



G.-Nr. R2.2023.00062
BRGE II Nr. 0254/2023

Entscheid vom 12. Dezember 2023

Mitwirkende Abteilungsvizepräsident Adrian Bergmann, Baurichter Frank Martin Kessler,
Baurichterin Marlen Patt, Gerichtsschreiberin Elena Marioni-Quadranti

in Sachen

Rekurrierende

1. A, [...]
2. B, [...]
3. C, [...]
4. D, [...]
5. E, [...]
6. F, [...]

alle vertreten durch [...]

gegen

Rekursgegnerinnen

1. Baukommission X, X
2. Politische Gemeinde X, X

Nr. 2 vertreten durch Gemeinderat X, [...]

beide vertreten durch [...]

betreffend

Beschluss der Baukommission vom 23. Januar 2023; Baubewilligung für
Mehrgenerationenpark [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 23. Januar 2023 erteilte die Baukommission X der politischen Gemeinde X die baurechtliche Bewilligung für die Erstellung eines sogenannten Mehrgenerationenparks auf der Parzelle Kat.-Nr. 1 in der Erholungszone, Sport- und Freizeitanlage (Zone EB), an der Y-Strasse in X.

B.

Hiergegen erhoben A (nachfolgend: Rekurrentin 1), B (nachfolgend: Rekurrent 2), C (nachfolgend: Rekurrent 3), D (nachfolgend: Rekurrentin 4), E (nachfolgend: Rekurrent 5) und F (nachfolgend: Rekurrentin 6) mit gemeinsamer Eingabe vom 27. März 2023 Rekurs mit den folgenden Anträgen:

- "1. Die Nichtigkeit des angefochtenen Beschlusses sei festzustellen.
2. Eventualiter sei der angefochtene Beschluss aufzuheben.
3. Es sei ein Augenschein durchzuführen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.)"

C.

Vom Rekurseingang wurde mit Präsidialverfügung vom 4. April 2023 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Die Vorinstanz und die private Rekursgegnerin nahmen mit gemeinsamer Eingabe vom 8. Mai 2023 zum Rekurs Stellung und schlossen darin auf Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden.

Die Rekurrierenden hielten in ihrer Replik vom 1. Juni 2023 an den gestellten Anträgen fest.

Die Duplik der Rekursgegnerschaft datiert vom 27. Juni 2023.

Am 20. November 2023 reichten die Rekurrierenden eine weitere Stellungnahme ein, welche der Rekursgegnerschaft in der Folge zugestellt wurde. Die Rekursgegnerschaft antwortete mit Eingabe vom 4. Dezember 2023.

Es kommt in Betracht:

1.

§ 26b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) sieht vor, dass den am vorinstanzlichen Verfahren Beteiligten Gelegenheit zur schriftlichen Vernehmlassung gewährt werden muss (Abs. 1). Gemäss Rechtsprechung und Lehre kann jedoch bei offensichtlich unzulässigen oder offensichtlich unbegründeten Rechtsmitteln auf das Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden. In derartigen Fällen überwiegt das Beschleunigungsgebot gegenüber dem mit § 26b Abs. 1 VRG verfolgten Ziel der Gehörswahrung, würde sie doch eine leere Formalität darstellen.

Wird hingegen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, kann bzw. gegebenenfalls muss die Rekursinstanz im Anschluss daran einen zweiten Schriftenwechsel anordnen. Zudem steht den Parteien auch unabhängig von einer derartigen gerichtlichen Anordnung das sog. Replikrecht zu, welches sich aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör bzw. aus dem konventionsrechtlichen Gebot des fair trial ableitet (vgl. hierzu Markus Lanter, Formeller Charakter des Replikrechts – Herkunft und Folgen, ZBI 2012 S. 167). Entsprechende Eingaben sind – den nämlichen Grundsätzen folgend – in der Regel wiederum der Gegenseite zuzustellen. Jedoch kann auch diesfalls, gleich wie bei einem Verzicht auf das Vernehmlassungsverfahren, nach Eingang der Stellungnahme der unterliegenden Partei in Nachachtung des Beschleunigungsgebotes auf eine erneute Zustellung an die Gegenseite verzichtet werden und die Eingabe der obsiegenden Partei mit dem Endentscheid zur Kenntnis gebracht werden. Dieses Vorgehen setzt dabei kein vollständiges Obsiegen voraus. Es ist vielmehr immer dann zulässig, wenn sich die Vorbringen in der Stellungnahme einer Partei auf Punkte beziehen, in welchen diese Partei unterliegt. Der (vollständig) obsiegenden Partei gereicht es auch hier nicht zum Nachteil, wenn sie zur neuen Eingabe keine Stellungnahme einreichen kann (vgl. Lanter, S. 181, vgl. auch VB.2019.00060 vom 30. April 2020, E. 3.2 bezüglich der Vermeidung eines

sog. Ewigen Schriftenwechsels, www.vgr.zh.ch). Wie nachfolgend aufzuzeigen sein wird, ist der Rekurs gutzuheissen. Die letzte Eingabe der Rekursgegnerschaft war damit den Rekurrierenden nicht vor Ergehen dieses Entscheids zwecks Wahrung des rechtlichen Gehörs zuzustellen. Die Zustellung kann vielmehr mit dem vorliegenden Entscheid erfolgen.

2.

Die fast L-förmige Bauparzelle im Halte von 4'500 m² liegt in der kommunalen Erholungszone, Sport- und Freizeitanlage (Zone EB), sowie mit seinem südlichsten Abschnitt in der Freihaltezone. Das Bauvorhaben, welches die Errichtung eines sogenannten Mehrgenerationenparks umfasst, ist im östlichen Bereich der Bauparzelle geplant (Zone EB). Östlich der Bauparzelle verläuft der Weg Kat.-Nr. 2. Wiederum östlich von diesem befindet sich das in der Zone für öffentliche Bauten (Zone öB) gelegene Hallenbad, welches über eine Tiefgarage verfügt und über die Y-Strasse erschlossen ist. Unmittelbar südlich der Bauparzelle (Parzelle Kat.-Nr. 3) sowie westlich des Bauareals auf der Bauparzelle selbst, befindet sich je ein Fussballplatz. Beide liegen in der Zone EB. Ein ebenfalls an die Bauparzelle anstossender Bereich der Parzelle Kat.-Nr. 3 ist der Zone für öffentliche Bauten zugeteilt und ist mit der bestehenden Sportanlage dienenden Bauten überstellt. Eine rund 10'832 m² grosse Fläche der Parzelle Kat.-Nr. 3 hat Waldcharakter und stösst im Westen an die Bauparzelle, welche hier der Freihaltezone zugeteilt ist. Nördlich der Bauparzelle, gegenüber dem westlichen Fussballplatz liegt das Spital H (Zone öB). Im Übrigen befinden sich nördlich der Bauparzelle unüberbaute, der Freihaltezone (Zone F) zugeschiedene Parzellen. Weiter südlich und östlich hingegen befinden sich überbaute Parzellen. Südwestlich grenzt die Bauparzelle an die Strassenparzelle der Autobahn.

Das Bauvorhaben beschlägt einen Teil der in der Zone EB gelegenen Grundstücksfläche. Es sieht die Erstellung einer Street-Work Anlage sowie eines Spielplatzes nahe der östlichen Baugrundstücksgrenze vor. Westlich der Streetwork-Anlage ist ein Skatepark geplant. Zwischen diesem und der nördlichen Bauparzellengrenze ist eine Boccia-/Boule-Bahn vorgesehen. Neue Abstellplätze sind nicht geplant. Vielmehr sollen motorisierte Besucher die Abstellplätze in der Hallenbadtiefgarage sowie entlang der G-Strasse gelegene Abstellplätze benutzen.

3.1.

Die Rekursgegnerschaft stellt die Rekurslegitimation der Rekurrierenden 1, 4, 5 und 6 in Frage.

Gemäss § 21 Abs. 1 VRG und § 338a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) ist zum Rekurs legitimiert, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtung oder Änderung hat.

Nach der Rechtsprechung ist in Bausachen ein Nachbar zur Erhebung von Rechtsmitteln legitimiert, wenn er über eine hinreichend enge nachbarliche Raumbeziehung zum streitbetroffenen Grundstück verfügt, er durch das Bauvorhaben mehr als irgendein Dritter oder die Allgemeinheit in eigenen qualifizierten (tatsächlichen oder rechtlichen) Interessen betroffen ist und er Mängel rügt, deren Behebung diese Betroffenheit zu beseitigen vermag (VB.2019.00069 vom 13. Juni 2019, E. 3.3 ff.).

Als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz. Die Legitimation wird innerhalb eines Umkreises von bis ca. 100 Meter um ein streitbetroffenes Grundstück regelmässig anerkannt (vgl. etwa BGE 140 II 214 E. 2.3 S. 219). Erst bei grösseren Distanzen müssen ausserordentliche Umstände glaubhaft gemacht sein (Martin Bertsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 Rz. 56).

3.2.

Die Rekurrentin 1 und der Rekurrent 5 sind Eigentümer der Parzelle Kat.-Nr. 4, welche in einer Distanz von rund 130 m nordöstlich der Bauparzelle liegt. Der Rekurrent 2 ist Eigentümer der Parzelle Kat.-Nr. 5, welche südwestlich der Bauparzelle liegt und an die Y-Strasse grenzt. Der Rekurrent 3 ist Eigentümer der Parzelle Kat.-Nr. 6, welche unmittelbar südlich an die mit dem Hallenbad überbaute Parzelle grenzt und einen Abstand von rund 30 m zum Baugrundstück aufweist. Die Rekurrentinnen 4 und 6 sind Eigentümerinnen der Parzellen Kat.-Nr. 7 bzw. 8. Diese haben einen Abstand von rund 135 m zur Bauparzelle und liegen nordöstlich von dieser.

Die Rekurrierenden begründen in der Rekurschrift ihre Rekurslegitimation damit, dass der von der Skate-Anlage ausgehende Lärm wahrnehmbar sei. Auch die übrigen geplanten Nutzungen führten zu Lärm, der über den Kreis

der benachbarten Grundstücke hinausgehe. Replizierend machen sie geltend, dass es für die Bejahung der Legitimation genüge, wenn der Lärm wahrnehmbar sei. Angesichts der Siedlungsgeometrie und der Natur der Schallausbreitung sei dies hinsichtlich sämtlicher rekurrentischen Grundstücke zu bejahen. Der Lärm falle zudem durch die Impulshaltigkeit des Skatebetriebs negativ ins Gewicht. Auch hebe sich dieser deutlich vom bisherigen Umgebungslärm ab.

3.3.

Das Verwaltungsgericht hatte in seinem Entscheid VB.2018.00744 vom 7. Februar 2019 über Skate-Rampen in einer anderen als der hier betroffenen Gemeinde zu befinden. Dabei wurde im jenem Entscheid zugrundeliegenden Rekursentscheid festgestellt, dass die von der Rampen-Benützung ausgehenden Emissionen bei der rund 100 m entfernt gelegenen Parzelle der in jenem Verfahren rekurrierenden Partei hörbar seien. Die Rekurslegitimation des Rekurrenten wurde daher vom Baurekursgericht bejaht, was vom Verwaltungsgericht bestätigt wurde.

Die Grundstücke der Rekurrierenden 1, 2, 4, 5 und 6 liegen höher als die Bauparzelle. Das Bauprojekt soll mehreren Sport- und Freizeitaktivitäten dienen, darunter auch dem Skateboarden. Gestützt auf den genannten verwaltungsgerichtlichen Entscheid kann angenommen werden, dass der von der strittigen Anlage ausgehende Lärm auch bei diesen rekurrentischen Grundstücken, welche teilweise etwas mehr als 100 m von der Bauparzelle entfernt liegen, wahrgenommen werden wird, womit ihre Rekurslegitimation zu bejahen ist. Die Rekurslegitimation des Rekurrenten 3 wurde unter Berücksichtigung der Nähe seines Grundstücks zur Bauparzelle zu Recht nicht in Abrede gestellt.

3.4.

Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs sämtlicher Rekurrierenden einzutreten.

4.1.

Die Rekurrierenden sind zunächst der Auffassung, dass die Baubewilligung unzuständigerweise durch die kommunale Behörde erteilt worden sei. Es liege eine sog. aussenliegende Erholungszone vor. Die Bauparzelle liege zu

74 % in der Erholungszone und zu 26 % in der Freihaltezone. Die Baupar- zelle grenze an Wald, an die kantonale Landwirtschaftszone, an die Freihal- tezone sowie an drei unzusammenhängenden Grenzabschnitten an die Zone für öffentliche Bauten. Zudem diene der Anlagestandort als trennendes Element zwischen Siedlung und Landschaft. Gemäss regionalem Richtplan diene die Grundstücksfläche sodann der allgemeinen Erholung. Somit sei das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) und nicht die kommunale Baubehörde die zuständige Bewilligungsbehörde. Dass die Baubewilligung an diesem formellen Mangel leide, müsse für die private Rekursgegnerin leicht erkennbar gewesen sein, weshalb das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung ihr privates Interesse überwiege.

4.2.1.

Nach Art. 22 Abs. 1 und Art. 24 RPG dürfen Bauten und Anlagen inner- und ausserhalb der Bauzonen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet werden. Voraussetzung einer ordentlichen Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 2 RPG ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (lit. a) und das Land erschlossen ist (lit. b).

Die Zonenkonformität einer innerhalb der Bauzone zu erstellenden Anlage beurteilt sich nach Art. 22 RPG bzw. nach dem kantonalen Recht. Ausnah- men innerhalb der Bauzonen regelt das kantonale Recht (Art. 23 RPG). Art. 24 ff. RPG sind hingegen auf Bauten und Anlagen anwendbar, welche ausserhalb der Bauzonen errichtet werden sollen und dem Zweck der jewei- ligen Zone nicht entsprechen. Gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG werden Ausnah- men nach Art. 24 RPG durch eine kantonale Behörde oder mit deren Zustim- mung bewilligt. Der Anwendungsbereich von Art. 24 Abs. 1 RPG hängt von der Beurteilung der Zonenkonformität nach Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG ab. Der Zweck von Art. 24 RPG besteht darin, das vom Siedlungsgebiet abzugren- zende Kulturland von zonenwidrigen Bauten möglichst freizuhalten und für Ausnahmen eine einheitliche Regelung zu schaffen (so wörtlich VB.2014.00523 vom 23. April 2015, E. 3.1 ff mit weiteren Hinweisen).

Erholungszonen nach zürcherischem Recht können als Schutz- oder Spezi- alzonen sowohl innerhalb wie ausserhalb des Siedlungsgebiets ausgeschie- den werden (BGE 118 Ib 503 E. 5c). Ausserhalb des Siedlungsgebiets sind sie allerdings nicht mehr Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG, sondern

Sondernutzungszonen gemäss Art. 18 RPG (VB.2002.00028 vom 11. Juli 2007 E. 6).

Vom Begriff "ausserhalb der Bauzonen" sind alle Zonen erfasst, die der Nutzungsplan kennt und die nicht Bauzone nach der Zweckbestimmung von Art. 15 RPG sind (Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Auflage, Bern 2022, S. 219). Keine Anwendung finden Art. 24 ff. RPG aber auf jene Teile des Nichtbaugebiets, die aufgrund ihrer Lage und Zweckbestimmung zu dem durch die Bauzonen begrenzten Siedlungsgebiet gezählt werden müssen, z. B. Promenaden, Spielplätze, Parkanlagen oder dem Gemeingebrauch offenstehende Strassen und Plätze im überbauten Gebiet (BGr 1A.31/2003 vom 18. August 2003).

Regelt eine Freihalte- oder Erholungszone im genannten Sinn die Nutzung innerhalb des Siedlungsgebiets, handelt es sich um eine "innenliegende" Erholungszone. Von einer solchen ist auszugehen, wenn eine Freihalte- oder Erholungszone mehr oder weniger vollständig von Bauzonen umgeben ist und überwiegend Siedlungszwecken dient (Konrad Willi, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 84; VB.2014.00523 vom 23. April 2015, E. 3.3). Die Erholungszone liegt alsdann nicht ausserhalb der Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG, was zur Folge hat, dass Art. 24 RPG nach § 40 Abs. 1 PBG für nicht zonenkonforme Bauten als kantonales Recht anwendbar ist (VB.2012.00336 vom 7. November 2012, E. 4) und somit die örtliche Baubehörde für die allfällige Erteilung einer Ausnahmegewilligung zuständig ist.

4.2.2.

Die annähernd eine L-Form aufweisende und im westlichen Bereich mit einem Fussballplatz überstellte Parzelle liegt gemäss dem kantonalen Richtplan im "übrigen Landwirtschaftsgebiet" sowie im Freihaltegebiet. Gemäss dem regionalen Richtplan befindet sie sich im Erholungs- sowie im Freihaltegebiet. Auf Ebene Nutzungsplanung präsentiert sich die Situation wie folgt: Das Grundstück grenzt im Norden an die Zone für öffentliche Bauten (Spital) sowie an eine grossflächige Freihaltezone. Im Osten liegt ebenfalls eine Zone für öffentliche Bauten (Hallenbad). Unmittelbar südlich von dieser schliesst die Wohnzone an. Im Süden grenzt die Bauparzelle wiederum an eine Zone für öffentliche Bauten (Gebäude der Fussballplatzanlage), sowie an das ebenfalls in der Zone EB gelegene Grundstück Kat.-Nr. 3 (südlicher

Fussballplatz). Weiter ist sie durch Wald, die Autobahn und eine kleine kantonale Landwirtschaftszonenfläche begrenzt. Auf der gegenüberliegenden Seite der Autobahn befinden sich wiederum eine Zone für öffentliche Bauten sowie Wohnzonen. Der vom Bauvorhaben erfasste Bereich sowie der westliche mit dem Fussballplatz überbaute Grundstücksbereich sind der Erholungszone B Sport- und Freizeitanlagen zugeschrieben. Der sich nach Süden erstreckende Grundstücksteil gehört hingegen der Freihaltezone an.

Das Baugrundstück stösst etwa im gleichen Umfang ans Siedlungs- sowie ans Nichtsiedlungsgebiet an. Gemäss kantonalem Richtplan liegt das Baugrundstück ausserhalb des Siedlungsgebiets. Das das Bauareal überlagernde Freihaltegebiet dient sodann der Siedlungstrennung und der erholungsbezogenen Vernetzung. Dennoch ist von einer innenliegenden Erholungszone auszugehen, dient doch der überwiegende Teil der Erholungszone mit den dort befindlichen Fussballplätzen klar Siedlungszwecken. Aufgrund dieser Umstände ist von einer innenliegenden Erholungszone auszugehen, weshalb die Zuständigkeit für die Erteilung der Baubewilligung bei der die angefochtene Bewilligung verfügenden kommunalen Behörde lag. Dieser rekurrentischen Rüge kann damit nicht gefolgt werden.

5.1.

Weiter bringen die Rekurrierenden vor, die Anlage sei an ihrem geplanten Ort nicht zonenkonform. Der Verkauf des Grundstücks sei aus einer Erbmasse heraus unter der Vereinbarung erfolgt, dass die Parzelle unüberbaut bleibe. Zwar sei diese Vereinbarung nicht rechtsverbindlich, zeige aber die ursprüngliche Intention auf. § 62 Abs. 2 PBG zufolge seien in der kommunalen Erholungszone sodann nur die den Vorgaben der Richtplanung entsprechenden Bauten und Anlagen zulässig. Damit würden die Richtplanvorgaben automatisch zum Inhalt der kommunalen Erholungszone. Gemäss dem kantonalen Richtplan liege auf der Y ein grosses, sich über die Gemeindegrenze von X hinaus erstreckendes Freihaltegebiet. Im südlichen Bereich führe dieses Freihaltegebiet entlang des Y-Wegs bis zum baumbestandenen Abschluss des näher an der Siedlung gelegenen Fussballfeldes. Am Süden markiere eine stattliche Baumreihe prägnant den Übergang von der Siedlung zur Landschaft. Die geplante Anlage würde in diesem Freihaltegebiet zu liegen kommen. Gemäss dem kantonalen Richtplan liege der Zweck des fraglichen Freihaltegebiets in der Siedlungstrennung. Das Bauvorhaben,

welches eine grossflächige Versiegelung des Bodens vorsehe, widerspreche damit dem kantonalen Richtplan. Im regionalen Richtplan werde sodann die südliche Ausdehnung des Freihaltegebiets weiter präzisiert. In diesem würden sodann mehrere Erholungsfunktionen unterschieden, etwa das allgemeine Erholungsgebiet, die Parkanlagen und die Sportanlagen. Der geplante Standort liege dabei im allgemeinen Erholungsgebiet. Im fraglichen Bereich werde das Gebiet hauptsächlich als Ackerfläche benutzt, es sei aber für die Schaffung neuer Fruchtfolgeflächen geeignet. Die geplante Intensiverholungsfunktion sei gemäss § 32 Abs. 1 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV) in einem besonderen, nicht aber in einem allgemeinen Erholungsgebiet zu planen.

Auf kommunaler Ebene sei das Bauvorhaben in der Zone EB vorgesehen. Voraussetzung für eine kommunale Erholungszone sei aber ein besonderes Erholungsgebiet auf Stufe Richtplan. Ein solcher fehle jedoch vorliegend. Es liege auch kein Umstand vor, welcher es ermöglichen würde, eine besondere Erholungszone ohne entsprechenden Richtplaneintrag festzusetzen, da diese vorliegend nicht klein sei. Auch liege keine Durchstossung von Landwirtschaftsgebiet vor, da hier ein Freihaltegebiet in Frage stehe. Der Widerspruch zwischen Zonen- und Richtplan sei auch nicht von untergeordneter Bedeutung, weshalb § 16 Abs. 2 PBG nicht einschlägig sei. Seit der Festsetzung der kommunalen Richtplanung seien auf übergeordneter Stufe Änderungen an den Richtplänen vorgenommen worden. Die Vorinstanz hätte damit vor Bewilligungserteilung zwingend prüfen müssen, ob die übergeordnete Planung dem Bauvorhaben entgegenstehe. Des Weiteren widerspreche die Anlage dem kommunalen Raumentwicklungskonzept.

Des Weiteren sei der geplante Skatepark regional bedeutsam, weshalb er eines Eintrags im regionalen Richtplan bedurft hätte.

5.2.

Die Rekursgegnerschaft antwortet, das Bauvorhaben sei in der kommunalen Erholungszone EB, in welcher Sport- und Freizeitanlagen zulässig seien, geplant. Das Vorhaben sei damit zonenkonform. Die Zuweisung zur Erholungszone sei im Rahmen der Revision der kommunalen Nutzungsplanung im Jahre 1995 erfolgt, wobei der südwestliche Teil, welcher heute in der Freihaltezone liege, noch in der Zone für öffentliche Bauten gelegen habe. Die Zweckbestimmung entspreche auch dem kommunalen Richtplan, liege es

doch dort im besonderen Erholungsgebiet B. Beim Mehrgenerationenpark handle es sich um ein Bauvorhaben von kommunaler Bedeutung. Auf Stufe der kommunalen Richtplanung liege damit eine entsprechende planerische Grundlage vor. Die behauptete Richtplanwidrigkeit sei sodann im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens gar nicht zu hören. Zudem erfolge entgegen rekurrentischer Auffassung keine direkte Anwendung der Richtpläne im Baubewilligungsverfahren. Gemäss dem aktuellen kantonalen Richtplan liege die Bauparzelle im "übrigen Landwirtschaftsgebiet" und am Rande des kantonalen Freihaltegebiets. Das hier massgebliche kantonale Freihaltegebiet "Z" diene der Siedlungstrennung und der erholungsbezogenen Vernetzung. Diese Festsetzung sei im Jahre 2014 erfolgt. Zuvor, gemäss dem kantonalen Richtplan vom 31. Januar 1995, habe das Grundstück zum Landwirtschaftsgebiet gehört. Dieses habe mit der nachgeordneten Richt- und Nutzungsplanung zur Wahrnehmung der Aufgaben des jeweiligen Planungsträgers durch Ausscheidung von Erholungsgebieten bzw. in der Nutzungsplanung durch Festsetzung von u.a. Erholungszonen durchstossen werden dürfen. Gemäss dem aktuellen regionalen Richtplan I vom 9. Januar 2018 liege das Grundstück im allgemeinen Erholungsgebiet von regionaler Bedeutung "J". Überlagert werde der grösste Teil des Erholungsgebiets durch das auf kantonaler Ebene festgesetzte Freihaltegebiet. Aufgrund der Festlegung des regionalen Erholungsgebiets habe der Kanton Freihaltezonen auszuscheiden, soweit diese nicht in Waldgebieten, einer kommunalen Erholungszone, Freihaltezone oder einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen liegen würden. Das Gebiet "J" habe bereits gemäss regionalem Richtplan vom 22. Oktober 1998 im "allgemeinen Erholungsgebiet von regionaler Bedeutung" gelegen. Schon damals habe der Richtplan die Möglichkeit der Festlegung eines besonderen Erholungsgebiets C (beispielsweise für Sportanlagen) vorgesehen. Da die Sportanlagen Y jedoch lediglich von kommunaler Bedeutung seien, habe auf regionaler Ebene kein besonderes Erholungsgebiet C festgelegt werden müssen. Es sei davon auszugehen, dass die Durchstossung des damaligen Landwirtschaftsgebiets durch die kommunale Nutzungszone rechtens gewesen sei. Im Rahmen der späteren Revision der Nutzungsplanung in den Jahren 2012/2014 sei ein allfälliger Widerspruch mit der übergeordneten Richtplanung kein Thema gewesen. Die im Jahre 1995 erfolgte Zonierung sei mithin bestätigt worden. In diesem Gebiet bestehe denn auch seit Jahrzehnten eine Nutzung als Sportanlage. Die kommunale Erholungszone sei damit im Zeitpunkt ihrer Festsetzung in Übereinstimmung mit der übergeordneten Planung erfolgt. Insoweit allenfalls ein gewisser

Widerspruch vorliege, so deshalb, weil im Rahmen der Revision der kantonalen Richtplanung im Jahre 2014 ein kantonales Freihaltegebiet festgelegt worden sei. Dies zu einem Zeitpunkt, als das Gebiet Y bereits seit Jahrzehnten für Sportanlagen gedient habe. Die Richtplanung sei jedoch nicht parzellenscharf und das Grundstück befinde sich am südlichen Rand des kantonalen Freihaltegebiets. Deshalb erweise sich ein allfälliger Widerspruch höchstens als untergeordnet im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG.

5.3.

Die Rekurrierenden halten replizierend zusammengefasst entgegen, dass der gesamte für die geplante Anlage vorgesehene Perimeter in der kantonalen Freihaltezone liege. Aus der von der Rekursgegnerschaft aufgezeigten nutzungsplanerischen Geschichte lasse sich nichts zugunsten des Bauvorhabens ableiten. Im Gegenteil, die Gemeinde wäre verpflichtet gewesen, ihre Nutzungsplanung anzupassen, was sie unterlassen habe. Auch treffe die Aussage nicht zu, dass der fragliche Standort seit Jahrzehnten der Sportnutzung diene. Im fraglichen Bereich bestehe nämlich nicht eine Sportanlage, sondern eine landwirtschaftlich genutzte Fläche. Zudem seien die Einträge im kantonalen und regionalen Richtplan auch ohne Parzellenschärfe im fraglichen Gebiet sehr deutlich und räumlich schlüssig. Die Heranführung des Freihaltegebiets bis an die bestehenden Siedlungsränder entspringe nicht einer groben Näherung, sondern müsse als präzise Setzung gelesen werden. Der Umstand, dass sich das Bauareal an einer Randlage befinde, sei entgegen der Auffassung der Rekursgegnerschaft von grösster Bedeutung, da gerade die Übergänge besonders wichtig seien.

5.4.

Duplizierend wiederholt die Rekursgegnerschaft im Wesentlichen das bereits im ersten Schriftenwechsel Ausgeführte. Zudem verweist sie darauf, dass das kommunale Raumentwicklungskonzept im Baubewilligungsverfahren keine direkte Anwendung erfahre. Es handle sich dabei vielmehr um ein strategisches Führungs- und Lenkungsinstrument.

6.

Zunächst ist zu prüfen, ob die strittige Anlage eines Eintrages im regionalen Richtplan bedarf.

Gemäss Art. 8 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG) bedürfen Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan. Hierzu gehören insbesondere Vorhaben, die eine grosse Fläche beanspruchen, einen bedeutenden Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons haben, die grosse Verkehrsströme erzeugen oder hohe Umwelt- und Landschaftsbelastungen verursachen (vgl. zu alledem Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010 1068 Ziff. 2.3.3). Vorhaben, die einen Richtplan eintrag benötigen, erfordern typischerweise einen hohen Zusammenarbeits- und Abstimmungsbedarf im Kanton selbst, mit Nachbarkantonen oder dem Bund (Pierre Tschannen, Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, hrsg. von Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen, Zürich 2019, Art. 8 Rz. 24). Bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer richtplanerischen Festsetzung ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die räumliche Wesentlichkeit des Vorhabens wegleitend. Entscheidend ist, ob angesichts der weitreichenden Auswirkungen eines Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheint, die nur durch den Prozess der Richtplanung garantiert werden kann (BGE 137 II 254 E. 3.2 mit Hinweisen). Das Bundesgericht bejahte etwa die Notwendigkeit einer Richtplangrundlage in Bezug auf die Ausdehnung und den Standort einer geplanten Auto-Rundstrecke (BGE 137 II 254 E. 4 mit Hinweisen). Verneint wurde sie hingegen etwa hinsichtlich des eine Fläche von 21'000 m² einnehmenden Lausanner Museumsviertels "pôle muséal". Ausschlaggebend war dabei die bestehende gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr und das Absehen vom Bau eines Parkhauses. Die räumlichen Auswirkungen wichen damit gemäss dem Bundesgericht nicht von der im kantonalen Richtplan bereits vorgesehenen Nutzung ab und die zu erwartenden Immissionen verlangten nicht nach einer Abstimmung auf kantonalen oder regionaler Ebene (BGr 1C_15/2014, E. 6.2).

Das vorliegend strittige Bauvorhaben nimmt eine Fläche von rund 4'500 m² ein und ist damit um ein Vielfaches kleiner als die vom vorgenannten Museumsviertel eingenommene Fläche. Die Erstellung von Abstellplätzen ist auch vorliegend nicht geplant, vielmehr sollen die bereits bestehenden Parkmöglichkeiten genutzt werden. Der geplante Spielplatz und der Skatepark nehmen deutlich den grössten Teil der vom Projekt beanspruchten Fläche ein. Sie weisen indes mitnichten eine derart grosse Fläche auf, dass davon ausgegangen werden müsste, sie würden Besucher aus einem weiteren

Umkreis anziehen. Sodann kann davon ausgegangen werden, dass wegen der Grösse der Anlage die davon ausgehenden (Lärm-)Immissionen nicht ein Mass erreichen werden, die eine Abstimmung auf regionaler Ebene erfordern. Eine im Sinne von Art. 8 Abs. 2 RPG grosse Anlage liegt damit nicht vor.

Ob vorliegend die Richtpläne direkt anwendbar sind und ob eine sogenannte akzessorische Prüfung zulässig ist, wird nachfolgend zu prüfen sein.

7.1.

Das Bauareal liegt, wie bereits ausgeführt wurde, gemäss kommunalem Nutzungsplan in der Erholungszone B, Sport- und Freizeitanlage, EB.

Flächen, die der Erholung der Bevölkerung dienen sollen, sind gemäss § 61 Abs. 1 PBG als Freihalte- oder als Erholungszonen auszuscheiden. Erfordert ein Erholungsgebiet grundsätzlich keine Bauten, ist es einer Freihaltezone zuzuweisen; müssen hingegen Bauten oder Anlagen erstellt werden, so ist eine Erholungszone festzusetzen (Robert Wolf/Erich Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich, VLP-Schriftenfolge Nr. 58, Bern 1992, Rz. 33).

Die Erholungszone nach zürcherischem Recht ist eine Sondernutzungszone im Sinne von Art. 18 des Raumplanungsgesetzes (RPG; vgl. VB.2001.00048 vom 20. September 2001, E. 4b), allerdings nicht eine Bauzone, was sich bereits aus der Systematik des Planungs- und Baugesetzes ergibt. Es handelt sich um eine Zone, die von vornherein auf ganz bestimmte Nutzungen zugeschnitten ist. Zulässig sind lediglich die den Vorgaben der Richtplanung entsprechenden Bauten und Anlagen, wobei die Gemeinden die nötigen Bauvorschriften erlassen (§ 62 Abs. 2 PBG). Sie haben in ihren Bau- und Zonenordnungen konkret festzulegen, welche Nutzungen zulässig sind und welche primären Baubegrenzungsnormen gelten sollen. Dabei können sie verschiedene Arten von Erholungszonen definieren und ausscheiden. Zonenkonform können je nach konkreter Ausgestaltung z.B. Spiel- und Sportanlagen, Freibäder oder Familiengärten sein (Wolf/Kull, Rz. 36), aber auch etwa standortgebundenes Wohnen (VB.2001.00048, VB.2001.00055, VB.2001.00155 und VB.2001.00157 in BEZ 2001 Nr. 44). In der Erholungszone dürfen mithin nur Bauten und Anlagen erstellt werden, die in den

kommunalen Bau- und Nutzungsvorschriften - welche diesbezüglich in aller Regel einen hohen Konkretisierungsgrad aufweisen - eine ausdrückliche Grundlage finden. Darin unterscheidet sich die Erholungszone von den Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG bzw. §§ 47 ff. PBG, in denen grundsätzlich sämtliche Bauten und Anlagen erlaubt sind, die dem (in der Regel weit weniger spezifisch gefassten) Zonenzweck nicht widersprechen.

7.2.

Ziff. 10.2 Abs. 1 der Bau- und Zonenordnung lautet wie folgt:

"¹ In dieser Zone sind die Erstellung und Erweiterung von Bauten und Anlagen für den Sport- und Freizeitbetrieb zulässig."

Es ist unbestritten, dass das rekursbetroffene Vorhaben dem Sport- und Freizeitbetrieb dient und damit zonenkonform ist. Es ist der Rekursgegnerschaft insofern zuzustimmen, als einem nutzungskonformen Bauvorhaben Richtpläne nicht entgegengehalten werden können. Diese sind nicht rechtssetzend, weshalb sie Privaten weder Pflichten auferlegen, noch Rechte einräumen können, welche Privaten nicht schon von Gesetzes oder Verfassungs wegen zustehen. Sie sind lediglich behördenverbindlich (vgl. hierzu etwa VB.2016.00472 vom 23. März 2017, E. 4.4, BGr 1A.154/2002 vom 22. Januar 2003, E. 4.1).

Die Rekurrierenden stellen sich jedoch auf den Standpunkt, infolge des Wortlauts von § 62 Abs. 2 PBG seien die Richtpläne direkt anwendbar. Dieser Auffassung ist nicht zu folgen, ist es doch vielmehr auch gemäss dieser Norm Aufgabe der kommunalen Behörde, die nötigen Vorschriften zu erlassen. Würde der rekurrentischen Auffassung gefolgt und direkt auf die Richtpläne zurückgegriffen, würden diese gleichsam für Private verbindlich, was sie von Gesetzes wegen aber nicht sind (Art. 9 Abs. 1 RPG, § 19 Abs. 1 PBG).

8.

Die Rekurrierenden machen sodann sinngemäss geltend, die kommunale Nutzungszone halte einer akzessorischen Überprüfung nicht stand. Es ist damit vorweg zu prüfen, ob vorliegend die Voraussetzungen für eine akzessorische Überprüfung erfüllt sind.

Nutzungspläne werden prozessual wie Verfügungen behandelt, weshalb sie bei ihrem Erlass anzufechten sind, ansonsten sie grundsätzlich bestandskräftig werden und nicht mehr vorfrageweise überprüft werden können. Ausnahmsweise ist die vorfrageweise Überprüfung zulässig, so wenn sich der Betroffene bei Planerlass noch nicht über die ihm auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnte, er im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatte, seine Interessen zu verteidigen, oder wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit Planerlass so erheblich geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte, und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG) überwiegt (BGE 148 II 417 E. 3.3; vgl. auch Thierry Tanquerel, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, hrsg. von Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen, Zürich 2016, Art. 21 Rz. 29 ff.).

Wie sich schon aus den vorstehend wiedergegebenen Parteivorbringen der Rekursgegnerschaft ergibt, haben nach der letzten Revision der kommunalen Nutzungsplanung vom 23. Mai 2012 sowohl der kantonale als auch der regionale Richtplan Änderungen im hier massgeblichen Gebiet (Gebiet Z) erfahren: Gemäss dem kantonalen Richtplan aus dem Jahre 1998 lag das hier massgebliche Gebiet im Landwirtschaftsgebiet. Mit der Richtplanrevision vom 18. März 2014 überlagerte der Kantonsrat das Gebiet mit einem Freihaltegebiet (Siedlungstrennung, erholungsbezogene Vernetzung, vgl. kantonaler Richtplantext Ziff. 3.10.2). Der Regionale Richtplan aus dem Jahre 2018 teilt das Gebiet wie schon im Jahre 1998 dem allgemeinen Erholungsgebiet zu. Zudem wird das kantonale Freihaltegebiet übernommen. Gemäss der seit dem Jahre 1998 unveränderten kommunalen Richtplanung liegt das Baugrundstück in der Besonderen Erholungszone B, Sport- und Freizeitanlage (Ergänzung Sportanlage Y, vgl. Kommunaler Richtplan, Siedlungs- und Landschaftsplan, Bericht zur Revision 1997, S. 6).

Aus dem Dargelegten erhellt, dass sich seit der letzten kommunalen Nutzungsplanrevision durch die Festlegung eines Freihaltegebiets die tatsächlichen Verhältnisse erheblich verändert haben. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass dadurch die Nutzungsplanung rechtswidrig geworden sein könnte. Angesichts dessen, dass sowohl der auf der Bauparzelle als auch der auf der südlichen Parzelle Kat.-Nr. 3 vor längerer Zeit realisierte Fussballplatz

nicht innerhalb des Freihaltegebiets liegen, sprechen auch keine Rechtsschutzinteressen gegen eine akzessorische Überprüfung. Dasselbe gilt mit Blick auf die Planbeständigkeit, datiert doch die letzte kommunale Richtplanung, zumindest was den Siedlungs- und Landschaftsplan betrifft, aus dem Jahre 1997 und liegt die letzte Nutzungsplanrevision bereits mehr als 10 Jahre zurück. Nachfolgend ist daher zu prüfen, ob die kommunale Nutzungsplanung im hier interessierenden Bereich einer akzessorischen Überprüfung standhält.

9.1.

Der kantonale Richtplan (Siedlung und Landschaft) vom 31. Januar 1995 hatte im hier massgeblichen Gebiet wie bereits vorstehend ausgeführt ein Landwirtschaftsgebiet festgesetzt. Mit Revision des Landschaftsplans am 18. März 2014 überlagerte der Kantonsrat das Landwirtschaftsgebiet in diesem Bereich mit der Bezeichnung "Freihaltegebiet" und die Bauparzelle sowie die südliche Nachbarparzelle wurden dem übrigen Landwirtschaftsgebiet zugeteilt. Das Freihaltegebiet reicht im Süden bis zur Parzelle Kat.-Nr. 3 und erfasst damit den vom Bauvorhaben in Anspruch genommenen Bereich der Bauparzelle. Die im kantonalen Richtplan vorgesehenen Freihaltegebiete dienen sechs verschiedenen Funktionen (vgl. kantonaler Richtplantext Ziff. 3.10.1). Das hier im kantonalen Richtplan mit Nr. 13 gekennzeichnete Freihaltegebiet verfolgt den erklärten Zweck "Siedlungstrennung, erholungsbezogene Vernetzung".

Als Massnahmen zur Umsetzung dieser Festlegung in der Nutzungsplanung sollen nach dem kantonalen Richtplan Freihaltezonen ausgeschieden oder gegebenenfalls Landwirtschaftszonen belassen werden. Im Einzelfall kann die Freihaltung von Gebieten auch mittels Schutzverordnung gewährleistet werden (kantonaler Richtplantext Ziff. 3.10.3).

Das Ziel des kantonalen Freihaltegebietes Nr. 13 ist damit klar die dauernde Freihaltung von Bauten zum Zwecke der Gliederung des besiedelten Gebietes und des Landschaftsschutzes. Eine darüber hinausgehende Erholungsfunktion wird dem Gebiet hingegen nicht zugebilligt. Diese spezifische Funktion der landschaftsplanerischen Festlegung gibt zwingend den Zonenzweck der nachfolgenden Nutzungszone vor. Damit verbietet sich bereits vom Gesetzeswortlaut her die Festlegung einer Erholungszone B, Sport- und

Freizeitanlagen im fraglichen Gebiet, welche gerade entgegen dem mit dem Freihaltegebiet verfolgten Zweck den Bau von Sportanlagen zulässt.

Über diesen formalen Gesichtspunkt hinaus hängt die materielle Richtplankonformität davon ab, welche Bauten und Anlagen in der festgesetzten Erholungszone überhaupt zulässig wären. Gemäss Ziff. 10.2 BZO sind in der Erholungszone B Bauten und Anlagen für den Sport- und Freizeitbetrieb zulässig (vgl. die oben wiedergegebene kommunale Norm). Folglich sind auch oberirdische Bauten und Anlagen gemäss der kommunalen Norm bewilligungsfähig. Verlangt jedoch die Richtplanung die Freihaltung eines Gebietes zum Zwecke des Umgebungsschutzes oder der Trennung, so liegt darin ein absolutes (Hoch-)Bauverbot (vgl. RB 1990 Nr. 108; RB 1985 Nr. 81). Gemäss dem kantonalen Richtplantext dürfen darin denn auch nur Bauten, die für die Bewirtschaftung der Fläche notwendig und gleichzeitig auf den Standort angewiesen sind, bewilligt werden (Ziff. 3.10.3). Damit überschreitet die kommunale Norm klar den durch die kantonale Richtplanung vorgegebenen Rahmen. Es liegt damit ein Widerspruch zwischen der kommunalen Nutzungsplanung und dem kantonalen Richtplan vor.

9.2.1.

Gemäss § 16 Abs. 1 PBG haben die Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufen, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Abweichungen von diesem Grundsatz sind nur zulässig, sofern der Richtplan entweder einen Anordnungsspielraum zulässt, oder es sich um eine Abweichung im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG oder um eine sogenannte Durchstossung handelt.

Der sich aus dem kantonalen Richtplan ergebende Anordnungsspielraum ist Folge dessen generalisierter, nicht parzellenscharfen Darstellungsweise. Damit soll unter anderem den Gemeinden als Trägern der Nutzungsplanung derjenige Ermessensspielraum gewährt werden, den sie für eine parzellenscharfe, die örtlichen Besonderheiten und Interessen berücksichtigende Zonenplanung brauchen. Der Anordnungsspielraum ergibt sich aus den Karteneinträgen sowie den im Text beschriebenen Zielsetzungen und konkret formulierten Aufträgen an die einzelnen Planungsträger.

Der Anordnungsspielraum enthält eine quantitativ-räumliche sowie eine qualitativ-raumplanerische Komponente. Was die räumliche Komponente

angeht, so wurde in der Praxis bisweilen festgehalten, der Anordnungsspielraum umfasse eine bis zwei Bautiefen. Diese Dimension ergab sich im Kanton Zürich aus der Breite des ursprünglich kartografisch dargestellten weissen Bandes zwischen den verschiedenen Gebieten des Gesamtplanes 1978, welche üblicherweise rund 40 m mass und daher je nach massgebender Zone einer bis zwei Bautiefen entsprach. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich der Anordnungsspielraum in quantitativer Hinsicht nicht schematisch auf eine bestimmte Tiefe fixieren lässt, sondern aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse zu beurteilen ist (vgl. BGr 1P.37/2003 vom 12. September 2003, E. 4.1). Dass sich die Abweichung vom kantonalen Richtplan auf den kommunalen Anordnungsspielraum stützen kann, bringt die Rekursgegnerschaft zu Recht nicht vor. Solches ist schon allein deshalb nicht möglich, weil das mit dem kantonalen Richtplan definierte Freihaltegebiet bei Erlass der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung noch gar nicht festgelegt war. Die Rekursgegnerschaft stellt sich vielmehr auf den Standpunkt, dass eine geringfügige Abweichung im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG vorliegt.

9.2.2.

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Abweichungen vom Richtplan – unabhängig davon, ob eine § 16 Abs. 2 PBG entsprechende kantonale Norm besteht – zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, vorher den Richtplan förmlich zu ändern (so schon BGE 119 Ia 362 E. 4a, mit Hinweisen; Pierre Tschannen, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 9 Rz. 31 ff.).

Die im Freihaltegebiet liegende Fläche des Baugrundstücks beträgt rund 4'500 m², wobei das gesamte, sich weiter nach Norden erstreckende Freihaltegebiet um ein Mehrfaches grösser ist. Flächenmässig liegt damit tatsächlich eine untergeordnete Abweichung vor. Jedoch ist es nicht ersichtlich, weshalb auch Sport- und Freizeitanlagen gerade innerhalb des Freihaltegebiets realisiert werden müssen. Der Umstand allein, dass sich bereits im unmittelbaren Umfeld Sportstätten befinden, vermag hierfür keinen hinreichenden Grund zu begründen. Es mangelt daher an einer sachlichen Rechtfertigung.

9.2.3.

Als Durchstossung wird die Ausscheidung einer Freihaltezone, einer Erholungszone oder einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen innerhalb des Landwirtschaftsgebietes bezeichnet (vgl. kantonaler Richtplandtext Ziff. 3.2.3, vgl. VB.2002.00400 in BEZ 2004 Nr. 1).

Es ist fraglich, ob bei einer Überlagerung des Landwirtschaftsgebiets mit einem Freihaltegebiet eine Durchstossung überhaupt möglich ist. Dieser Frage braucht aber vorliegend nicht weiter nachgegangen zu werden. Eine Durchstossung setzt nämlich stets eine sachgerechte Interessenabwägung voraus. An einer solchen fehlt es vorliegend indes offensichtlich. Da das Freihaltegebiet mit der letzten kantonalen Richtplanrevision und damit erst nach erfolgter Nutzungsplanung festgelegt worden ist, war es der kommunalen Behörde von vornherein unmöglich, eine entsprechende Interessenabwägung vorzunehmen. Sachliche Gründe, weshalb das Freihaltegebiet, welches der Siedlungstrennung dient, durchstossen werden können soll, werden denn auch von der Vorinstanz nicht namhaft gemacht.

9.2.4.

Aus den dargelegten Gründen ergibt sich somit, dass weder eine Abweichung untergeordneter Natur (§ 16 Abs. 2 PBG) noch eine zulässige Durchstossung vorliegt.

10.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Rekurs gutzuheissen ist, weshalb der angefochtene Beschluss aufzuheben ist.

11.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Vorinstanz und der privaten Rekursgegnerin je zur Hälfte 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). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

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

11.2.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist den Rekurrierenden zulasten der privaten Rekursgegnerin eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 1'700.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzuzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; www.baurekursgericht-zh.ch).

Stehen sich im Verfahren private Parteien mit gegensätzlichen Begehren gegenüber, so wird die Gemeinde im Falle des Unterliegens in der Regel nicht entschädigungspflichtig (§ 17 Abs. 3 VRG). Umgekehrt entfällt im Falle des Obsiegens auch ein entsprechender Entschädigungsanspruch. Gründe, von dieser Regel abzuweichen, sind vorliegend nicht gegeben. Demnach ist der Vorinstanz keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen.

Der privaten Rekursgegnerin steht ausgangsgemäss keine Umtriebsentschädigung zu.