdeverfahren überprüfen.

E. 3.1

Die umstrittene Erweiterung der Erholungszone Wisacher, eine Erholungszone des Typs Ea [Sportanlagen]), betrifft die Parzellen Kat.-Nrn. 01, 02, 03, 04, 05 und eine Teilfläche von Kat.-Nr. 06. Diese Grundstücke sind von der kantonalen Landwirtschaftszone in die Erholungszone Ea umgeteilt worden. Das betroffene Areal schliesst südlich an die bereits bisher dieser Erholungszone zugeteilten Grundstücke Kat.-Nrn. 07 und 08 an, die ihrerseits südlich der Wiesackerstrasse gelegen sind. Die bestehende Erholungszone Wisacher erstreckt sich auch nördlich der Wiesackerstrasse. Bei der fraglichen Erweiterung der Erholungszone wurde die Gestaltungsplanpflicht für alle vorgenannten Grundstücke mit Ausnahme von Kat.-Nr. 01 eingeführt. Das Teilgebiet mit Gestaltungsplanpflicht macht gemäss Angaben in der Genehmigungsverfügung der Baudirektion etwa 6,1 ha aus. Das Baurekursgericht hat im angefochtenen Entscheid demgegenüber angenommen, das Teilgebiet mit Gestaltungsplanpflicht umfasse rund 6,3 ha. Wie sich im Folgenden zeigen wird, kommt dieser Diskrepanz zur Grösse des Gestaltungsplangebiets keine entscheidungswesentliche Bedeutung zu.

E. 3.2

Im kantonalen Richtplan sind die bestehende Erholungszone Wisacher und die umstrittene Erweiterung dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen. Der vom Regierungsrat am 16. Mai 2018 festgesetzte regionale Richtplan Furttal enthält im Richtplantext einen Eintrag zu den bestehenden Sportanlagen Wisacher in Regensdorf, ergänzt um Festlegungen zur geplanten Erweiterung; danach umfasst letztere eine neue Surfanlage und öffentliche Mantelnutzungen, und im Rahmen der Nutzungsplanung soll die Einzonung von einer

Auszonung der kommunalen Erholungszone Leematten abhängig gemacht werden. In der dazugehörigen Richtplankarte Siedlung und Landschaft wurde die neue Fläche für das Erholungsgebiet Wisacher ausgewiesen. Im Nachhinein zeigte sich, dass die Fläche des im regionalen Richtplans festgelegten Erholungsgebiets Wisacher rund 2 ha kleiner war als gemäss der am 25. März 2019 beschlossenen Teilrevision der Nutzungsplanung. Dieser kommunale Beschluss enthielt einen Vorbehalt zur erforderlichen Bereinigung im regionalen Richtplan. Der Regierungsrat setzte am 3. Februar 2021 eine nochmalige Erweiterung des Erholungsgebiets Wisacher um rund 2 ha im regionalen Richtplan fest, so dass die Teilrevision der Nutzungsplanung flächenmässig dem Richtplan entsprach. Daraufhin genehmigte die Baudirektion am 4. August 2021 die Teilrevision der Nutzungsplanung.

E. 3.3

Das Baurekursgericht hat die Erholungszone, in welche die betroffene Fläche von rund 7,7 ha umgeteilt werden soll, als weitere Nutzungszone im Sinn von Art. 18 Abs. 1 RPG beurteilt und erwogen, diese bilde nach ihrer Zweckbestimmung keine Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG. Das Baurekursgericht hat an die kantonale Praxis angeknüpft, wonach das Landwirtschaftsgebiet des kantonalen Richtplans durch die Festsetzung von Freihaltezonen, Erholungszone oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen in der Nutzungsplanung "durchstossen" werden kann. Dabei sind nach dieser Rechtsprechung aber hohe Anforderungen an die sachgerechte raumplanerische Interessenabwägung zu stellen; insbesondere ist darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden können, und es sind die Anordnungen des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen (vgl. VGr, 19. April 2007, VB.2006.00462, E. 4 = BEZ 2007 Nr. 15; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, 6. A., Wädenswil 2019, S. 138). Das Baurekursgericht hat festgestellt, dass genügend Kompensationsflächen zur Verfügung stehen, um die in Anspruch genommenen Fruchtfolgeflächen zu kompensieren und die mit der Umzonung angestrebten Nutzungen zu ermöglichen. Insofern liess es das genaue Mass der beanspruchten Fruchtfolgeflächen offen. Darüber hinaus wurde jedoch nach Ansicht des Baurekursgerichts weder auf Stufe der regionalen Richtplanung noch der Nutzungsplanung hinreichend dargelegt, weshalb die Anlage nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets oder an einem Standort mit weniger Fruchtfolgeflächen untergebracht werden könnte. Ausserdem ergaben sich für das Baurekursgericht keine überwiegenden Interessen, welche die geplante Nutzung rechtfertigen würden. Deshalb hat es die umstrittene Teilrevision der Nutzungsplanung aufgehoben. Hiergegen wendet sich die Beschwerdeführerin.

E. 4.1

Das RPG definiert Bauzonen (Art. 15 RPG), Landwirtschaftszonen (Art. 16 RPG) und Schutzzonen (Art. 17 RPG). Art. 18 RPG erlaubt es zudem den Kantonen, die bundesrechtlichen Grundtypen zu unterteilen, zu variieren, zu kombinieren und zu ergänzen. Allerdings dürfen sie die in Art. 15–17 RPG geschaffene Ordnung nicht unterlaufen und müssen insbesondere die für das Raumplanungsrecht fundamentale Unterscheidung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen (Trennungsgrundsatz) einhalten. Die weiteren Nutzungszone nach Art. 18 RPG sind daher entweder der Kategorie Bauzonen oder der Kategorie Nichtbauzonen zuzuordnen. Was zur Bauzone zu rechnen ist, wird in Art. 15 RPG bundesrechtlich abschliessend festgelegt. Lässt die Hauptbestimmung

einer Zone regelmässig Bautätigkeiten zu, welche weder mit bodenerhaltenden Nutzungen (vorab der Landwirtschaft) verbunden noch auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen sind, so liegt von Bundesrechts wegen eine Bauzone vor, für welche die Voraussetzungen gemäss Art. 15 f. RPG gelten. Andernfalls ist das Gebiet als Nichtbauzone zu qualifizieren, auch wenn gewisse standortspezifische Vorhaben zugelassen werden (z.B. Materialabbauzonen, Energiegewinnungsanlagen oder touristische Anlagen; vgl. BGE 147 II 351 E. 4.1 mit Hinweisen).

E. 4.2

Die in §§ 61 ff. PBG vorgesehenen Erholungszonen können als Schutz- oder Spezialzonen sowohl innerhalb wie ausserhalb des Siedlungsgebiets ausgeschieden werden (vgl. BGE 118 Ib 503 E. 5c). Ausserhalb des Siedlungsgebiets sind sie indessen nicht mehr Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG, sondern Sondernutzungszonen gemäss Art. 18 RPG (VGr, 23. April 2015, VB.2014.00523, E. 3.3). Solche Erholungszonen sind im Ergebnis zur Kategorie der Nichtbauzonen zu rechnen (vgl. oben E. 4.1). Das Siedlungsgebiet wird in der Richtplankarte des Kantonalen Richtplans generalisiert und nicht parzellenscharf dargestellt. Das in diesem Richtplan bezeichnete Siedlungsgebiet kann auf regionaler und kommunaler Stufe grundsätzlich weder vergrössert noch verkleinert werden. Vorbehalten bleibt der Anordnungsspielraum bei der Abgrenzung der Bauzonen, worum es vorliegend nicht geht, sowie in begründeten Fällen die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets namentlich durch die Ausscheidung einer Erholungszone (Text zum Kantonalen Richtplan, Pt. 2.2.2 und 3.2.2). Nach der grundsätzlich mit der diesbezüglichen kantonalen Praxis (vgl. oben E. 3.3) übereinstimmenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind im Landwirtschaftsgebiet Sondernutzungszonen nicht ausgeschlossen. Dabei sind hohe Anforderungen an die sachgerechte Interessenabwägung zu stellen. Insbesondere ist darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden können, und es ist den für Fruchtfolgeflächen geltenden Anforderungen Rechnung zu tragen (vgl. BGE 148 II 139 E. 9.2 mit Hinweis).

E. 4.3

Die Ausscheidung einer Erholungszone ausserhalb des Baugebiets zur Errichtung eines regionalen Sport- und Erholungsparks setzt die Festlegung eines Erholungsgebiets im regionalen Richtplan voraus (vgl. § 62 Abs. 2 PBG, BGr, 5. Juli 2012, 1C_491/2011, E. 6.4). Im Hinblick auf die Nutzung für eine Sportanlage steht die Erholungszone dabei einer Zone für öffentliche Bauten nahe; der Übergang kann fliessend sein. Auch entsprechende private Nutzungen sind nicht ausgeschlossen. Gerade bei Mannschaftssportarten wie Fussball oder bei einem Freibad ist mit einer intensiven Nutzung zu rechnen (vgl. BGr, 3. Oktober 2018, 1C_473/2017, E. 2.7). Immerhin sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Sport- und Freizeitanlagen, die mit einer erheblichen baulichen Veränderung des Raums verbunden und nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sind, grundsätzlich in Bauzonen zu realisieren. Dagegen können Zonen für Sport und Erholung als weitere Zonen gemäss Art. 18 RPG zum Nichtbaugebiet gehören, wenn sie nach Zweck und Lage spezifische Nutzungsbedürfnisse ausserhalb der Bauzone abdecken. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie Teile des Nichtbaugebiets für eine Sport- oder Freizeitaktivität freihalten, die grosse nichtüberbaute Flächen beansprucht (wie z.B. der Ski- oder Golfsport) und hierfür nur eine beschränkte, für die Sportausübung notwendige bauliche Nutzung zulassen (BGE 143 II 588 E. 2.5.3). Im zuletzt genannten Urteil gelangte das Bundesgericht zum Schluss, das Projekt für eine

Ringkuhkampfarena und eine Markthalle im Kanton Wallis sei – ähnlich wie ein Stadion mit Mantelnutzung – in einer Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG zu realisieren; die fragliche Zone ausserhalb des Baugebiets könne nicht gestützt auf Art. 18 RPG zugelassen werden (BGE 143 II 588 E. 2.6).

E. 5.1

Gemäss der mit der Revision geänderten Ziffer 8.2 Abs. 3 der Bau- und Zonenordnung (BZO) sind innerhalb des gestaltungspflichtigen Areals in der Erholungszone Wisacher eine Surfanlage mit weiteren Sportnutzungen mit dazugehörigem Erholungspark zulässig. Ausserdem betragen in der Erholungszone Wisacher die Gebäudehöhe 13,5 m und die Überbauungsziffer 10 % (insoweit unveränderte Ziffer 8.1 BZO). Die Surfanlage stellt schon nach der Genehmigungsverfügung der Baudirektion die Hauptnutzung bei der Ausdehnung der Erholungszone dar. Wie das Baurekursgericht im Zusammenhang mit der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen im Perimeter und anhand des bei den Akten liegenden Raumplanungsberichts festgestellt hat, ist für die Surfanlage eine Fläche von rund 3 ha vorgesehen. Die geplanten Nutzungen bei dieser Surfanlage umfassen namentlich den Wellensee (künstlicher See, in dem rollende Wellen erzeugt werden), ein Gebäude mit Mantelnutzungen (u.a. Laden für Surfausrüstung, Schulungsräumlichkeiten, gastronomische Einrichtungen) und Nebenflächen (wie Zuschauerbereiche). Davon beansprucht das Wasserbecken der Surfanlage bzw. der Wellensee nach den insoweit unwidersprochenen Angaben der Beschwerdeführerin knapp 1,9 ha. Das Anlagenkonzept sieht ein Wasserbecken in Form eines Drachenvierecks mit Diagonalen von 210 und 177 m vor. Im Gestaltungsplanperimeter sind nach den Feststellungen der Vorinstanz ferner ein offenes Schwimmbassin von 50 x 15 m, eine Pumptrack- und Skateranlage, Bouldersteine bzw. -wand und Beachvolleyballfelder geplant. Der restliche Teil dieses Areals soll als Park möglichst naturnah gestaltet werden. Die Unterteilung der Ausdehnung der Erholungszone Wisacher in einen gestaltungsplanpflichtigen und einen übrigen Bereich rührt u.a. daher, dass in der kantonalen Vorprüfung die vorgeschlagene Beschreibung der Anlage für die Projektidee einer Erholungs- und Sportanlage mit Wellensee in der BZO zu vage für die Bewilligung eines Baugesuchs angesehen wurde. Deshalb wurde insofern ein zweistufiges Vorgehen gewählt, wonach zuerst die Umzonung und daraufhin ein Gestaltungsplan aufgrund eines vertieften Projekts erfolgen sollten.

E. 5.2

Die umstrittenen Änderungen bei der Erholungszone Wisacher gehen über den Gestaltungsplanperimeter hinaus: Neu wird ebenfalls das ausserhalb dieses Perimeters gelegene Grundstück Kat.-Nr. 01 von rund 1,2 ha der Erholungszone Wisacher zugeteilt (vgl. oben E. 3.1). Gemäss der Weisung zuhanden der Gemeindeversammlung und dem Raumplanungsbericht wurde die bereits in der Erholungszone Wisacher befindliche und rund 2 ha grosse Parzelle Kat.-Nr. 07 noch nicht genutzt. Damit stehe ausserhalb der Surfanlage noch Raum für drei Fussballfelder (ca. 0,8 ha pro Feld) und diverse kleinere Anlagen (z.B. 5er-Fussball, Beachvolleyball, Basketball, Unihockey etc.) zur Verfügung. Der Bedarfsnachweis dafür sei im Rahmen der Revision des regionalen Richtplans erbracht worden. Konkrete planerische Absichten für diese Grundstücke würden derzeit nicht vorliegen. Ergänzend ist in der Erholungszone ein neues Parkhaus auf Stützen über der Wiesackerstrasse auf der Höhe von Kat.-Nr. 07 vorgesehen. Dieses soll sowohl den Nutzungen im Gestaltungsplanperimeter als auch den übrigen Teilen der bestehenden und erweiterten Erholungszone Wisacher dienen. Die Vorschrift zur zulässigen Gebäudehöhe

gemäss Ziff. 8.1 BZO ist auch für das geplante Parkhaus massgeblich. In Ziffer 8.2 Abs. 4 BZO ist entsprechend eine Parkplatzregelung eingefügt worden: Danach sind maximal 450 öffentlich zugängliche Fahrzeugabstellplätze für die Nutzungen in der gesamten Erholungszone Wisacher zulässig. In dieser Erholungszone kann ein Parkhaus erstellt werden, in dem maximal 300 dieser Abstellplätze zur Verfügung gestellt werden. Sämtliche Fahrzeugabstellplätze sind lenkungswirksam zu bewirtschaften. Zusätzlich verlangt Ziffer 8.2 Abs. 2 BZO neu die Erstellung eines Mobilitätskonzepts für das ganze Gebiet Wisacher mit dem Ziel, dass mindestens 50 % der Nutzer von Neuanlagen mit dem öffentlichen Verkehr anreisen.

E. 5.3

Dem Baurekursgericht ist zuzustimmen, dass es bei der umstrittenen Erweiterung der Erholungszone Wisacher im Wesentlichen um eine projektbezogene Umzonung aus der Landwirtschaftszone geht. Die Beschwerdegegnerschaft 1–7 hat im Rekursverfahren eine E-Mail-Auskunft des Rechtsdiensts des Bundesamts für Raumentwicklung vom 15. März 2019 eingereicht, wonach das zur Diskussion stehende Vorhaben nur in einer Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG realisiert werden dürfe. Vor Verwaltungsgericht kritisiert diese Beschwerdegegnerschaft, dass auf der erstinstanzlichen Stufe und von der Rekursinstanz die Anwendbarkeit von Art. 15 RPG verworfen wurde. Zu prüfen ist, ob sich die Nutzungsplanung, insbesondere für die neue Surfanlage als Hauptnutzung dieses Projekts (vgl. oben E. 5.1), auf Art. 18 RPG stützen kann oder ob letztere in eine Bauzone gemäss Art. 15 RPG gehört.

E. 5.4

Auch wenn eine Spezialnutzungszone ausserhalb des Baugebiets nicht das Erfordernis der Standortgebundenheit im Sinn von Art. 24 RPG zu erfüllen hat, so muss die fragliche Nutzung in diesem Rahmen doch in raumplanerisch relevanter Weise auf den fraglichen Standort angewiesen bzw. mit dem Trennungsgrundsatz vereinbar sein (vgl. Rudolf Muggli, in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich etc. 2016 [Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung], Art. 18 N. 22 f.; RB 2005 Nr. 55; vgl. auch oben E. 4.3). Der Randbereich des Siedlungsgebiets ist im Licht der Planungsgrundsätze und vom Landangebot her oft besonders gut für die Lokalisierung von Sportanlagen geeignet. Dabei besteht allerdings die Gefahr, dass Vorhaben, die sich innerhalb der Bauzonen verwirklichen lassen, ins Nichtbaugebiet verschoben werden (Thomas Widmer Dreifuss, Planung und Realisierung von Sportanlagen, Zürich etc. 2002, S. 148). Das zürcherische Recht knüpft diese Angewiesenheit auf einen Standort ausserhalb des Baugebiets bei entsprechenden Erholungszone an den Richtplaneintrag (vgl. § 62 Abs. 2 PBG). Ein Richtplaneintrag vermag aber nicht in jedem Fall eine raumplanerisch relevante Angewiesenheit auf einen Standort ausserhalb des Baugebiets zu begründen, sondern ist seinerseits vorfrageweise auf die Rechtmässigkeit zu überprüfen.

E. 5.5

Der angefochtene Entscheid äussert sich zur Sportart des Wellenreitens (Surfen): Wettbewerbe in dieser Sportart waren erstmals an den Olympischen Spielen 2020 (ausgetragen im Jahr 2021) Teil des olympischen Programms. An sich wird der betreffende Sport im Meer betrieben. Im Binnenland Schweiz fehlen die natürlichen Grundlagen dafür. Immerhin kann in der Schweiz auf stehenden Flusswellen und in Surfanlagen (so in der

Stadt Zürich, in Ebikon und in Sion) gesurft werden. Die zur Diskussion stehende Surfanlage zeichnet sich durch das künstlich angelegte Wasserbecken und die Notwendigkeit eines auch konstruktionsmässig erheblichen Wellengenerators sowie durch ergänzende Zusatznutzungen aus. Selbst wenn genauere Grössenvorgaben erst auf Stufe der nachfolgenden Gestaltungsplanung festgelegt werden sollen, muss auf Stufe der – vorliegend umstrittenen – übergeordneten Ortsplanung die grundsätzliche Zulässigkeit bzw. die Rechtmässigkeit der Zonenfestlegung sichergestellt sein. In begründeten Fällen mag die Ansiedlung eines öffentlichen Freibads ausserhalb des Baugebiets bzw. am Siedlungsrand bzw. in einer entsprechenden Erholungszone zulässig sein (vgl. Robert Wolf/Erich Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz [PBG] des Kantons Zürich, Bern 1992, N. 36). Ein Fussballfeld als ebenfalls typische Nutzung in einer Erholungszone bewegt sich in einer Grössenordnung unter 1 ha. Der geplante, künstlich anzulegende Wellensee im vorliegenden Fall geht hingegen vom Flächenbedarf her erheblich über derartige Anlagen hinaus (vgl. oben E. 5.1). Wie namentlich die im vorinstanzlichen Entscheid angesprochene Surfanlage in der Stadt Zürich (www.urbansurf.ch; besucht am 29. Juni 2023) zeigt, kann als Trainingsmöglichkeit für den Surfsport ein viel kleineres Wasserbecken verwendet werden, das sich von der Grössenordnung her im Umfang eines Grossschwimmbeckens bei einem Freibad bewegt. Hinzu kommt, dass jene Surfanlage mitten im Siedlungsgebiet liegt.

E. 5.6

Der Wellensee für den Surfsport soll durch ein Gebäude mit Mantelnutzungen (wie Surfschule, Surfshop, Gastronomie) ergänzt werden, das von der zulässigen Gebäudehöhe gemäss den Zonenvorschriften her dreigeschossig ausgestaltet werden kann. Ein solches Gebäude dient offensichtlich gewerblichen Zwecken und übersteigt ebenfalls bei Weitem die Grössenordnung eines kleinen Kassen-/Imbissgebäudes in einer typischen Erholungszone. Zusätzlich ist vorliegend ohne genaue Vorgaben Raum für Zuschauerbereiche am Wasserrand als Teil der Surfanlage – neben weiteren Sportanlagen im Gestaltungsplanperimeter – als Nebenflächen eingeplant. Es wird mit einem durchschnittlichen Besucheraufkommen von 500 Personen pro Tag für die Surfanlage gerechnet. Im Raumplanungsbericht wird angetönt, dass allenfalls auch sportliche Wettkämpfe in der Surfanlage stattfinden können. Dabei könne die Anzahl Besucher solcher Veranstaltungen nicht abgeschätzt werden. Selbst in Grossbritannien kämen jeweils trotz des dort grösseren Interesses an der Sportart nur 200 Zuschauerinnen und Zuschauer. Nach dem Baurekursgericht ist davon auszugehen, dass Personen von ausserhalb des Kantons Zürich die Anlage nutzen werden. Auch die Vorschriften in Ziffer 8.2 BZO zum Mobilitätskonzept und zum geplanten Parkhaus (vgl. oben E. 5.2) deuten darauf hin, dass die Surfanlage zusammen mit den weiteren Nutzungen eine überregionale sportliche Ausstrahlung haben und in namhaftem Umfang ein Zuschauerpublikum anziehen soll. Die Beschwerdeführerin macht vor Verwaltungsgericht nichts anderes geltend.

E. 5.7

Insgesamt lässt die umstrittene Nutzungsplanungsrevision bereits für die geplante Surfanlage ein derart erhebliches bauliches Ausmass zu und hat insoweit räumliche Auswirkungen zur Folge, die den in einer Erholungszone ausserhalb des Baugebiets bzw. den in einer Zone nach Art. 18 Abs. 1 RPG zulässigen Umfang sprengen. Die vorliegend zugelassene Surfanlage weist in dieser Hinsicht Parallelen zu der in BGE 143 II 588 beurteilten Ringkuhkampfarena auf. Dort ging die Anlage ebenfalls weit über eine

minimale Infrastruktur für öffentlich ausgetragene Kuhkämpfe hinaus und war mit einer erheblichen baulichen Veränderung des Raums verbunden (vgl. oben E. 4.3). Im vorliegenden Fall wird nutzungsplanerisch eine Surfanlage mit Mantelnutzungen zugelassen, die von der absehbaren Grösse des künstlichen Wellensees her, aber auch mit dem Dienstleistungsgebäude und den Nebenflächen für ein Zuschauerpublikum (und dem damit insgesamt verbundenen Parkierungsbedarf) eine beschränkte, für rein sportliche Bedürfnisse notwendige bauliche Nutzung übersteigt. Eine Anlage dieser Dimension ist von der Lokalisierung her nicht auf einen Standort im Randbereich des Siedlungsgebiets bzw. ausserhalb des Baugebiets angewiesen bzw. läuft dem Trennungsgrundsatz des Raumplanungsrechts zuwider. Die Beschwerdeführerin wendet ein, das Verdichtungsziel im bestehenden Siedlungsgebiet stehe der umstrittenen Nutzung mit einer Surfanlage der vorliegenden Art innerhalb des Siedlungsgebiets entgegen. Das Siedlungsgebiet hat allerdings in geeigneter Weise den Raum für sportliche Grossanlagen bereitzustellen. Dieser Kategorie ist die fragliche Surfanlage zuzurechnen. Auch wird ihre räumliche Bedeutung nicht relativiert, wenn sie mit baulich weniger intensiven Freizeitanlagen wie einem zusätzlichen Freibad und einer naturnahen Parkanlage kombiniert wird. Im Ergebnis kann das in der umstrittenen Nutzungsplanung zugelassene Vorhaben mit der Grossanlage für den Surfsport nicht einer Zone im Sinn von Art. 18 RPG zugewiesen werden, sondern gehört in eine Bauzone gemäss Art. 15 RPG.

E. 6.1

Einer Einzonung des gestaltungsplanpflichtigen Perimeters für die fragliche Surfanlage – etwa im Rahmen einer Zone für öffentliche Bauten – steht das bezüglich Bauzonen geltende Konzentrationsprinzip entgegen. Es verlangt, Bauten und Anlagen grundsätzlich auf räumlich zusammenhängende, vom umliegenden Nichtsiedlungsgebiet klar abgegrenzte und auf das Notwendige beschränkte Zonen zu konzentrieren (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a bis und lit. b RPG; BGE 116 Ia 335 E. 4a; vgl. auch BGE 141 II 50 E. 2.5). Dabei geht es darum, die Zersiedlung zu vermeiden, Landwirtschaftsflächen und Landschaften zu erhalten sowie eine haushälterische Nutzung des Bodens sicherzustellen (vgl. BGE 119 Ia 411 E. 2b; BGr, 18. Januar 2021, 1C_361/2020, E. 4.2). Nach der Rechtsprechung sind Kleinbauzonen im Allgemeinen unzulässig, wenn sie gegen das raumplanerische Ziel verstossen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern. Ermöglicht eine Kleinbauzone jedoch keine zusätzliche Streubauweise, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten, ist sie zulässig, sofern sie auch sonst auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht und einem planerischen Bedürfnis entspricht (vgl. BGE 124 II 391 E. 3a; BGr, 14. März 2012, 1C_374/2011, E. 3; VGr, 9. Mai 2019, VB.2018.00348, E. 2.3).

E. 6.2

Im Übrigen ergibt sich aus dem raumplanerischen Trennungsgrundsatz, dass (neue) Bauzonen sich selber erschliessen bzw. die dafür notwendigen Strassen grundsätzlich durch das Siedlungsgebiet führen sollen (vgl. BGE 133 II 321 E. 4.3.1; Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 15 N. 103).

E. 6.3

Der Perimeter mit Gestaltungsplanpflicht stösst einzig an der relativ kurzen Ostseite (bei Kat.-Nr. 03) direkt an Siedlungsgebiet bzw. eine (baulich bereits genutzte) Bauzone an. An

der viel längeren Nordseite schliesst das Teilgebiet an die bestehende Erholungszone Wisacher an (bzw. bei Kat.-Nr. 01 handelt es sich bisher um Landwirtschaftsgebiet); auf der West-, der Süd- und der Südostseite grenzt es an das Landwirtschaftsgebiet. Wie dargelegt, sind im kantonalen Richtplan die Fläche der bisherigen Erholungszone Wisacher und die umstrittene Erweiterung dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen (vgl. oben E. 3.2). Eine Einzonung für die Surfanlage am fraglichen Standort führt zu einer blasenförmigen Ausbuchtung des Bau- bzw. Siedlungsgebiets (bei Kat.-Nr. 03). Ein relevanter Siedlungszusammenhang über die bestehenden Sportanlagen in der bisherigen Erholungszone Wisacher hinweg zum nordwärts davon gelegenen Baugebiet ist nicht gegeben. Vielmehr schiebt sich der Perimeter mit Gestaltungsplanpflicht zwischen diese Erholungszone und das Landwirtschaftsgebiet und kommt einer Kleinbauzone gleich. Die verkehrsmässige Erschliessung der Surfanlage soll über die Wiesackerstrasse (mit dort geplantes Parkhaus, vgl. oben E. 5.2) und somit durch die Erholungszone hindurch erfolgen. Dies weicht vom dargelegten Grundsatz ab, wonach einzuzonendes Land durch bestehendes Siedlungsgebiet erschlossen werden soll (vgl. oben E. 6.2). Insgesamt geht eine Einzonung des Perimeters mit Gestaltungsplanpflicht für die Surfanlage über eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets hinaus und führt zu einer Zersiedlung, die dem für Bauzonen geltenden Konzentrationsprinzip widerspricht. Ergänzend ist nachfolgend zu prüfen, ob trotzdem eine Einzonung für die Surfanlage aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung zulässig sein könnte.

E. 7.1

Im Rahmen der umfassenden Interessenabwägung (Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]) hat das Baurekursgericht die für das Nutzungsplanverfahren aktenkundige Standortevaluation mit 26 Standorten im Kanton Zürich gewürdigt. Es erwog, dabei seien fast ausnahmslos Standorte ausserhalb des Siedlungsgebiets geprüft worden. Es werde nicht dargelegt, weshalb die Anlage nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden könne. Selbst wenn der Standort nach der Evaluation am besten abschneide oder sogar als einziger in Frage komme, begründe dies noch kein überwiegendes Interesse an der geplanten Nutzung. Bei der Anpassung des regionalen Richtplans im Jahr 2018 wurden zusätzlich zwei weitere Standorte in Regensdorf überprüft. Dieser Standortevaluation hielt das Baurekursgericht entgegen, letztere lägen ausserhalb der Bauzonen. Den Eintrag im regionalen Richtplan zur Erweiterung des Erholungsgebiets Wisacher, namentlich zugunsten der Surfanlage, erachtete das Baurekursgericht als rechtswidrig. Es beanstandete eine mangelhafte Standortevaluation und Interessenabwägung auf der Stufe der Richtplanung. Ein ins Gewicht fallendes öffentliches, sportpolitisches Interesse an der Bereitstellung der Trainingsmöglichkeit für den Surfsport ist nach Ansicht des Baurekursgerichts ungeachtet des Eintrags im regionalen Richtplan nicht ersichtlich. Im Übrigen sei die Anlage nur zu einem untergeordneten Teil auf die Bedürfnisse des Breitensports ausgerichtet, und ein schlüssiger Bedarfsnachweis für die betroffenen Flächen der übrigen geplanten Sportanlagen in der umstrittenen Erweiterung der Erholungszone fehle. Das Baurekursgericht hat dem Ausbau des Sport- und Freizeitangebots (namentlich mit der Surfanlage) eine Steigerung der Standortattraktivität der Gemeinde sowie wirtschaftliche Vorteile (wie Schaffung von Arbeitsplätzen und Wertschöpfung für das lokale Gewerbe) zugebilligt. Auch hat es die von der Gemeinde ins Feld geführten Standortvorteile (wie Topographie, relativ gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr, Synergiepotenziale mit bestehenden Sportanlagen) in die Beurteilung einbezogen. Stark relativiert hat das

Baurekursgericht die von der Gemeinde geltend gemachte positive Auswirkung der fraglichen Nutzungsplanung, mit diesem Alternativangebot den Nutzungsdruck auf das Naherholungsgebiet "Chatzenseen" zu reduzieren. Das Baurekursgericht hat eingeräumt, dass das geplante Schwimmbecken allenfalls das Seebad Katzensee entlaste. Von einem naturnahen Erholungsraum im Sinn einer Alternative zum Gebiet "Chatzenseen" könne aber schwerlich gesprochen werden. Als öffentliche Interessen gegen die fragliche Nutzungsplanung stellte das Baurekursgericht die in sehr erheblichem Mass anfallende, dauerhafte Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen (FFF) in den Vordergrund. Dabei mache der Anteil uneingeschränkt für die Landwirtschaft nutzbarer Böden (NEK 1 und 2), die für den Freizeit- und Erholungspark beansprucht würden, ca. 55 % aus. Der diesbezügliche Durchschnitts- und Orientierungswert gemäss dem Kantonalen Richtplan von 40 % bei einer Beanspruchung von FFF für eine Erholungsanlage werde deutlich überschritten (vgl. Text zum Kantonalen Richtplan, Pt. 3.5.3.a). Trotz der gemäss dem Baurekursgericht hinreichend nachgewiesenen FFF-Kompensation würden dadurch insbesondere aufwertbare Böden verknappt. Weiter beeinträchtige die Surfanlage die Landschaft und belaste die Umwelt mittels Verbrauch von Wasser und Energie, durch Lärm- und Lichtimmissionen der Anlage selbst sowie das damit verbundene Verkehrsaufkommen. Bei der Gewichtung der betroffenen Interessen hat das Baurekursgericht die Beeinträchtigung von Raum und Umwelt als massiv und demgegenüber die für die fragliche Nutzungsplanung sprechenden Interessen als weniger hoch beurteilt. Daraus zog es den Schluss, die Interessen zugunsten dieser Nutzungsplanung würden nicht überwiegen.

E. 7.2

Die Beschwerdeführerin betont im Gegensatz dazu die hohe Attraktivität der polysportiven Erholungs- und Freizeitanlage für die Bevölkerung, die Eingang in das kantonale Sportanlagenkonzept (KASAK) Eingang gefunden habe, und das gewichtige öffentliche Interesse namentlich an der Surfanlage, das im Rahmen des regionalen Richtplans anerkannt worden sei. Weiter bestehe ein zumindest auf kommunaler Ebene demokratisch legitimiertes öffentliches Interesse an der Freizeitanlage mit dem Surfpark als innovatives Projekt. Die Anforderungen von Art. 30 Abs. 1 bis RPV, wonach FFF nur eingezont werden dürfen, wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden könne, seien erfüllt. Das Baurekursgericht habe sich nicht mit der Tatsache auseinandergesetzt, dass die Qualität eines wesentlichen Teils der FFF fraglich sei; ebenso habe es die vollständige und gleichwertige FFF-Kompensation zu wenig stark gewichtet. Der fragliche Natur- und Freizeitpark führe ferner keineswegs zu einem – und schon gar nicht zu einem schweren – Eingriff in die Landschaft. Vielmehr sei beabsichtigt, das Areal möglichst naturnah zu gestalten und ökologische Ausgleichsflächen zu schaffen. Hinzu komme, dass im Gegenzug die Erholungszone Leematten in die Landwirtschaftszone umgeteilt werde. Umgesetzt werde ein gesamtheitliches Planungskonzept, das zu einer Bündelung von Sportanlagen im Gebiet Wisacher führe. Dies habe das Baurekursgericht übersehen. Es habe seinen Blick zu Unrecht auf die Surfanlage verengt. Die fragliche Erweiterung der Erholungszone lasse sich nur ausserhalb des Siedlungsgebiets und am besten am vorgesehenen Standort realisieren; dies habe sich im Rahmen der Standortevaluation gezeigt. Ebenso bekräftigt die Beschwerdeführerin die angestrebte Entlastungswirkung für das Schutzobjekt "Chatzenseen". Insgesamt habe das Baurekursgericht seinen eigenen politischen Wertungsentscheid zur Nutzungsplanung an die Stelle desjenigen der Beschwerdeführerin gesetzt, indem es ein überwiegendes öffentliches Interesse zugunsten der Umzonung verneint habe. Mit der fraglichen

Nutzungsplanung habe jedoch die Gemeinde ihr Planungsermessen gesetzeskonform ausgeübt. Da das Baurekursgericht die kommunale Planungsfreiheit nicht respektiert habe, liege eine Verletzung der Gemeindeautonomie bzw. eine Rechtsverletzung vor.

E. 7.3

Der vorliegende Fall wirft Fragen zur Rechtmässigkeit des Eintrags im regionalen Richtplans für die Sportanlagen inkl. Surfanlage am Standort auf. Weiter handelt es sich bei einer Einzonung gemäss Art. 15 RPG um eine Bundesaufgabe (vgl. BGE 142 II 509 E. 2.5). Dabei geht es um die Beurteilung übergeordneter raumplanungsrechtlicher Interessen, die das Baurekursgericht bei seiner Überprüfung entsprechend zu berücksichtigen hatte (vgl. oben E. 2).

E. 7.4

Selbst wenn die Ermöglichung einer Grossanlage für den Surfsport einem wichtigen Ziel aus Sicht der zuständigen Planungsbehörden entsprechen sollte, so muss die Wahl des umstrittenen Standorts erhöhte materielle Anforderungen erfüllen, um bei einer Einzonung eine Ausnahme vom Konzentrationsprinzip für Bauzonen und vom Trennungsgrundsatz zu rechtfertigen (vgl. oben E. 6). Dafür ist nachvollziehbar aufzuzeigen, weshalb Alternativstandorte im Baugebiet ausscheiden. In der dokumentierten Evaluation mit 26 Standorten aus dem Kanton Zürich fehlt als eigenes Kriterium die Zugehörigkeit der untersuchten Areale zum rechtskräftig ausgeschiedenen Baugebiet. Letzteres wird nur indirekt über die in der Evaluation aufgeführten Kriterien, ob das Projekt FFF beansprucht und ob es die Landschaft zerschneidet, erfasst. Dieses Vorgehen hat zur Folge, dass ein Standort im Baugebiet sich in der Rangfolge bei der Evaluation nicht gegenüber einem Standort ausserhalb des Baugebiets (z.B. in einer bestehenden Erholungszone) auszeichnen kann, wenn dort keine FFF mehr beansprucht und die Landschaft nicht beeinträchtigt wird. Dennoch ist die Prüfung von Alternativstandorten im Baugebiet im vorliegenden Zusammenhang von zentraler Bedeutung. Die fehlende spezifische Überprüfung dieser Frage bildet deshalb eine Unvollständigkeit, die als Rechtsmangel des Nutzungsplanverfahrens zu beurteilen ist. Unabhängig davon ist dem Baurekursgericht beizupflichten, dass in der Nutzungsplanung auch nicht begründet wurde, weshalb die geplante Surfanlage nicht an Standorten angesiedelt werden könne, die ebenfalls hoch rangiert wurden, aber nicht mehr mit der Beanspruchung von inventarisierten FFF verbunden sind, auch wenn sie im kantonalen Landwirtschaftsgebiet liegen. Dazu äussert sich die Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht nicht konkret. Es ist nicht zu beanstanden, wenn das Baurekursgericht den Schluss gezogen hat, aus dieser Standortevaluation lasse sich kein überwiegendes Interesse für die fragliche Nutzungsplanung ableiten.

E. 7.5

Eine schlüssige Begründung dafür, dass der umstrittene Standort Alternativen im Baugebiet vorgeht, erfolgte vorliegend auch nicht auf der Stufe der regionalen Richtplanung. Das Sportanlagenkonzept des Kantons Zürich (KASAK) enthält einen Katalog kantonal und regional bedeutender Sportanlagen. In diesem Katalog sind beim Standort Wisacher die Sporthalle (bestehend, im Teil der Erholungszone Wisacher nördlich der Wiesackerstrasse), eine kombinierte Freianlage für Fussball und Leichtathletik sowie ein polysportives Zentrum aufgeführt (vgl.

www.zh.ch/de/sport-kultur/sport/raum-fuer-sport/kantonales-sportanlagenkonzept.html;

besucht am 29. Juni 2023). Im angefochtenen Entscheid wird festgestellt, dass das Fehlen einer Surfanlage im KASAK, im Unterschied zu anderen Anlagentypen (wie etwa einem Hallen- oder Freibad im Furttal), nicht als Manko aufgeführt sei. Dem widerspricht die Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht nicht konkret. Nach ihren Vorbringen ergeben sich Synergien zu den bestehenden Sportanlagen am Standort namentlich bezüglich der verkehrsmässigen Erschliessung und Gastronomie. Unter den gegebenen Umständen kommt diesen Gesichtspunkten kein erhebliches Gewicht zu. Wie aus dem Regierungsratsbeschluss vom 3. Februar 2021 zur Bereinigung des regionalen Richtplans bezüglich des Erholungsgebiets Wisacher (vgl. dazu oben E. 3.2) hervorgeht, wurde bereits auf der Stufe des Richtplans eine Teilfläche von 3 ha für die Surfanlage eingesetzt. Offenbar waren sich die Planungsbehörden bei der Richtplanung der erheblichen Auswirkungen der Grossanlage für den Surfsport auf Raum und Umwelt bewusst. Aus der Begründung der regionalen Richtplanung und den dazu gehörenden, aktenkundigen Unterlagen geht allerdings nicht hervor, dass dabei ein genügendes Augenmerk auf Alternativstandorte für die Surfanlage im Siedlungsgebiet gelegt worden wäre. Die Delegiertenversammlung der Planungsregion verabschiedete im Jahr 2019 die Bereinigung des regionalen Richtplans zur Anpassung der Grösse des Erholungsgebiets Wisacher (vgl. oben E. 3.2) zuhanden der regierungsrätlichen Festsetzung. Auf Nachfragen der kantonalen Baudirektion sandte ihr die Planungsgruppe Furttal am 2. September 2020 ein Schreiben zur ergänzenden Begründung der Revisionsvorlage. Dort steht, im Siedlungsgebiet von Regensdorf gebe es sieben unüberbaute (resp. noch nicht fest beplante) zusammenhängende Flächen über 1 ha; die grösste umfasse 2,6 ha. Deshalb lasse sich die Surfanlage offensichtlich nicht innerhalb des Siedlungsgebiets unterbringen. Ausführungen dazu sind im Text des regionalen Richtplans und den Erläuterungen nicht ersichtlich. Es fällt auf, dass die grösste der erwähnten Flächen sich in einer Grössenordnung bewegt, die nur geringfügig unter dem als relevant erachteten Bedarf von 3 ha liegt. Dennoch wurde nicht mit dem gebotenen Detaillierungsgrad dargelegt, weshalb die Surfanlage – allenfalls unter geringfügigen Abstrichen – beispielsweise dort nicht realisierbar sein soll. Dazu äussert sich die Beschwerdeführerin im Übrigen auch vor Verwaltungsgericht nicht. Im Ergebnis ist die regionale Richtplanung im Hinblick auf die Überprüfung von Alternativen im Baugebiet mit demselben Mangel behaftet, der oben für die Evaluation mit 26 Standorten festgehalten wurde (vgl. oben E. 7.4). Weiter durfte das Baurekursgericht die Nähe des umstrittenen Standorts zum Gebiet "Chatzenseen" als nicht ausschlaggebend betrachten, zumal eine Entlastungswirkung beim dortigen Gebiet nur schon infolge der deutlich geringeren Grösse des Perimeters mit Gestaltungsplanpflicht relativ beschränkt sein dürfte. An dieser Beurteilung vermag nichts zu ändern, dass in einem Forschungsbericht der Universitäten Zürich und Lausanne von 2019 im Auftrag des Bundesamts für Umwelt zum Thema "Landschaftsleistungen in Landschaften von nationaler Bedeutung" das Projekt für die zur Diskussion stehende Surfanlage als Beispiel für eine erwünschte proaktive Erholungsplanung zur Entlastung des Gebiets "Chatzenseen" genannt wird (einsehbar unter www.bafu.admin.ch > Themen > Landschaft > Publikationen und Studien > Studien; besucht am 29. Juni 2023). Auf diese Studie brauchte das Baurekursgericht nicht weiter einzugehen. Insgesamt ist der Eintrag im regionalen Richtplan zugunsten der Surfanlage wegen der unvollständigen Begründung als rechtswidrig anzusehen, so dass ihm keine die Nutzungsplanung rechtfertigende Rechtswirkung zukommen kann (vgl. auch unten E. 8.3).

E. 7.6

Das Baurekursgericht hat die in Betracht kommenden Elemente der Interessenabwägung auch im Übrigen ausreichend ermittelt und im Ergebnis rechtskonform gegeneinander abgewogen. Der Eingriff in die Landschaft durch das Projekt ist bereits wegen der Surfanlage gewichtig (vgl. oben E. 5.1). Die insoweit im Gestaltungsplanperimeter ermöglichten Bauten und Anlagen geraten mit dem Landschaftsbild erheblich in Konflikt. Der Beschwerdeführerin kann nicht gefolgt werden, wenn sie eine Eingriffswirkung bestreitet. Diese Eingriffswirkung wird nicht dadurch verringert, dass die Surfanlage in eine neue, wenn auch naturnah ausgestaltete Parkanlage (mit zusätzlichen Sportanlagen) ausserhalb des Baugebiets eingebettet werden soll. Ebenso hat das Baurekursgericht die erhebliche Umweltbelastung, namentlich den Betriebslärm und den erzeugten Verkehr zutreffend gewürdigt. So soll die Lärmbelastung beim östlich benachbarten Wohnquartier u.a. durch die Platzierung und Ausrichtung des im Perimeter zugelassenen Gebäudes mit Mantelnutzungen und einer Modellierung des Geländes minimiert werden. Auch spricht die verkehrsmässige Erschliessung durch die Erholungszone hindurch in schwerwiegender Weise gegen eine Einzonung am umstrittenen Standort (vgl. dazu auch oben E. 6.3). Der Umstand, dass im Rahmen der fraglichen Nutzungsplanung inventarisierte FFF beansprucht werden, beeinträchtigt die gebotene Erhaltung solcher Flächen. Immerhin ist die vom Baurekursgericht nicht in Frage gestellte, vollständige Kompensation der FFF-Beanspruchung unter dem Blickwinkel von Art. 30 Abs. 1 bis RPV als erheblicher Aspekt zugunsten einer Einzonung zu berücksichtigen (vgl. dazu BGE 145 II 32 E. 7.2; 145 II 18 E. 4.2); insofern ist der angefochtene Entscheid zu präzisieren. Weiter ist den Planungsbehörden zugutezuhalten, dass gleichzeitig die Umteilung der Erholungszone Leematten in die Landwirtschaftszone beschlossen wurde. Diese beiden und die weiteren von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Gesichtspunkte zugunsten der Surfanlage am Standort vermögen jedoch nicht wettzumachen, dass die zur Diskussion stehende Surfanlage weder auf eine Lage ausserhalb des Baugebiets angewiesen ist (oben E. 5) noch sonst eine tragfähige Begründung vorliegt, die den umstrittenen Standort raumplanerisch rechtfertigen würde (oben E. 7.4. f.). In der Gesamtinteressenabwägung überwiegen die dargelegten öffentlichen Interessen gegen eine Surfanlage, namentlich der Trennungsgrundsatz, das Konzentrationsprinzip für Bauzonen sowie der Landschafts- und Umweltschutz. Auch gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung lässt sich eine Einzonung am umstrittenen Standort für die Realisierung der fraglichen Surfanlage nicht mit Art. 15 RPG vereinbaren.

E. 7.7

Bei der Surfanlage handelt es sich um das "Herzstück" des Perimeters mit Gestaltungsplanpflicht. Der angefochtene Entscheid befasst sich in ausreichender Weise auch mit der planerischen Zulässigkeit der übrigen vorgesehenen Nutzungen bei der fraglichen Planungsrevision. Die übrigen Sportnutzungen ausserhalb der Surfanlage, wie ein Freibad mit Liegeflächen bzw. eine naturnahe Parkanlage (vgl. oben E. 5.1), die in diesem Perimeter nach der fraglichen Planung für zulässig erklärt werden sollen, können unter Umständen in einer Erholungszone im Sinn einer Zone nach Art. 18 RPG untergebracht werden (vgl. oben E. 5.5). Es kann offenbleiben, ob auf Stufe Richtplanung ein nachvollziehbarer Bedarf insbesondere für ein Freibad am Standort ausgewiesen ist. Im vorliegenden Nutzungsplanverfahren wurde nicht dargelegt, weshalb ein Freibad nicht in der bereits bestehenden Erholungszone Wisacher realisiert werden könnte. Es ist daran zu erinnern, dass gemäss Angaben in der kommunalen Nutzungsplanung die bereits bisher in der Erholungszone befindliche Grosszparzelle Kat.-Nr. 07 noch nicht genutzt wurde (vgl.

oben E. 5.2). Der Beurteilung des Baurekursgerichts, wonach ein schlüssiger Bedarfsnachweis für eine Erweiterung der Erholungszone zugunsten von Breitensportarten (inkl. Freibad) fehlt (vgl. oben E. 7.1), ist zuzustimmen. Gleich verhält es sich mit einem spezifischen Bedarfsnachweis für eine naturnahe Parkanlage am Standort. Demzufolge fällt die Interessenabwägung zum Perimeter mit Gestaltungsplanpflicht auch im Hinblick auf die Zulassung von übrigen Sportanlagen bzw. einer naturnahen Parkanlage im Ergebnis zulasten einer Erweiterung der Erholungszone aus. Das Baurekursgericht hat keine Rechtsverletzung begangen, wenn es überwiegende Interessen für eine Zuweisung des Perimeters mit Gestaltungsplanpflicht in die Erholungszone auch in dieser Hinsicht verneint hat.

E. 7.8

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Beschwerde fehlgeht, soweit sie den Perimeter mit Gestaltungsplanpflicht betrifft.

E. 8.1

Wie dargelegt, steht zusätzlich die Umteilung von Kat.-Nr. 01 (ausserhalb des Perimeters mit Gestaltungsplanpflicht) zur Erholungszone im Streit. Die in der Nutzungsplanung gelegten Grundlagen für eine Erhöhung des Parkierungsangebots (inkl. ein neues Parkhaus mit maximal 300 Abstellplätzen) in der Erholungszone beziehen sich ebenfalls auf das Gebiet ausserhalb des Perimeters mit Gestaltungsplanpflicht (vgl. oben E. 5.2). Gemäss der Genehmigungsverfügung der Baudirektion wird für die Surfanlage mit einem Bedarf von maximal 218 Parkfeldern gerechnet.

E. 8.2

Die beim Perimeter mit Gestaltungsplanpflicht angestellte Erwägung, wonach ein schlüssiger Bedarfsnachweis für eine Erweiterung der Erholungszone zugunsten von Breitensportarten fehlt (vgl. oben E. 7.7), trifft in gleicher Weise für das Grundstück Kat.-Nr. 01 zu. Weiter ist die Nutzungsplanung, soweit sie sich auf die Erhöhung des Parkierungsangebots in der Erholungszone bezieht, untrennbar mit dem Projekt für die Surfanlage verbunden, weil ein Grossteil der ermöglichten Parkierungsmöglichkeiten für diese Anlage benötigt wird (vgl. oben E. 8.1). Zufolge der Unzulässigkeit der Nutzungsplanung im Hinblick auf die Surfanlage (vgl. oben E. 5–7) ist der Bedarf für die mit der Nutzungsplanung zugelassenen Abstellplätze in der Erholungszone nicht ausgewiesen. Die fragliche Nutzungsplanung hält daher auch einer Rechtsprüfung bezüglich der Änderungen ausserhalb des Perimeters mit Gestaltungsplanpflicht nicht stand. Im Ergebnis verletzt die gesamthafte Aufhebung der Nutzungsplanung im angefochtenen Entscheid ebenso wenig die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin.

E. 8.3

Wie dargelegt, hat das Baurekursgericht in den Erwägungen den Eintrag im regionalen Richtplan zur Erweiterung des Erholungsgebiets Wisacher, namentlich zugunsten der Surfanlage, als rechtswidrig bezeichnet (vgl. oben E. 7.1). Von einer förmlichen Feststellung zur Rechtmässigkeit der Festsetzungen im regionalen Richtplan hat das Baurekursgericht abgesehen und eine akzessorische Prüfung als genügend erachtet. Den entsprechenden Erwägungen des Baurekursgericht ist zuzustimmen (vgl. auch oben E. 7.5). Bei diesem Ergebnis kann offenbleiben, ob eine rechtmässige Festsetzung auf Stufe regionaler Richtplan überhaupt genügt, oder ob nicht vielmehr – im Sinn des vorinstanzlichen Minderheitsvotums – eine Verankerung im kantonalen Richtplan

erforderlich wäre.

E. 9.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

E. 9.2

Gemäss § 17 Abs. 2 VRG kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle im Rekursverfahren und im Verfahren vor Verwaltungsgericht zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden, namentlich wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte (lit. a) oder wenn ihre Rechtsbegehren oder die angefochtene Anordnung offensichtlich unbegründet waren (lit. b). Die Zusprechung einer Parteientschädigung setzt ein entsprechendes Begehren voraus (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 16 ff.). Der unterliegenden Beschwerdeführerin steht eine Parteientschädigung nicht zu. Ausserdem erscheint es gerechtfertigt, dass sowohl die Beschwerdegegnerschaft 1–7 als auch der Beschwerdegegner 8 je eine Rechtsvertretung beigezogen haben. Folglich ist ihnen zulasten der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.