



G.-Nr. R3.2023.00185
BRGE III Nr. 0190/2024

Entscheid vom 18. Dezember 2024

Mitwirkende Abteilungspräsidentin Gabriele Kisker, Ersatzrichter Daniel Keller, Baurichter Thomas Regli, Gerichtsschreiberin Patrizia Schubert

in Sachen **Rekurrentin**
Politische Gemeinde X, [...]
vertreten durch Gemeinderat X, [...]
dieser vertreten durch [...]

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

Mitbeteiligte

2. Erbengemeinschaft A, bestehend aus:
2.1. – 2.5 [...]
Nrn. 2 - 2.5 vertreten durch [...]
3. Erbengemeinschaft B, bestehend aus:
3.1.-3.4 [...]
4. Verein Pferdesportzentrum X, [...]
5. C, [...]

betreffend Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich Nr. KS ARE 23-0532 vom 25. Oktober 2023; Nichtgenehmigung des Werkplans "Pferdesportanlage X", [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 25. Oktober 2023 versagte die Baudirektion Kanton Zürich dem Werkplan "Pferdesportanlage X", welcher der Gemeinderat X mit Beschluss vom 5. April 2023 festgesetzt hatte, die Genehmigung.

B.

Gegen diesen Entscheid gelangte die politische Gemeinde X mit Eingabe vom 20. November 2023 und den nachfolgenden Anträgen an das Baurekursgericht des Kantons Zürich:

" Die Verfügung Nr. KS-0532/23 vom 25. Oktober 2023 betreffend Nichtgenehmigung Werkplan "Pferdesportanlage X" sei aufzuheben;
es sei dem Werkplan "Pferdesportanlage X" die Genehmigung zu erteilen;
unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerin."

C.

Mit Verfügung vom 22. November 2023 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingabe vom 20. Dezember 2023 beantragte die Baudirektion Kanton Zürich die Abweisung des Rekurses.

E.

Mit Eingabe vom 22. Dezember 2023 beantragte der Mitbeteiligte C (Mitbeteiligter 5) die Abweisung des Rekurses, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentin.

Mit Eingabe vom 27. Dezember 2023 beantragte auch die Erbgemeinschaft A, bestehend aus [...] (Mitbeteiligte 2) die Abweisung des Rekurses, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekurrentin.

Die weiteren Mitbeteiligten verzichteten stillschweigend auf eine Stellungnahme.

F.

Im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels änderte die Rekurrentin ihr Rechtsbegehren dahingehend ab, als sie die Kosten- und Entschädigungsfolgen auch zu Lasten der Mitbeteiligten 2 und 5 beantragt. Im Übrigen hielt die Rekurrentin an ihren Anträgen fest.

Auch die Rekursgegnerin und die Mitbeteiligte 2 hielten an ihren Anträgen fest. Die weiteren Mitbeteiligten liessen sich im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels nicht vernehmen.

G.

Auf die Ausführungen der Parteien wird, soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurrentin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung ohne weiteres zur Rekuserhebung legitimiert (§ 338a Planungs- und Baugesetz [PBG]). Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Anlass für den streitgegenständlichen Werkplan "Pferdesportanlage X" war ein Konflikt über die Nutzung eines privaten Grundstücks zur Durchführung der sog. "Osterrennen X", welche durch den Reitverein von Y seit 1943 ausgerichtet werden. Die Grundstücke, auf welchen die Pferderennbahn ("X")

jeweils für die Rennen hergerichtet wird, liegen im Eigentum der politischen Gemeinde X (Kat.-Nrn. 1, 2, 3, 4 und 5), des Vereins Pferdesportzentrum X (Kat.-Nrn. 6 und 7), der Erbgemeinschaft A (Kat.-Nr. 8), der Erbgemeinschaft B (Kat.-Nr. 9) sowie C (Kat.-Nr. 10). Die privaten Grundeigentümer haben bisher ihre Bewirtschaftung ihrer Grundstücke an die Nutzung als Pferderennbahn angepasst und die Rennbahn jeweils für die Veranstaltung freigegeben. Im Oktober 2021 wurde das Grundstück Kat.-Nr. 8 zur landwirtschaftlichen Nutzung umgepflügt und damit die Durchführung der "Osterrennen" in den Folgejahren verunmöglicht. Der Gemeinderat X setze daraufhin mit Beschluss vom 5. April 2023 den Werkplan "Pferdesportanlage X" fest, mit der Absicht, das Land für die gesamte Pferdesportanlage zu sichern, um zukünftig die Durchführung der Rennveranstaltungen wieder zu ermöglichen.

3.

Zur Begründung der Nichtgenehmigung führt die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung zusammengefasst Folgendes aus: Der Werkplan nach §§ 114 ff. PBG diene der Sicherung von Land, das nach einem Richtplan (Verkehrsplan, Versorgungsplan, Plan der öffentlichen Bauten und Anlagen) für öffentliche Werke und Anlagen vorgesehen sei, die nicht mit Baulinien gesichert werden könnten. Er setze voraus, dass es sich dabei um ein öffentliches Werk handle und der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe diene. Der Betrieb einer Pferderennbahn und die Durchführung der Osterrennen würden jedoch keine öffentliche Aufgabe darstellen. Aus den Einträgen im kantonalen und regionalen Richtplan lasse sich nichts Gegenteiliges herleiten. Es ergebe sich daraus auch keine behördenverbindliche Verpflichtung zum Erhalt der Anlage.

4.

Die Rekurrentin betont in ihrer Rekurschrift zunächst, es dürfte unbestritten sein, dass an der Durchführung der Osterrennen ein öffentliches Interesse bestehe. Die Osterrennen in X könnten auf eine mittlerweile fast 90-jährige Tradition zurückblicken und seien in der Bevölkerung sehr beliebt. Die Gemeinde habe dementsprechend in ihrer räumlichen Entwicklungsstrategie verankert, dass die Pferderennbahn als besondere Qualität zu wahren und zu pflegen sei (Ziff. 2.1 lit. b der räumlichen Entwicklungsstrategie). In der gesamten Schweiz gebe es lediglich acht Pferderennbahnen, im Kanton

Zürich deren zwei. Die Rennbahn X weise deshalb gar überregionale Bedeutung auf.

Hinsichtlich der angefochtenen Verfügung rügt die Rekurrentin Rechtsverletzungen in verschiedener Hinsicht. Die Rekurrentin beanstandet, die vorinstanzliche Auslegung von § 114 Abs. 1 PBG sei contra legem. Der Wortlaut von § 114 Abs. 1 PBG verlange gerade nicht, dass für einen Werkplan eine öffentliche *Aufgabe* erfüllt werden müsse. Es sei nur, aber immerhin, ein öffentliches *Interesse* vorausgesetzt. In dem die Vorinstanz § 114 Abs. 1 PBG contra legem so auslege, dass ein öffentliches Interesse nicht genüge, sondern dass eine öffentliche Aufgabe erfüllt werden müsse, werde die Gemeindeautonomie verletzt, welche der Gemeinde bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs zukomme, und es werde gegen § 114 Abs. 1 PBG verstossen. Aufgrund welcher Auslegungsmethode sie zu dem (unzutreffenden) Schluss gelange, dass ein Werkplan entgegen dem ausdrücklichen Wortlaut nur zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe aufgestellt werden könne, begründe die Vorinstanz nicht. Einer solchen Auslegung bedürfe es ohnehin nicht, denn der Gesetzestext sei aus sich selbst heraus verständlich. Das Bundesgericht habe mit BGE 118 Ib 503 bereits geklärt, dass gemäss dem Wortlaut von § 114 Abs. 1 PBG ein öffentliches Interesse für einen Werkplan vorhanden sein müsse und hinreichend sei. Auch der kantonale Richtplantext (Kapitel 6, Ziff. 6.1 des kantonalen Richtplans, öffentliche Bauten und Anlagen) gehe davon aus, dass die Landsicherung mittels Werkplans auch für Anlagen der Kultur, des Sports sowie des Messe- und Kongresswesens erfolgen könne – auch wenn damit keine öffentlichen Aufgaben erfüllt würden. Selbst wenn man der Auslegung der Vorinstanz folgen würde, liege ohnehin eine öffentliche Aufgabe vor: Gemäss Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Förderung von Sport und Bewegung (SpoFöG) könne der Bund Finanzhilfen an den Bau und die Erneuerung von Sportanlagen von nationaler Bedeutung ausrichten. Das nationale Sportanlagenkonzept NASAK führe die Reitanlage X als Anlage von nationaler Bedeutung.

Die Pferdesportanlage X verfüge alsdann über je einen Eintrag im kantonalen und regionalen Richtplan. Der Eintrag als bestehende Anlage im regionalen Richtplan betreffe nicht nur die Erholungszone, sondern explizit die bestehende Pferdesportanlage samt Rennbahn (Tabelle 21, Nr. C2 des regionalen Richtplantextes). Der Richtplaneintrag dokumentiere das öffentliche Interesse, wie sich aus Ziff. 3.3.2 des regionalen Richtplantextes ergebe.

Das Vorgehen der Rekurrentin zur Sicherung der Pferdesportanlage samt Rennbahn könne sich also auf das im regionalen Richtplantext festgeschriebene öffentliche Interesse abstützen. Gemäss kantonalem Richtplantext könnten auch Bauten und Anlagen des Sports mit einem Werkplan gemäss §§ 114 ff. PBG gesichert werden. Indem die Vorinstanz dem Werkplan "Pferdesportanlage X" die Genehmigung verweigere, würden die Vorgaben des kantonalen und regionalen Richtplans verletzt.

5.1.

Der Werkplan ist in den §§ 114 ff. PBG geregelt. § 114 PGB lautet wie folgt:

" Sind Grundstücke nach einem Richtplan für ein Werk oder eine Anlage im öffentlichen Interesse vorgesehen, die nicht durch Baulinien gesichert werden können, dürfen die Eigentümer verlangen, dass innert fünf Jahren ein Werkplan festgesetzt wird."

5.2.

Voraussetzung für den Erlass eines Werkplans ist, dass das betreffende Grundstück noch nicht im Eigentum des Werkträgers steht. Erforderlich ist weiter, dass die betreffende Baute oder Anlage in einem Richtplan vorgesehen ist, wobei vor allem die Teilrichtpläne "öffentliche Bauten und Anlagen" und "Versorgung" kantonalen, regionaler oder kommunaler Stufe infrage kommen. Der Zweck der betreffenden Bauten und Anlage muss dem Richtplaneintrag entsprechen (Michael Steiner/Peter Bösch, in: Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. Auflage 2024, Hrsg. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Bd. 1, S. 271). Ein Werkplan kann nur für Bauten und Anlagen festgesetzt werden, welche nicht durch Baulinien gesichert werden können.

Gemäss § 114 Abs. 3 PBG hat der Werkplan über den ungefähren Standort der geplanten Bauten und Anlagen sowie den genauen Landbedarf Aufschluss zu geben. Festgesetzt wird der Werkplan vom Träger des Werks, bei Ungewissheit über die Trägerschaft vom Ersteller des betreffenden Richtplans (§ 115 Abs. 1 PBG). Werkpläne, welche nicht durch den Kanton festgesetzt werden, müssen von der Baudirektion genehmigt werden (§ 115 Abs. 2 i.V.m. § 2 lit. b PBG).

Mit Genehmigung des Werkplans erhält der Werkträger das Enteignungsrecht (§ 116 PBG). Solange das Eigentum noch nicht auf den Werkträger übergegangen ist, gelten für bauliche Massnahmen durch die Grundeigentümer dieselben Beschränkungen wie für baulinienwidrige Bauten und Anlagen (§ 117 PBG). Während dieser Zeit kommt dem Werkträger das Vorkaufsrecht für das betreffende Grundstück zu, dem Grundeigentümer wiederum kommt das Heimschlagsrecht zu (§§ 118 f. PBG).

6.1.

Zu prüfen ist zunächst die strittige Frage, ob ein Werkplan voraussetzt, dass dieser für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erforderlich ist. Dies bedingt eine Auslegung des Gesetzestextes.

Gemäss dem Bundesgericht muss das Gesetz in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 141 III 195 E. 2.4, m.w.H.). Vom eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf allerdings nur dann abgewichen werden, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass der scheinbar klare Wortlaut nicht dem "wahren Sinn" der Norm entspricht (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 179). Neben der teleologischen Auslegungsmethode stützt sich das Bundesgericht zum Teil aber auch auf eine historische Auslegung und die Materialien der gesetzgeberischen Vorarbeiten, um den Sinn des Gesetzes aufgrund der Absichten der an der Gesetzgebung beteiligten Organe zu ermitteln. Der Wille des historischen Gesetzgebers ist insbesondere bei jungen Gesetzen von erheblicher Bedeutung und darf nicht ohne Weiteres übergangen werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 181).

6.2.

Nach dem Wortlaut bzw. der rein sprachlich-grammatikalischen Auslegung von § 114 Abs. 1 PBG ist ein öffentliches Interesse für einen Werkplan ausreichend, verlangt der Gesetzestext in dieser Hinsicht doch wörtlich einzig, dass Grundstücke nach einem Richtplan für ein Werk oder eine Anlage *im öffentlichen Interesse* vorgesehen sein müssen.

Zu beachten ist indes, dass § 114 Abs. 1 PBG im Jahr 1991 eine Änderung erfahren hat. Die ursprüngliche Fassung enthielt statt der Formulierung "Werk oder [...] Anlage im öffentlichen Interesse" gemäss der neuen Fassung die Begriffe "öffentliches Werk" und "öffentliche Anlage". Die Bestimmung lautete wie folgt:

" Sind Grundstücke nach einem Richtplan als Standort für ein öffentliches Werk oder eine öffentliche Anlage vorgesehen, die nicht durch Baulinien gesichert werden können, dürfen die Eigentümer verlangen, dass innert längstens fünf Jahren ein Werkplan festgesetzt wird."

Was unter einem öffentlichen Werk oder einer öffentlichen Anlage zu verstehen ist, definiert das PBG nicht. Eingeführt wurde das Planungsinstitut des Werkplans in der Absicht, ein Instrument zur Sicherung des Landbedarfs der öffentlichen Hand zu schaffen. Landbedarf hat die öffentliche Hand insofern, als sie damit eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Die Vorinstanz weist zudem zutreffend darauf hin, dass der Werkbegriff im PBG ausschliesslich in Zusammenhang mit öffentlicher Infrastruktur (neben den Bestimmungen zum Werkplan namentlich in § 91 [Erschliessungsplan], § 110 [Enteignungsrecht bei Baulinien], § 120 [vorsorgliches Bauverbot], § 144 [Zuteilung im Quartierplanverfahren], § 166 [technische Anforderungen an Erschliessungsanlagen]) verwendet wird, wobei die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur eine öffentliche Aufgabe im engeren Sinn ist. Dies impliziert, dass unter öffentlichen Werken und Anlagen im Sinne des aPBG Bauten und Anlagen der öffentlichen Hand zu verstehen sind, welche der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.

Mithin ist davon auszugehen, dass bis zum Inkrafttreten der heutigen Fassung von § 114 Abs. 1 PBG im Februar 1992 der Werkplan die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe voraussetzte.

6.3.

Es stellt sich die Frage, ob diese Voraussetzung mit der Neufassung der fraglichen Bestimmung tatsächlich weggefallen ist, wie deren Wortlaut suggeriert.

Gesetzessystematisch sind die §§ 114–119 im die Nutzungsplanung betreffenden 3. Abschnitt eingeordnet und dort wiederum im Unterabschnitt über die Landsicherung für öffentliche Werke (lit. F). Dies impliziert, dass Werkpläne nur für öffentliche Werke – und damit für Werke, welche der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen – erstellt werden dürfen. Auch das in der Gesetzessystematik nachgelagerte Instrument des vorsorglichen Bauverbots in §§ 120 ff. PBG bezweckt dem Wortlaut nach die Sicherung öffentlicher Werke und Anlagen. Entgegen dem Dafürhalten der Rekurrentin spricht der Umstand, dass der Titel des Unterabschnitts F ("Landsicherung für öffentliche Werke") im Zuge der Änderung von § 114 Abs. 1 PBG nicht Diskussionsgegenstand war, gerade nicht dafür, dass mit der Änderung der Bestimmung auch deren Zweck geändert werden sollte.

Solches ist auch der (spärlich vorhandenen) Rechtsprechung nicht zu entnehmen. So hat die Baurekurskommission mit Entscheid vom 9. Mai 1996 (BRKE IV Nr. 0063/1996, E. 3) festgehalten, dass der Werkplan ein Instrument der Nutzungsplanung sei und dem Titel vor §§ 114 ff. PBG nach der Landsicherung für öffentliche Werke diene. Ebenso hielt das Verwaltungsgericht im Rahmen eines Entscheids betreffend Entschädigung für materielle Enteignung, allerdings ohne sich einlässlich mit dem Instrument des Werkplans zu befassen, fest, der Werkplan diene dem Zweck, den künftigen Landbedarf der öffentlichen Hand sichern (VR.2000.00003 vom 9. Februar 2001, E. 5.c)bb)).

Die Rekurrentin verweist zur Untermauerung ihres Standpunkts auf BGE 118 Ib 503. In jenem kurz nach Inkrafttreten der heute geltenden Fassung von § 114 Abs. 1 PBG ergangen Entscheid, in dem es um einen Werkplan für die Erweiterung des Strandbads Thalwil ging, habe das Bundesgericht nicht geprüft, ob das Erweitern des Strandbads, das Verlegen des Bootshafens und das Realisieren des Seeuferwegs öffentliche Aufgaben darstellten. Es habe nur, aber immerhin, geprüft, ob dafür ein öffentliches Interesse vorgelegen habe und habe gar eine Interessenabwägung vorgenommen. Die kantonalen Instanzen, welche noch unter der Geltung von § 114 Abs. 1 aPBG

entschieden hätten, hätten den Werkplan genehmigt bzw. geschützt, woraus geschlossen werden könne, dass bereits § 114 Abs. 1 aPBG nicht vorausgesetzt habe, dass mit einem Werkplan eine öffentliche Aufgabe erfüllt werden müsse.

Dem betreffenden Entscheid lässt sich entnehmen, dass das Bundesgericht davon ausgeht, dass der Werkplan unverändert der Landsicherung für öffentliche Werke dient (BGE 118 Ib 503, E. 6.a)). Zutreffend ist, dass diese Voraussetzung im Entscheid, der eine öffentliche Badeanlage sowie einen öffentlichen Seeuferweg betraf, nicht näher diskutiert wurde. Jedoch war diese Voraussetzung im betreffenden Entscheid auch nicht umstritten. Die Rügen der Beschwerdeführer betrafen vielmehr die Konformität des Werkplans mit dem Richtplaneintrag sowie die Frage, ob der Werkplan dem Verfahren nach Art. 24 des Raumplanungsgesetzes (RPG) zu unterstellen sei. Der Entscheid folgt im Ergebnis der Auffassung, dass der Werkplan einem öffentlichen Werk dienen muss, was im Lichte des vorstehend unter E. 6.2 Dargelegten darauf schliessen lässt, dass die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe vorauszusetzen ist.

Daran ändert der Hinweis der Rekurrentin auf den Werkplan für die Schulsportanlage D nichts. Für ihre Auffassung, wonach ein Werkplan nunmehr auch Landsicherung für Bauten aufgestellt werden könne, welche nicht der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen, lässt sich hieraus nichts ableiten. Selbst wenn die Schulsportanlage, wie es die Rekurrentin geltend macht, auch Clubräume des örtlichen Fussball- und Tennisclubs beherbergt, handelt es sich in erster Linie um ein öffentliches Werk.

6.4.

Auch das Argument der Rekurrentin, wonach bei der systematischen Auslegung der Zusammenhang des fraglichen Instituts des Werkplans mit § 26 PBG und dem kantonalen Richtplan zu beachten sei, erweist sich als unbehelflich. Die Rekurrentin führt hierzu aus, gemäss Ingress zu § 26 PBG enthalte der kantonale Richtplan der öffentlichen Bauten und Anlagen die für die Raumplanung wichtigen Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse von kantonaler Bedeutung. Dazu gehörten Kultur, Erholung und Sport, mithin keine öffentlichen Aufgaben im engeren Sinn. Der kantonalen Richtplantext lege in Ziff. 6.1.2 sodann fest, dass die Richtplaneinträge für öffentliche Bauten und Anlagen die Voraussetzungen für den Landerwerb mittels Werkplan

schaffen würden, wohlgernekt also für Bauten und Anlagen i.S.v. § 26, welche teilweise keine öffentlichen Aufgaben umfassen würden.

Zunächst einmal enthält der von der Rekurrentin zitierte Teilrichtplan *öffentliche* Bauten und Anlagen und nicht private, wie die vorliegende Pferdesportanlage. Der kantonale Richtplan der öffentlichen Bauten und Anlagen dient der Bedürfnisfestlegung für öffentliche Einrichtungen in den Bereichen Bildung und Forschung, Gesundheit, Kultur, Sport, Messe und Kongresswesen sowie weiteren öffentlichen Dienstleistungen wie Verwaltung und Justiz (vgl. kantonaler Richtplantext, Ziff. 6.1.1 a). Mit den Festlegungen im Teilrichtplan der öffentlichen Bauten und Anlagen werden die langfristig notwendigen Handlungsspielräume gesichert zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Rekurrentin geht fehl (und widerspricht sich im Übrigen), wenn sie in den Bereichen Kultur, Erholung und Sport keine öffentlichen Aufgaben verortet. Selbst wenn dies der Fall wäre, wäre damit noch nicht gesagt, dass für einen Werkplan keine öffentliche Aufgabe erforderlich wäre.

6.5.1.

Schliesslich spricht auch das Motiv des Gesetzgebers zur Änderung der Bestimmung von § 114 PBG dafür, dass für die Aufstellung eines Werkplans nach wie vor die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erforderlich ist.

Gemäss den zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz im Rahmen ihrer Vernehmlassung ist die Änderung von § 114 Abs. 1 PBG in Zusammenhang mit der zeitgleichen Anpassung von § 60 Abs. 1 PBG zu lesen, welcher die Zone für öffentliche Bauten behandelt. Nach § 60 Abs. 1 aPBG war die Zuweisung zur Zone für öffentliche Bauten nur möglich, wenn das betreffende Grundstück bereits im Eigentum des Gemeinwesens oder eines Zweckverbands war. Mit der Anpassung von § 60 Abs. 1 PBG fiel diese Voraussetzung weg. Den Erläuterungen zum Entwurf der Baudirektion vom Februar 1988 zur Revision des PBG ist zu § 60 PBG auf S. 7 zu entnehmen: *"Da öffentliche Aufgaben nach der Richtplanung auch von Trägern ohne öffentlichrechtlichen Status wahrgenommen werden, drängt sich diese Öffnung auf"*. Bei § 114 PBG wurde festgehalten: *"Hier gelten die gleichen Überlegungen wie bei E § 60"* (S. 7).

Im Antrag des Regierungsrates vom 11. Oktober 1989 zu Änderung des Planungs- und Baugesetzes, Vorlage 3027, wurde die Aussage zu § 60 PBG im

Wesentlichen wiederholt. Betreffend § 114 wurde auf die Bemerkungen zu § 26 verwiesen. Dort wurde vermerkt: *"Die hier vorgeschlagenen Änderungen sind vorwiegend redaktioneller Natur, indem sie den schon bisher erfolgten Einschluss von Bauten und Anlagen, die im öffentlichen Interesse, aber nicht im öffentlichen Eigentum sind, nachvollziehen."*

Aus den genannten Ausführungen kann geschlossen werden, dass mit der vorgeschlagenen Änderung von § 114 Abs. 1 PBG eine Öffnung hinsichtlich der Trägerschaft des Werks beabsichtigt wurde.

6.5.2.

In der Kommission des Kantonsrats war die Änderung des § 114 PBG mehrfach Diskussionsgegenstand (Protokoll zur Beratung des Berichtes und Antrages des Regierungsrates vom 11. Oktober 1989 betreffend Planungs- und Baugesetz [Änderung], Vorlage 3027, S. 249 ff. sowie 569 f., [Kommissionsprotokoll]). Anlässlich der erstmaligen Beratung von § 114 PBG beanstandete Kommissionsmitglied A. Keiser einführend, der Werkplan sei kein taugliches Instrument für eine längerfristige Landsicherung durch die "öffentliche Hand". Es fehle ein Instrument, das "für die Öffentlichkeit" mittel- und langfristige Land sichern könne. Bei den Kiesabbaugebieten schaffe man nun ein solches Instrument und es frage sich, weshalb man es nicht auch "für andere öffentliche Aufgaben" tue. Im Anschluss daran wurde darüber debattiert, ob der Spielraum des Gemeinwesens, um Land, das sich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eignet, effizienter sichern zu können, erweitert werden müsste, wobei sich einzelne Kommissionsmitglieder kritisch äusserten hinsichtlich einer Ausweitung der Enteignungsmöglichkeiten. Im Verlauf der Beratung wurde auch die Frage aufgeworfen, wie weit öffentliche Aufgaben gehen würden und ob aus dem Richtplan ersichtlich sei, welche öffentlichen Aufgaben gemeint sein könnten. Bzgl. letzterer Frage verwies der Vertreter der Baudirektion, E. Kull, auf die Aufzählung in § 26 PBG (Kommissionsprotokoll, S. 249 ff.). Bei der späteren Beratung des Antrags auf Belassen der alten Fassung von § 114 antwortete E. Kull, nach dem Grund der Änderung von § 114 gefragt: *"Wenn z.B. gemäss Gesamtplan eine Stiftung als Trägerin bezeichnet ist, soll auch sie einen Werkplan verlangen können"* (Kommissionsprotokoll, S. 570).

Der Vorinstanz ist zu folgen, wenn sie ausführt, insbesondere der Diskurs anlässlich der erstmaligen Beratung von § 114 PBG zeige auf, dass

Werkpläne auch weiterhin eng auf öffentliche Aufgaben begrenzt sein sollten. Gerade die ablehnenden Voten hinsichtlich der Ausweitung der Möglichkeiten des Gemeinwesens zur Landsicherung für öffentliche Aufgaben und die Fragen nach dem Inhalt öffentlicher Aufgaben lassen nicht darauf schliessen, dass die Voraussetzungen des Werkplans auch hinsichtlich des Zwecks gelockert werden sollten.

6.5.3.

Die Rekurrentin stellt sich auf den Standpunkt, dass die Änderung von § 114 Abs. 1 PBG auch in Zusammenhang mit der Neueinführung von § 44a PBG zu bringen sei, mit welchem überkommunale Gestaltungspläne für die Materialgewinnung und -ablagerung aufgestellt werden können. In der Praxis würden solche überkommunalen Gestaltungspläne oft für den Kiesabbau aufgestellt. Die Rekurrentin weist in diesem Zusammenhang auf zwei Voten des Kommissionsmitglieds A. Keiser hin, der im Rahmen der Debatte zu § 60 PBG den Antrag stellte, es sei in Abs. 1 von § 60 PBG "von ihren Eigentümern" zu streichen und – auf den Einwand hin, dass Zonen gemäss § 60 PBG mit dieser Streichung eigentlichen "Enteignungszonen" gleichkommen würden, was man nicht wolle – ausführte: *"Auch beim Kiesabbau will man durch die Einzonung die Enteignung für den Kiesabbau vorspuren. Es setzt eine Enteignung aber einen Werkplan voraus auf die Bezeichnungen 'öffentliches' Werk und 'öffentliche' Anlagen ist ein sehr bedeutender Eingriff. Die bestehende Fassung ist besser"* (Kommissionsprotokoll, S. 570). Zudem macht die Rekurrentin aufmerksam auf weitere, im Rahmen der kantonsrätlichen Beratung geäusserten Voten der Kantonsräte A. Keiser (*"[...] Sie haben vielleicht bemerkt, dass nach dem Vorschlag der Regierung und der Mehrheit § 114 Abs. 1 über den Werkplan geändert werden soll. Diese Änderung hat keinen anderen Zweck als zu ermöglichen, dass im Gebiet eines solchen Gestaltungsplans für den Kiesabbau der private Grundeigentümer enteignet werden kann.[...]"*) [Kantonsratsprotokoll vom 11. März 1991, S. 14]) und R. Keller (*"[...] Das von uns vorgeschlagene Instrument ist ein sehr sehr massvolles Instrument, im Gegensatz zu dem, was wir gerade beschlossen haben bei den Kiesgebieten und bei den Deponien, wo Sie der Öffentlichkeit und den Privaten, die an einem Kiesabbau zum Beispiel interessiert sind, sofort die Enteignungsmöglichkeit geben für den Werkplan. [...]"*) [Kantonsratsprotokoll vom 11. März 1991, S. 24] und *"Wenn Sie der öffentlichen Hand die gleichlangen Spiesse wie beispielsweise einer privaten Kiesgrube oder einer Deponie des Herrn*

Spross zubilligen wollen, was aber offensichtlich nicht der Fall ist, [...]" [Kantonsratsprotokoll vom 12. März 1991, S. 7]). Aus den zitierten Voten und dem Umstand, dass der Änderung von § 114 Abs. 1 PBG schliesslich zugestimmt wurde, schliesst die Rekurrentin, dass die vorberatende Kommission und der Kantonsrat bei der Änderung vom 1. September 1991 davon ausgegangen seien, dass Werkpläne auch für Kiesgruben und damit für private Vorhaben (welche im öffentlichen Interesse liegen) aufgestellt werden könnten.

Grund für die Einführung des kantonalen oder regionalen Gestaltungsplans für Materialgewinnung und Materialablagerung (§ 44a PBG) war die Rechtsprechung des Bundesgerichts, welche aufgrund der bundesrechtlichen Planungspflicht für grössere Anlagen der Materialgewinnung und -ablagerung nicht nur deren Festlegung im kantonalen Richtplan, sondern zusätzlich auch deren Festlegung in einem Nutzungsplan, idealerweise einem Sondernutzungsplan, verlangte (s. VB.2018.00760 vom 8. Juli 2020; E. 4.3.4, auch zum Folgenden).

Alsdann wurden §§ 84 und 89 PBG zur Einführung kantonaler Gestaltungspläne angepasst. Dies wurde damit begründet, dass ähnliche Verhältnisse auch bei anderen Bauten und Anlagen vorliegen, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan enthalten sind, aber in ihrer Ausgestaltung nicht die Besonderheiten von Kiesabbau- oder Deponieprojekten aufweisen. Auch für solche Vorhaben könnten von der Baudirektion festzusetzende Gestaltungspläne erforderlich werden, um die bundesrechtliche Koordinationspflicht im Zusammenhang mit der Beurteilung der Umweltverträglichkeit zu erfüllen und die allenfalls nötige Umweltverträglichkeitsprüfung mit der planungsrechtlichen Festlegung zu verbinden.

Es ging dabei folglich um die Sicherstellung einer umfassenden Prüfung sämtlicher raum- und umweltrelevanten Aspekte in einem Verfahren (Michael Steiner/Thomas Wipf, in: Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. Auflage 2024, Hrsg. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Bd. 1 S. 210) und nicht um die Sicherstellung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Probleme, welche grössere Vorhaben in Bezug auf die raum- und umweltrelevanten Aspekte mit sich bringen, stellen sich unabhängig davon, ob das Vorhaben der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe oder rein privaten Zwecken dient.

Aus den zitierten Voten kann damit nicht geschlossen werden, dass der Gesetzgeber die Absicht hatte, die Voraussetzungen des Werkplans zu lockern bzw. an dessen Zweck etwas zu ändern. Mit der Gesetzesänderung sollte lediglich erreicht werden, dass auch private Trägerschaften einer öffentlichen Aufgabe einen Werkplan verlangen können.

6.6.

Zusammengefasst ist davon auszugehen, dass der scheinbar klare Wortlaut von § 114 Abs. 1 PBG nicht dem wahren Sinn der Norm entspricht. Nach dem Ergebnis der Auslegung dient der Werkplan der Landsicherung für Werke oder Anlagen, welche zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erforderlich sind. Entgegen dem Wortlaut der Bestimmung ist ein Werkplan nicht schon dann zulässig, wenn an einem rein privaten Vorhaben (auch) ein öffentliches Interesse besteht. Angesichts dessen, dass die Genehmigung eines Werkplans mit dem Enteignungsrecht einen sehr einschneidenden Eingriff in die Eigentumsfreiheit miteinschliesst, ist ohne weiteres gerechtfertigt, dass an den Werkplan strenge Voraussetzungen geknüpft sind.

7.1.

Zu prüfen ist folglich, ob mit der Pferdesportanlage X eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird.

7.2.

Bezüglich des Begriffs der öffentlichen Aufgaben im Sinne des PBG kann auf die zutreffende Darstellung der Vorinstanz im Rahmen der Vernehmlassung verwiesen werden. Zusammengefasst bedingt eine öffentliche Aufgabe, dass sich eine entsprechende Erfüllungspflicht aus dem Gesetz ableiten lässt (Bernhard Rütsche, Was sind öffentliche Aufgaben?, in: recht, Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis, Bern 2013, S. 159 ff.).

Vorliegend ist keine Erfüllungspflicht seitens des Gemeinwesens hinsichtlich des Betriebs der fraglichen Pferdesportanlage ersichtlich. Die Vorinstanz weist zutreffend darauf hin, dass die Aufnahme einer Anlage im Nationalen Sportanlagenkonzept NASAK für sich keine öffentliche Aufgabe begründet. Das NASAK, das ein Konzept nach Art. 13 RPG darstellt, beinhaltet hauptsächlich Kriterien für die Beurteilung von Beitragsgesuchen und bildet eine Entscheidungsgrundlage für die Gewährung von Finanzhilfen an den Bau

von Sportanlagen von nationaler Bedeutung (Eloi Jeannerat/Lukas Bühlmann, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, Hrsg. Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen, Art. 13 Rz 25). Eine Pflicht des Gemeinwesens zu darüberhinausgehender Förderung oder Sicherstellung für im NASAK aufgenommene Sportanlagen besteht nicht. In diesem Zusammenhang kann auf die ergänzenden Ausführungen der Vorinstanz im Rahmen der Vernehmlassung verwiesen werden (act. 9 Rz 24 f.). Darüber hinaus ist den Mitbeteiligten 2 zu folgen, wenn diese ausführen, der Eintrag der Pferdesportanlage X im NASAK erstrecke sich nicht explizit auf die Pferderennbahn, respektive die Osterrennen: Der Eintrag im NASAK unter Ziff. 8.10 (abrufbar unter: <https://www.baspo.admin.ch/de/nationales-sportanlagenkonzept-nasak>) lautet auf die Bezeichnung "Reitanlage". Als umfasste Sportaktivität ist das Springen eingetragen, nicht jedoch die Durchführung von Pferderennen.

Eine öffentliche Aufgabe zur Bereitstellung von Reitanlagen und Pferderennbahnen lässt sich auch nicht aus dem allgemeinen Auftrag zur Sportförderung gemäss Art. 121 der Kantonsverfassung (KV) und dem Eintrag der Reitsportanlage X im kantonalen Sportanlagenkonzept KASAK (welcher ebenfalls nur allgemein auf "Pferdesportanlage" lautet, vgl. KASAK, abrufbar unter: <https://www.zh.ch/de/sport-kultur/sport/raum-fuer-sport/kantonales-sportanlagenkonzept.html>, Eintrag Nr. 94) ableiten. Die Sportförderung umfasst, wie die Vorinstanz bereits ausführte, die Ausrichtung finanzieller Beiträge und die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen (Viviane Sobotich, in; Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, Hrsg. Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach, Vorb. zu Art. 95-121, Rz 11 ff.), wobei der Schwerpunkt der staatlichen Sportförderung im Jugend- und Breitensport und in der Grundversorgung liegt (Stefan Vogel, in; Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, Hrsg. Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach, Art. 121, Rz 8 ff.). Auch die Aufnahme im NASAK-Katalog bildet lediglich Grundlage zur Unterstützung mit einem höheren Beitragssatz aus dem kantonalen Sportfonds.

Mangels Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe fehlt es dem Werkplan "Pferdesportanlage X" damit an einer Grundvoraussetzung.

8.

Soweit die Rekurrentin geltend macht, indem die Vorinstanz dem Werkplan "Pferdesportanlage X" die Genehmigung versage, würden die Vorgaben des kantonalen und regionalen Richtplans verletzt, ist ihr ebenfalls nicht zu folgen.

Der Eintrag der Pferdesportanlage X im regionalen Teilrichtplan Siedlung und Landschaft als bestehende Anlage bildet, wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, die Grundlage für deren Zonenkonformität in der Erholungszone (§ 62 Abs. 2 PBG). Eine behördliche Verpflichtung zum Erhalt der Anlage lässt sich aus dem Eintrag hingegen nicht ableiten. Die Erwähnung im kantonalen Richtplan stellt, wie die Vorinstanz darlegte, hingegen keine richtplanerische Festlegung dar.

9.

Zusammenfassend erweist sich der Rekurs als unbegründet. Hinsichtlich des angefochtenen Beschlusses sind keine Rechtsverletzungen auszumachen. Die Verweigerung der Genehmigung des Werkplans "Pferdesportanlage X" war mangels Vorliegens einer öffentlichen Aufgabe rechtmässig.

10.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Rekurrentin 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. 6'000.– festzusetzen.

10.2.

Sowohl die Rekurrentin als auch die Mitbeteiligten 2 und der Mitbeteiligte 5 beantragen eine Umtriebsentschädigung.

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. Einer nicht durch einen Rechtsbeistand vertretenen Partei entstehen im Allgemeinen keine Rechtsverfolgungskosten, die zu entschädigen wären. Eine Umtriebsentschädigung ist ihr demnach nur dann zuzusprechen, wenn die Grenzen des im Verwaltungsrechtspflegeverfahren Üblichen und Zumutbaren durch anderweitigen Aufwand deutlich überschritten wurden. In der Regel ist das Vorliegen eines solchen Aufwandes zu verneinen. Der Beizug eines Rechtsbeistandes hingegen ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.).

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens steht der Rekurrentin von vornherein keine Umtriebsentschädigung zu.

Hinsichtlich des nicht anwaltlich vertretenen Mitbeteiligten 5 ist nicht ersichtlich, inwiefern ihm Rechtsverfolgungskosten entstanden wären, die es zu entschädigen gälte.

Hingegen ist vorliegend den gemeinschaftlich vertretenen Mitbeteiligten 2 zulasten der Rekurrentin eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von total Fr. 1'700.–.

