



G.-Nr. R4.2025.00057  
BRGE IV Nr. 0134/2025

**Entscheid vom 9. Oktober 2025**

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichter Peter Heierle, Baurichter Roland Keller, Gerichtsschreiber Till Kaufmann

in Sachen

**Rekurrierende**

1. A
2. Erbengemeinschaft B, bestehend aus,
  - 2.1. D
  - 2.2. E
  - 2.3. F
3. Architekturbüro G AG,
4. Erbengemeinschaft C, bestehend aus,
  - 4.1. H
  - 4.2. I

alle vertreten durch Rechtsanwalt J

gegen

**Rekursgegnerinnen**

1. Politische Gemeinde X  
Nr. 1 vertreten durch Stadtrat X  
dieser wiederum vertreten durch Rechtsanwalt K
2. Baudirektion Kanton Zürich

betreffend

Beschluss des Stadtparlaments vom 2. September 2024 sowie Genehmigungsverfügung der Baudirektion Kanton Zürich Nr. KS ARE 24-0355 vom 4. März 2025: Festsetzung bzw. Genehmigung Teilrevision kommunalen Nutzungsplanung "Y", X

---

## **hat sich ergeben:**

### **A.**

Am 2. September 2024 setzte das Stadtparlament der politischen Gemeinde X u.a. die Teilrevision der Nutzungsplanung "Umzonung Y" fest. Mit Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 4. März 2025 wurde die Teilrevision genehmigt.

### **B.**

Gegen diese Entscheide erhoben A, die Erbgemeinschaft B, die Architekturbüro G AG sowie die Erbgemeinschaft C (nachfolgend: Rekurrierende 1-4) mit gemeinsamer Eingabe vom 14. April 2025 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und stellten dabei die nachfolgenden Rechtsbehörden:

- "1. Es seien der Festsetzungsbeschluss des Stadtparlaments X vom 2. September 2024 und der Genehmigungsentscheid der Baudirektion Kanton Zürich (Ref. Nr. KS ARE 24-0355) vom 4. März 2025 betreffend Teilrevision Nutzungsplanung «Umzonung Y» aufzuheben.
2. Es sei festzustellen, dass der Richtplaneintrag für die Errichtung einer Sport- und Erholungsanlage im Gebiet Y eine unzureichende Grundlage für die Umzonung im vorgesehenen Ausmass darstellt und rechtswidrig ist.
3. Eventualiter sei die Sache an die Rekursgegner zurückzuweisen und diese anzuweisen, die Umzonung unter Berücksichtigung einer Redimensionierung des Angebots, einer Prüfung von Ersatzstandorten und einer Interessenabwägung erneut zu prüfen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich 8.1% MWST) zu Lasten des Kantons Zürich und der Stadt X."

### **C.**

Mit Präsidialverfügung vom 25. Juni 2024 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Gleichzeitig wurde Rechtsanwalt J eine Frist von 10 Tagen angesetzt, um dem Baurekursgericht eine Vertretungsvollmacht für D und F, Mitglieder der Rekurrentin 2, einzureichen. Für den Unterlassungsfall wurde angedroht, auf deren Rekurs nicht einzutreten.

#### **D.**

Innert einmal erstreckter Frist reichte Rechtsanwalt J die besagten Vollmachten nicht ein.

#### **E.**

Mit Eingabe vom 19. Mai 2025 beantragte die Gemeinde die vollumfängliche Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekurrierenden. Die Baudirektion Kanton Zürich beantragte mit Eingabe vom 8. Mai 2025 ebenfalls die Abweisung des Rekurses, unter Verweis auf den Mitbericht des Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 8. Mai 2025.

#### **F.**

Mit Replik vom 12. Juni 2025 bzw. Duplik vom 9. Juli 2025 hielten die Rekurrierenden und die Gemeinde an ihren Anträgen fest. Die Baudirektion Kanton Zürich verzichtete stillschweigend auf eine Duplik.

### **Es kommt in Betracht:**

#### **1.1.**

Hintergrund des vorliegenden Rechtsstreites bildet folgender Sachverhalt: Die Stadt X plant im Gebiet Y, welches sich am südwestlichen Rand der Stadt X befindet, die Errichtung eines Sport- und Erholungsparks. Mit der vorliegend angefochtenen Teilrevision der Nutzungsordnung soll eine rund 14,5 ha grosse Fläche und damit rund die Hälfte des Gebiets Y in die Erholungszone Y (EE) umgezont und so die planungsrechtliche Grundlage für die besagte Sport- und Erholungsanlage für die Bevölkerung und den Schul- und Vereinssport geschaffen werden. Die umstrittene Umzonung betrifft die Parzellen Kat.-Nrn. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 und 9, welche sich mehrheitlich in der Reservezone befinden. Ein Teil davon liegt zudem in der Zone für öffentliche Bauten IV sowie in der Erholungszone EB. [Ausschnitt Zonenplan]

## **1.2.**

Während das Gebiet Y im kantonalen Richtplan als Fruchtfolgefläche im Landwirtschaftsgebiet definiert wird, wird es gemäss dem vom Regierungsrat am 25. Oktober 2023 festgesetzten regionalen Richtplan Z als Erholungsgebiet bezeichnet, in welchem eine Sport- und Erholungsanlage realisiert werden soll. Letztere soll eine Gesamtfläche von rund 11,5 ha beanspruchen und gemäss Machbarkeitsstudie "Sport und Erholung Y X" vom 30. Mai 2022 fünf Fussballfelder inkl. Tribüne, Garderoben und Nebenräume, drei Beachvolleyballfelder (outdoor) und eine Beachvolleyballhalle (indoor) sowie eine Vierfachturnhalle umfassen. Zudem sind eine Pumptrack-, Skate- und Crossfitanlage sowie Bouldersteine geplant und sollen ein Spielplatz sowie Picknick- und Aufenthaltsbereiche im Park errichtet werden (vgl. act. 16.3, S. 15 f.).

Die Planung einer Sport- und Erholungsanlage im Gebiet Y war dabei bereits Gegenstand früherer Verfahren und Gerichtsentscheide. So bestätigte das Bundesgericht mit Urteil vom 5. Juli 2012 einen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, welches die (damals) strittigen Umzonungen aufhob, weil sie im Widerspruch zur Richtplanung standen. Grund dafür war, dass die Sport- und Erholungsanlage auf dem Y im regionalen Richtplan Z – zu diesem Zeitpunkt – noch nicht vorgesehen war und überdies die Fruchtfolgeproblematik nicht berücksichtigt wurde (vgl. BGr 1C\_491/2011 vom 5. Juli 2012).

### **2.1.1.**

Bevor im vorliegenden Fall auf die einzelnen materiellen Einwände eingegangen wird, ist in formeller Hinsicht vorab Folgendes festzuhalten: Jede Partei kann sich in einem Prozess vertreten lassen. Ein Rechtsmittel, welches nicht im eigenen Namen erhoben wird, ist aber grundsätzlich nur gültig, wenn eine schriftliche, vom Vertretenen unterzeichnete Vollmacht vorliegt (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 22 Rz. 8 bzw. § 23 Rz. 25). Der Nachweis, dass ein wirksames Vertretungsverhältnis besteht, obliegt jener Partei, die sich darauf beruft (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 10 Rz. 66). Bevor mangels Vollmacht auf ein Rechtsmittel nicht eingetreten werden darf, ist dem Vertreter eine Nachfrist zur Behebung des Mangels anzusetzen und das Nichteintreten im Säumnisfall anzudrohen (vgl. § 23 Abs. 2 des

Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]; Griffel, § 23 Rz. 34 und 36; vgl. zum Ganzen auch: VB.2021.00784 vom 24. März 2022, E. 2.3).

### **2.1.2.**

Vorliegend erhob Rechtsanwalt J den Rekurs in Vertretung der Rekurrierenden 1-4 (vgl. act. 2, S. 1). Bei der Rekurrentin 2 handelt es sich um die Erbengemeinschaft B, bestehend aus den Mitgliedern D, E und F. Mit Rekurseingabe wurde dabei keine Vertretungsvollmacht von den Mitgliedern D sowie F eingereicht, weshalb dem Vertreter diesbezüglich Frist angesetzt wurde, eine solche nachzureichen (vgl. act. 8, Dispositivziffer III.). Innert (einmal erstreckter) Frist ist jedoch keine Vollmacht von den entsprechenden Mitgliedern der Erbengemeinschaft B eingegangen. Der Rechtsvertreter hat innerhalb der erstreckten Frist seine Vertretungsbefugnis für die Rekurrentin 2 somit nicht nachgewiesen. Es wird daher davon ausgegangen, dass das behauptete Vertretungsverhältnis nicht besteht, womit auf den Rekurs, soweit er durch die Rekurrentin 2 erhoben wurde, nicht einzutreten ist. Dass E als Einzelperson Rekurs erheben wollte, geht aus der Rekurschrift sodann nicht hervor und wurde dies vom Rechtsvertreter im Rahmen des Schriftenwechsels auch nicht dargetan. Im Gegenteil wies der rekurrentische Vertreter im Rahmen der Replik sogar ausdrücklich darauf hin, dass die Rekurrentin 2 aus dem Verfahren ausscheiden müsse, weil nicht alle Unterschriften der Mitglieder der Erbengemeinschaft hätten eingeholt werden können (act. 22, S. 2 Rz. 3). Weiterungen dazu erübrigen sich deshalb.

### **2.2.1.**

Zu entscheiden ist im Weiteren über die Legitimation der Rekurrierenden. Die Gemeinde macht in diesem Zusammenhang geltend, dass die im Eigentum der Rekurrentin 3 befindlichen Liegenschaften Kat.-Nrn. 3 und 10 deutlich mehr als 100 m von der geplanten Erholungszone EE liegen würden. Dabei gelinge der Rekurrentin 3 nicht, glaubhaft zu machen, weshalb sie konkret – jedenfalls mehr als irgendwelche Dritte – von der fraglichen Umzonung betroffen sein solle. Die potenziellen Einwirkungen auf die Grundstücke der Rekurrentin 3 seien, wenn überhaupt, von untergeordneter Bedeutung. Die Rekurrentin 3 habe demnach kein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der gegenständlichen Planfestsetzung, weshalb auf ihren Rekurs nicht einzutreten sei. Die Rekurrentin 3 ist demgegenüber der Ansicht, dass die geplante Anlage zwangsläufig zu einer Nutzungsintensivierung von Sport- und Freizeitaktivitäten im Umfeld der rekurrentischen Parzelle führen

werde. Es sei mit stärkeren Verkehrs- und Lärmimmissionen sowie Littering zu rechnen, womit ein schützwürdiges Interesse durchaus bestehe.

### **2.2.2.**

Zum Rekurs und zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schützwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Dasselbe gilt für die Anfechtung von Erlassen (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]).

Das Erfordernis des Berührtseins beinhaltet, dass der Rekurrent in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zum Streitgegenstand stehen und stärker als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit von diesem betroffen sein muss. Das vom Gesetz alsdann verlangte schützwürdige Interesse (Anfechtungsinteresse) setzt voraus, dass der Rekurrent mit der Gutheissung des Rekurses einen Nutzen erlangt bzw. einen Nachteil abwendet. Sofern und soweit der Rekurs mit hierzu von vornherein ungeeigneten Rügen begründet wird, fehlt es am Anfechtungsinteresse. Das Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Das Kriterium der Schützwürdigkeit zeigt indes an, dass nicht jedes beliebige Interesse anerkannt wird; ob ein Interesse schützwürdig ist, ergibt sich aus seiner rechtlichen Würdigung. Der angestrebte Nutzen muss stets ein eigener sein. Allein die Wahrnehmung von öffentlichen Interessen oder Interessen Dritter genügt demnach nicht. Der Rekurrent muss zudem von der Anordnung unmittelbar betroffen sein. Schliesslich ist zu verlangen, dass das Anfechtungsinteresse aktuell ist (Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 Rz. 10 ff. und 53 ff.).

### **2.2.3.**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben legitimiert, wenn sie mit Sicherheit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft (BGE 136 II 281, E. 2.3.1, mit Hinweisen). Als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz zum Bauvorhaben bzw. zur Anlage. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden. Bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund

der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden. Allerdings darf nicht schematisch auf einzelne Kriterien (insbesondere Distanzwerte) abgestellt werden, sondern ist eine Gesamtwürdigung anhand der konkreten Verhältnisse erforderlich (BGr 1C\_177/2014 vom 12. August 2014, E. 4.2).

#### **2.2.4.**

Werden gestützt auf § 338a PBG raumplanungsrechtliche Festlegungen angefochten, sei es durch den Eigentümer einer von der Festlegung erfassten Parzelle, sei es durch einen Dritten (Nachbarn), entsprechen die Legitimationsvoraussetzungen grundsätzlich den vorstehend dargelegten für die Anfechtung von baurechtlichen Entscheiden. Dies mit dem Unterschied, dass das Interesse des Rekurrenten nicht zwingend aktuell sein muss. So kann bei Nachbarrekursen gegen Ein- oder Aufzonungen die Legitimation nicht mit der Begründung in Frage gestellt werden, die Beeinträchtigung trete erst später mit der Ausschöpfung der neuen oder erweiterten Baubefugnisse ein (Bertschi, § 21 Rz. 69).

#### **2.2.5.**

Die Rekurrentin 3 ist Eigentümerin der westlich des fraglichen Perimeters liegenden Grundstücke Kat.-Nrn. 3 und 10. Während das Grundstück Kat.-Nr. 3 rund 220 m von der geplanten Erholungszone EE entfernt liegt, reicht das Grundstück Kat.-Nr. 10 bis rund 150 m an die geplante Erholungszone EE heran. Insofern trifft es zwar zu, dass die besagten Grundstücke ausserhalb eines Umkreises von 100 Metern liegen. Indem die Rekurrentin 3 allerdings ausführt, die geplante Anlage führe zwangsläufig zu einer Nutzungsintensivierung von Sport- und Freizeitaktivitäten im Umfeld der rekurrentischen Parzelle und es sei mit stärkeren Verkehrs- und Lärmimmissionen sowie Littering zu rechnen (vgl. oben E. 2.2.1.), macht sie eine besondere Betroffenheit als Nachbarin durch das streitgegenständliche Projekt geltend, welche aufgrund der Grösse der geplanten Sport- und Erholungsanlage sowie der Nähe zum Projektperimeter – der legitimationsbegründende Umkreis von 100 m wird um lediglich 50 m überschritten – nicht von vorneherein ausgeschlossen werden kann. Vielmehr kann sogar davon ausgegangen werden, dass die Betroffenheit der Rekurrentin 3 ungleich stärker ist als für beliebige Dritte, zumal sie als Eigentümerin des ebenfalls im Gebiet Y liegenden Grundstücks Kat.-Nr. 10 einen direkten Sichtbezug zur geplanten Anlage hat und aufgrund der Dimension der geplanten Anlage mit wahrnehmbaren Immissionen zu rechnen ist. Ihre Rechtsmittellegitimation ist im Lichte

der zitierten Rechtsprechung somit – entgegen der Ansicht der Gemeinde – zu bejahen.

#### **2.2.6.**

Die Rekurrierenden 1 und 4 sind sodann Eigentümer der Grundstücke Kat.-Nrn. 11 bzw. 12. Der streitbetroffene Perimeter der Umzonung grenzt unmittelbar an die betreffenden Grundstücke heran. Aufgrund dieser Nähe ist die Betroffenheit der Rekurrierenden 1 und 4 allein aufgrund des Sichtbezugs und der zweifellos deutlich wahrnehmbaren Lärmimmissionen offensichtlich gegeben.

Zusammengefasst ist auf den Rekurs, soweit er durch die Rekurrentin 2 erhoben wurde, nicht einzutreten. Im Übrigen ist, da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, auf den Rekurs einzutreten.

#### **3.**

Die Rekurrierenden beantragen die Durchführung eines Augenscheins (vgl. § 7 VRG; act. 2, S. 6 Rz. 11). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheidrelevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

#### **4.1.1.**

Die Rekurrierenden machen in materieller Hinsicht zunächst einen fehlenden Richtplaneintrag auf Stufe des kantonalen Richtplans und insofern einen Verstoss gegen § 16 PBG geltend. Vorgesehen sei die Errichtung von fünf Fussballfeldern, einer Indoor- und einer Outdoor-Beachvolleyballanlage, einer Vierfachturnhalle, verschiedener öffentlich nutzbaren Outdooranlagen, von Spazierwegen sowie eines Spielplatzes. Zudem solle die neu geschaffene Erholungszone alle notwendigen Infrastrukturen für die Sportanlage beinhalten, wie z.B. Garderoben, Tribünen und Verpflegungsstätten. Gemäss der Machbarkeitsstudie vom Juni 2022 sei auch eine Skateranlage beabsichtigt. Auch die Rekursgegnerschaft anerkenne, dass das geplante Projekt nicht nur der lokalen Bevölkerung zukommen solle, sondern mindestens regionale Bedeutung aufweisen werde. Die Beachvolleyballanlage gehe dabei

auf Pläne der Stadt X zurück, mit der "United Volleyball Foundation" (UVOF) zusammenzuarbeiten; offenbar sei bereits eine entsprechende Absichtserklärung unterzeichnet worden. Die UVOF wolle in X ein nationales Volleyball-Leistungszentrum realisieren. Dieser Teil des Projekts gehe offenkundig über ein lokales oder regionales Bedürfnis hinaus; es habe überregionale Bedeutung. Aus dem Planungsbericht sowie der Machbarkeitsstudie gehe zudem hervor, dass während des Winters unter der Woche mit einem Besucheraufkommen von 30 Personen tagsüber und 290 Personen am Abend sowie 260 Personen tagsüber bzw. 1'100 Personen am Abend an Wochenenden gerechnet werde. Für die Sommermonate gehe die Schätzung von 50 bis 310 Personen an Wochentagen und 290 bis 350 Personen am Wochenende aus. Dies wirke widersprüchlich gegenüber den Angaben des Stadtrats, dass der Sportpark Y als nationales Leistungszentrum geplant sei. Ein Grossteil der Benutzer der Anlage sei demnach nicht aus der Region X, sondern aus der ganzen Schweiz sowie u.U. auch aus dem Ausland. Es liege deshalb keine kommunale oder bloss regionale Bedeutung der Sport- und Erholungsanlage Y vor. Die Umzonung würde ferner dazu führen, dass mindestens 7,3 ha Fruchtfolgeflächen zerstört würden. Die geplante Anlage habe mit anderen Worten Einfluss auf eine Aufgabe, welche in der Verantwortung des Kantons und nicht der betroffenen Körperschaft auf kommunaler bzw. regionaler Ebene liege. Die fragliche Sport- und Erholungsanlage hätte somit einer Grundlage im kantonalen Richtplan bedurft.

#### **4.1.2.**

Die Gemeinde führt aus, dass bei der Beurteilung, ob ein Vorhaben unter den Richtplanvorbehalt nach Art. 8 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG) falle, dessen räumliche Wesentlichkeit wegleitend sei. Es stelle sich die Frage, ob die Auswirkungen eines Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung erfordern würden, die lediglich im Rahmen der Richtplanfestsetzung erfolgen könnten. Dies sei insbesondere bei Vorhaben der Fall, die einen hohen Zusammenarbeits- und Abstimmungsbedarf im Kanton selbst, mit Nahbarkantonen oder dem Bund nach sich ziehen würden. Solche Vorhaben bedürften zwingend einem Eintrag im kantonalen Richtplan. Der geplanten Sport- und Erholungsanlage Y komme keine überregionale Bedeutung, sondern lediglich regionale Bedeutung zu. Die gemäss Machbarkeitsstudie auf dem Y realisierbaren Anlagen würden generell nicht zu übermässigen Besucherströmen führen; aufgrund ihrer Ausrichtung am regionalen Bedarf sowie dem Umstand, dass entsprechende Anlagen

(Fussballfelder, Turnhallen, Beachvolleyballfelder etc.) auch an diversen anderen Standorten im Kanton bestehen, sei nicht mit einer regelmässigen Frequentierung durch nicht in der Region X wohnhafte Personen zu rechnen. Explizit bestritten werden die Aussage der Rekurrierenden, dass eine mögliche Zusammenarbeit mit der UVOF dem gesamten Projekt eine überregionale Bedeutung zukommen liesse. Zunächst sei diesbezüglich festzuhalten, dass mit der UVOF lediglich eine *mögliche* Zusammenarbeit besprochen worden sei. Weiter habe Volleyball in der Schweiz nach wie vor eine untergeordnete Bedeutung. Eine allfällige Zusammenarbeit mit der UVOF würde insbesondere auch an Matchtagen nicht zu hohen Nutzer- und Besucherzahlen und damit auch nicht zu einer deutlich intensiveren Raumnutzung führen. Die Volleyballnutzung würde auch nichts am regionalen Bedarf an einer Sporthalle auf dem Y ändern; dieser bestehe unabhängig davon. Dem anfallenden Verlust von Fruchtfolgefächern werde zudem entsprechend den hierfür geltenden Vorgaben des kantonalen Richtplans Rechnung getragen. Überdies verpflichte die beabsichtigte Nutzungsplanfestsetzung noch nicht zur Errichtung der im Planungsbericht aufgeführten Vorhaben. Ob ein konkretes Bauvorhaben dem vorgesehenen Zweck entspreche, sei erst im Rahmen eines diesbezüglichen Bewilligungsverfahrens zu beurteilen. Insofern sei für die Frage, ob die geplante Erholungszone EE eine regionale oder überregionale Bedeutung habe, nicht auf die Machbarkeitsstudie im vorliegenden Planungsstadium abzustützen, da mit dieser nur potenziell mögliche Vorhaben aufgeführt würden. Letztlich seien nur Vorhaben mit regionaler Ausstrahlung bewilligungsfähig. Der bestehende Eintrag im regionalen Richtplan sei folglich ausreichend und ein Eintrag im kantonalen Richtplan nicht erforderlich. Dies entspreche im Übrigen auch der Ansicht des Bundesgerichts: In seinem Urteil vom 5. Juli 2012 betreffend einen Sport- und Erholungspark auf dem Y habe es im Zusammenhang mit der dafür vorgesehenen Nutzungsplanrevision eine vorgängige Festsetzung im regionalen Richtplan verlangt.

#### **4.1.3.**

Die Baudirektion Kanton Zürich ist der Ansicht, dass der fraglichen Sport- und Erholungsanlage keine kantonale Bedeutung zukomme, wie dies beispielsweise beim Innovationspark Dübendorf der Fall sei. Selbst bei einer Zusammenarbeit mit der UVOF sei aufgrund der untergeordneten Bedeutung dieser Sportart in der Schweiz nicht mit kantonalen oder gar nationalen Auswirkungen (z.B. massiv zunehmenden Verkehrsströmen) zu rechnen,

welche die Raumplanung auf kantonaler Ebene tangieren würden. Bereits das Bundesgericht habe im Urteil 1C\_491/2011 festgehalten, dass es sich um ein Projekt von regionaler Bedeutung handle.

#### **4.2.1.**

Den Trägern raumwirksamer Aufgaben obliegen lediglich die "nötigen" Planungen (Art. 2 Abs. 1 RPG). Damit steht die Planungspflicht unter dem Vorbehalt der Verhältnismässigkeit, sowohl was den Grundsatz der Planung als auch was ihr Ausmass angeht. Eine Planung kann unterbleiben, wenn und soweit eine zielgerichtete und allseitig abgestimmte Erfüllung der raumwirksamen Aufgabe auch ohne sie möglich bleibt. Der Abstimmungsnachweis ist dann aber im Einzelfall zu erbringen. Umgekehrt muss eine Planung an die Hand genommen werden, sobald das Lösungspotenzial eines einfachen Bewilligungsverfahrens überanstrengt würde (Pierre Tschannen in: Heinz Amissegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxis-kommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich etc. 2019, Art. 2 Rz. 22). Besondere Richtpläne des kantonalen Rechts wie namentlich auch regionale Richtpläne dürfen nicht dahin führen, dass der kantonale Richtplan nach Art. 6 ff. RPG den bundesrechtlichen Anforderungen zu Inhalt, Gliederung und Form nicht mehr genügt. Insbesondere wäre es unzulässig, den kantonalen Richtplan unter Hinweis auf besondere Richtpläne um seinen bundesrechtlichen Pflichtinhalt zu bringen (Tschannen, Art. 2 Rz. 45). Dies bestätigt sich auch durch die Grundsätze, die eine Delegation vorsehen. Eine gezielte Delegation einzelner ausgewählter Umsetzungsaufgaben an die regionalen Richtpläne ist lediglich unter strengen Voraussetzungen möglich. Insbesondere muss der Kanton einen klar formulierten Auftrag erteilen und verbindliche und präzise materielle und wo nötig auch räumliche Vorgaben machen. Für die Vorhaben gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG sind überdies die bestehenden Vorgaben der entsprechenden Spezialgesetzgebung betreffend Behandlung im kantonalem Richtplan und die Empfehlungen des Bundes zu beachten (vgl. ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung vom März 2014, S. 6 f.). Eine solche Delegation ist jedoch vorliegend nicht gegeben und wurde auch nicht geltend gemacht.

#### **4.2.2.**

Sollte ein Projekt solche gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben, dass es gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG zum Mindestinhalt der Richtpläne gehört, ist dafür infolgedessen ein Eintrag im kantonalen Richtplan

erforderlich. Gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt liegen vor, sobald angesichts der weitreichenden Auswirkungen des Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheint, die nur durch den Prozess der Richtplanung garantiert werden kann. Die Schwelle zum Richtplanvorbehalt überschreiten insbesondere Vorhaben, welche ausgedehnte Flächen beanspruchen, bedeutenden Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons zeitigen, erhebliche Verkehrsströme erzeugen, grosse Kulturlandverluste sowie hohe Umwelt-, Natur- und Landschaftsbelastungen verursachen oder sich erheblich auf den Untergrund auswirken. Solche Vorhaben ziehen typischerweise auch einen hohen Zusammenarbeits- und Abstimmungsbedarf im Kanton selbst, mit Nachbarkantonen oder dem Bund nach sich. Zu diesen Vorhaben zählen u.a. Entwicklungsschwerpunkte, strategische Arbeitszonen, verkehrs- und publikumsintensive Einrichtungen, überörtliche Verkehrsinfrastrukturen, grössere Golfplätze und sonstige Sportzentren etc. (vgl. kantonaler Richtplan, Pt. 6.5.2). Als verkehrsintensive Einrichtungen gelten dabei grundsätzlich Einzelobjekte und Anlagen mit räumlich oder erschliessungstechnisch zusammenhängenden Gebäuden, die wesentliche Auswirkungen auf die räumliche Ordnung und die Umwelt haben und an mindestens 100 Tagen pro Jahr mehr als 3'000 Fahrten (Summe der Zu- und Wegfahrten) von Personenwagen erzeugen (vgl. kantonaler Richtplan, Pt. 4.5.1. lit. a sowie BRGE IV Nrn. 0074-0075/2022, E. 5.4.).

### **4.3.**

Wie bereits erwähnt, wird das Gebiet Y im kantonalen Richtplan als Fruchtfolgefläche im Landwirtschaftsgebiet definiert. Einzig in dem vom Regierungsrat am 25. Oktober 2023 festgesetzten regionalen Richtplan Z ist ein Eintrag für die fragliche Sport- und Erholungsanlage vorhanden (vgl. oben E. 1.2.). Dabei ist für die geplante Anlage gemäss dem Planungsbericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV) zur angefochtenen Teilrevision der Nutzungsplanung vom 16. November 2023 (nachfolgend: Planungsbericht) sowie der Machbarkeitsstudie im Winter an Wochentagen mit 320 Besuchern und an Wochenenden mit 2360 Besuchern zu rechnen. Im Sommer sind demgegenüber an Wochentagen 360 Besucher und an Wochenenden 640 Besucher zu erwarten (vgl. Planungsbericht, S. 61). Damit wird die Zahl von 100 Spitzentagen (mehr als 3'000 Fahrten pro Tag) in einem Jahr offensichtlich nicht erreicht. Dementsprechend handelt es sich nicht um eine verkehrsintensive Einrichtung im Sinne des kantonalen Richtplans. Soweit die

Rekurrierenden in diesem Zusammenhang sodann ausführen, die UVOF wolle in X ein nationales Volleyball-Leistungszentrum realisieren, womit dieser Teil des Projekts offenkundig über ein lokales oder regionales Bedürfnis hinausgehe (vgl. oben E. 4.1.1.), ist Folgendes anzumerken: Auch wenn (Beach-)Volleyball zu den prominenten Vereinsportarten zu zählen ist und diese Sportart insbesondere im Amateurbereich grosser Beliebtheit erfährt – gemäss der Statistik der im Kanton Zürich betriebenen Sportarten üben 2,2 % der Bevölkerung des Kantons Zürich (Beach-)Volleyball aus (vgl. Sportamt des Kantons Zürich, Studie über das Sportverhalten und die Sportbedürfnisse der Zürcher Bevölkerung, Zürich, Oktober 2020, Tab. 4.2, [www.zh.ch](http://www.zh.ch), besucht am 23. September 2025) –, so sind professionelle Strukturen im (Beach-)Volleyball – im Vergleich zu Fussball, Eishockey, Ski oder Tennis – nach wie vor relativ klein. Dementsprechend besteht auch ein begrenztes Publikum. (Beach-)Volleyballanlagen im Allgemeinen und der vorliegend in Frage stehenden Anlage im Besonderen kommt aus Sicht des Kantons Zürich damit keine erhebliche Bedeutung als Sportinfrastruktur zu, womit auch kein raumplanerischer Abstimmungsbedarf auf kantonaler Ebene besteht. Diese Anlagen sind von regionaler Bedeutung. Hierfür spricht letztlich auch der Umstand, dass das Bundesgericht im bereits zitierten Urteil BGR 1C\_491/2011 vom 5. Juli 2012 festgehalten hat, dass es sich bei der auf dem Y geplanten Sport- und Erholungsanlage um ein grosses Projekt von *regionaler Bedeutung* handle, was für die Notwendigkeit einer Festsetzung zumindest im regionalen Richtplan spreche (vgl. E. 6.4). Bezüglich des Verlustes an Fruchtfolgefächern ist sodann darauf hinzuweisen, dass nicht jede Beanspruchung von Fruchtfolgefächern eine Grundlage im kantonalen Richtplan voraussetzt und diesbezüglich kein genereller Richtplanvorbehalt gilt. Der vorliegend in Frage stehende Verlust an Fruchtfolgefächern ist zwar nicht unerheblich (vgl. nachfolgend E. 5.4.2.), überschreitet aber nicht ein Mass, bei dem der Verzicht auf die Eintragung im kantonalen Richtplan und die Berücksichtigung bloss im regionalen Richtplan nicht mehr im Ermessen der Planungsträger liegen würde. Die für die Inanspruchnahme von Fruchtfolgefächern nötige Interessenabwägung kann auch auf den unteren Planungsstufen erfolgen, ebenso die Sicherstellung der Flächenkompensation, weshalb sich der diesbezügliche rekurrentische Einwand als unbehelflich erweist (vgl. oben E. 4.1.1.).

Die Anlage wird aufgrund ihrer grossflächigen Ausdehnung am Siedlungsrand in der Landschaft prägnant in Erscheinung treten. Zu dieser Auswirkung

auf die Landschaft hinzu kommen die Auswirkungen auf die Umwelt aufgrund des Verkehrsaufkommens (Lärm, Luftschadstoffe) und des Betriebs der Anlage selbst (Lärm- und Lichtimmissionen etc.). Die Belastung der Landschaft und der Umwelt ist aber nicht derart hoch, dass eine Abstimmung auf kantonaler Ebene zwingend erschiene. Um eine verkehrsintensive Einrichtung im Sinne des kantonalen Richtplans handelt es sich wie ausgeführt nicht. Das Vorhaben untersteht auch nicht der UVP-Pflicht. Im Ergebnis zeitigt die geplante Anlage nicht derart weitreichende Auswirkungen, die eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheinen liesse, die nur durch den Prozess der Richtplanung auf kantonaler Ebene garantiert werden könnte. Die von den Rekurrierenden aufgeworfene Frage, ob die Sport- und Erholungsanlage Y nicht nur im regionalen, sondern vielmehr im kantonalen Richtplan hätte verankert werden müssen, ist demnach zu verneinen.

#### **5.1.1.**

Die Rekurrierenden machen weiter zusammengefasst geltend, dass gemäss Planungsbericht durch die Umzonung für die Sportanlage Y ca. 7,3 ha Fruchtfolgefleichen verbraucht würden. Ein Verbrauch von Fruchtfolgefleichen müsse jedoch kompensiert werden. Aus dem Planungsbericht gehe dabei in keiner Weise hervor, wie diese Kompensation vonstattengehen solle. Der Bericht halte diesbezüglich fest, dass in der Stadt X kaum Flächen mit der Möglichkeit bestehen würden, neue Fruchtfolgefleichen zu schaffen. Ausgehend davon könne bereits zum jetzigen Zeitpunkt festgehalten werden, dass die tangierte Fruchtfolgefleiche mit kleineren Teilflächen sowie Flächen ausserhalb des Stadtgebiets zu kompensieren sein werde. Die Kompensation der Fruchtfolgefleiche sei mit dem Bauvorhaben darzulegen (vgl. Planungsbericht, S 46). Es werde also weder ausgeführt, wo die Kompensationsflächen konkret liegen würden noch, ob diese tatsächlich für eine Aufwertung geeignet seien. Die Planungsbehörde lege lediglich dar, dass der entsprechende Kredit zum Erwerb von Flächen bzw. Kompensationsrechten sichergestellt sei. Mit einer korrekten Interessenabwägung gegenüber dem Schutz und Erhalt von Fruchtfolgefleichen habe dies allerdings nichts zu tun. Es hätte vielmehr aufgezeigt werden müssen, dass das Projekt auf den Standort im Kulturland angewiesen sei. Insofern stelle schon die fragliche Umzonung den Schutz der Fruchtfolgefleiche in Frage. Mit der Umzonung erfolge der Startschuss zur Versiegelung der Böden und zum Bau von

Gebäuden und Anlagen, die dem Sport dienen würden. Eine Prüfung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens reiche diesbezüglich nicht aus, da der Schutz und Erhalt der wertvollen Fruchtfolgeflächen vollständig ausgehebelt würde. Die passive Haltung der Baudirektion sei auch vor dem Hintergrund stossend, dass in naher Zukunft weitere Verluste von Fruchtfolgeflächen drohen würden und die Kompensation hierfür überhaupt nicht gesichert sei: Für die Schaffung von neuen Feuchtgebietsergänzungsflächen sollen rund 182 ha vollwertige und 424 ha bedingte Fruchtfolgeflächen verbraucht werden. Im Rahmen der Revitalisierungsplanung im Kanton Zürich sollen in den kommenden 20 Jahren zudem mindestens rund 100 km an Fliessgewässern revitalisiert werden, wobei noch völlig unklar sei, wie viele Fruchtfolgeflächen davon betroffen seien und in welcher Form diese Verluste kompensiert werden sollen. Weitere Verluste an Fruchtfolgeflächen würden sodann durch Infrastrukturprojekte der SBB und des ZVV drohen, wobei auch hier noch nicht geklärt sei, inwiefern die Kompensation erfolgen solle.

#### **5.1.2.**

Die Gemeinde führt diesbezüglich aus, dass die geplante Nutzung dem öffentlichen Interesse am Erhalt der Fruchtfolgeflächen nicht entgegenlaufe. Die bei einer späteren Überbauung beanspruchten Fruchtfolgeflächen würden vollumfänglich kompensiert. Der kantonale Richtplan lasse Fruchtfolgeflächen in Erholungsgebieten explizit zu. Folglich würden die Fruchtfolgeflächen auch bei einer Umzonung bestehen bleiben. Eine Kompensation habe erst im Zeitpunkt ihrer Beanspruchung und damit erst im Zeitpunkt eines konkreten baulichen Eingriffs zu erfolgen. Ein Nachweis bereits mit der Nutzungsplanung werde gerade nicht verlangt. Die Gemeinde habe jedoch betreffend den Fruchtfolgeflächenverlust vorausschauend bereits sichernde Massnahmen eingeleitet, indem die Stimmbevölkerung die notwendigen Gelder für die Kompensation bereits genehmigt habe (Kreditbeschlüsse). Zudem würden auch die Vorgaben des Sachplans Fruchtfolgeflächen eingehalten. Im Übrigen habe sich die Gemeinde die entsprechenden Fruchtfolgeflächenkompensationsrechte bereits vertraglich (und damit rechtlich) gesichert. Die gesicherten Kompensationsrechte der Rekursgegnerschaft würden ausreichen, die heutigen Fruchtfolgeflächen im Planungssperimeter vollumfänglich zu kompensieren.

### **5.1.3.**

Die Baudirektion Kanton Zürich ist der Ansicht, dass gemäss kantonalem Richtplan Fruchtfolgefleichen in Erholungsgebieten möglich seien, womit die Fruchtfolgefleichen selbst bei einer Umzonung bestehen blieben. Die Fruchtfolgefleichen seien erst bei der Beanspruchung, d.h. bei einem baulichen Eingriff, zu kompensieren. Folgerichtig sei ein Konzept erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens einzureichen. Im Bauprojekt könne sodann auch sichergestellt werden, dass die Fruchtfolgefleichen in möglichst geringem Ausmass überbaut würden. Diese Vorgehensweise sei sachgerecht, da erst mit dem konkreten Projekt festgestellt werden könne, wie viele Fruchtfolgefleichen tatsächlich verloren gehen würden. Bei der Realisierung der Sport- und Erholungsanlage könnten sodann bei einer guten Planung mit spezifischen Massnahmen Fruchtfolgefleichen erhalten bleiben und die verlustigen Flächen "optimiert" bzw. verkleinert werden. Weiter habe die Stadt X bereits Bestrebungen unternommen, die potenziellen Verluste der Fruchtfolgefleichen zu kompensieren. Die Stimmbewölkerung von X habe die notwendigen Gelder für die Kompensation bereits gesprochen.

### **5.2.1.**

Vorab ist in diesem Zusammenhang grundlegend Folgendes festzuhalten: 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 Nutzungszonen 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).

### **5.2.2.**

Die in §§ 61 ff. PBG vorgesehenen Erholungszone können als Schutz- oder Spezialzone sowohl innerhalb wie ausserhalb des Siedlungsgebiets ausgeschieden werden (vgl. BGE 118 Ib 503, E. 5c). Ausserhalb des Siedlungsgebiets sind sie indessen nicht mehr Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG, sondern Sondernutzungszone gemäss Art. 18 RPG. Solche Erholungszone sind im Ergebnis zur Kategorie der Nichtbauzone zu rechnen. 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 Bauzone, worum es vorliegend nicht geht, sowie in begründeten Fällen die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets namentlich durch die Ausscheidung einer Erholungszone (vgl. den Text zum kantonalen Richtplan, Pt. 2.2.2 und 3.2.2). Nach der grundsätzlich mit der diesbezüglichen kantonalen Praxis übereinstimmenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind im Landwirtschaftsgebiet Sondernutzungszone nicht ausgeschlossen. Dabei sind jedoch 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.

### **5.3.1.**

Im vorliegenden Fall ist unbestritten und aktenkundig, dass die geplante Sport- und Erholungsanlage Y ausserhalb des Siedlungsgebiets erstellt und durch die Ausscheidung der Erholungszone Y (EE) das Landwirtschaftsgebiet gemäss kantonaalem Richtplan "durchstossen" werden soll (vgl. oben E. 1.). Dabei ist, wie soeben erwähnt, insbesondere auch den für Fruchtfolgeflächen geltenden Anforderungen Rechnung zu tragen. Bevor die Thematik der Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets gemäss kantonaalem Richtplan näher zu betrachten ist (vgl. E. 6.), ist nachfolgend deshalb zunächst auf die Beanspruchung, Quantifizierung und Kompensation von Fruchtfolgeflächen einzugehen.

### **5.3.2.**

Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird (Art. 1 Abs. 1 RPG). Sie unterstützen mit Massnahmen der

Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG) und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern (Art. 1 Abs. 2 lit. d RPG). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden müssen darauf achten, die Landschaft zu schonen; insbesondere sollen der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG).

### **5.3.3.**

Fruchtfolgefleichen sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (Art. 6 Abs. 2 lit. a RPG). Sie umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen, und werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert (Art. 26 Abs. 1 RPV). Ein Mindestumfang an Fruchtfolgefleichen wird benötigt, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann (Art. 26 Abs. 3 RPV). Der Bund hat im Sachplan Fruchtfolgefleichen vom 8. Mai 2020 den Mindestumfang der Fruchtfolgefleiche und deren Aufteilung auf die Kantone festgelegt (Art. 29 RPV). Dieser beträgt für den Kanton Zürich mindestens 44'400 ha (netto). Art. 30 RPV verpflichtet die Kantone dafür zu sorgen, dass die Fruchtfolgefleichen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden (Abs. 1), und sicherzustellen, dass ihr Anteil am Mindestumfang der Fruchtfolgefleichen dauernd erhalten bleibt (Abs. 2). Gemäss Sachplan (Grundsatz 4) müssen die Kantone sämtliche Böden mit FFF-Qualität in einem Inventar ausweisen (vgl. Art. 28 Abs. 2 RPV). Dementsprechend wird im kantonalen Richtplanteil Pt. 3.2.3. lit. a) bestimmt, dass der Kanton Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgefleichen in einer Karte im Massstab 1:5'000 erfasst. Die Karte "Fruchtfolgefleichen" kann im kantonalen GIS-Browser ([maps.zh.ch](https://maps.zh.ch)) eingesehen werden; sie ist massgebend dafür, was als Fruchtfolgefleiche gilt. Im kantonalen Richtplan wird weiter festgehalten, dass die Fruchtfolgefleichen in ihrem Gesamtumfang dauernd zu erhalten sind. Der Gesamtumfang der Fruchtfolgefleichen beträgt rund 44'600 ha. Werden sie beansprucht, muss grundsätzlich durch den Verursacher eine flächengleiche Aufwertung der Nutzungseignung durch Verbesserung des Bodenaufbaus eines geeigneten Gebietes erfolgen (vgl. Richtplanteil Pt. 3.2.1. ff.).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist dem Kulturlandschutz und der Fruchtfolgefleichensicherung grosses Gewicht beizumessen. Dennoch ist

es nicht von vornherein ausgeschlossen, Fruchtfolgefleichen zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken in Anspruch zu nehmen, wenn dies durch entgegenstehende, höher zu gewichtende Interessen gerechtfertigt erscheint. Hierfür ist eine umfassende Abwägung aller privaten und öffentlichen Interessen erforderlich (Art. 3 RPV). Sichergestellt sein muss zudem, dass der Anteil des Kantons am Mindestumfang der Fruchtfolgefleichen dauernd erhalten bleibt (Art. 30 Abs. 2 RPV). Hierzu muss ermittelt werden, in welchem Ausmass Fruchtfolgefleichen beansprucht werden und inwiefern diese im Krisenfall wieder rekultiviert werden können. Zu prüfen ist auch, ob eine Kompensationsmöglichkeit für Fruchtfolgefleichen besteht, die aufgrund der Inanspruchnahme für landwirtschaftsfremde Zwecke verloren gehen; dies gilt jedenfalls, wenn der bundesrechtlich gebotene Mindestumfang an Fruchtfolgefleichen nur knapp gewährleistet oder gar unterschritten wird (BGr 1A\_19/2007 vom 2. April 2008, E. 5.2). Solange der kantonale Mindestanteil eingehalten ist, liegt es von Bundesrechts wegen grundsätzlich im Ermessen der kantonalen Behörde, ob eine Kompensation von Fruchtfolgefleichen bei deren Inanspruchnahme erfolgt (BGr 1C\_429/2015 vom 28. September 2016, E. 6.3).

#### **5.3.4.**

Ende 2024 verfügte der Kanton Zürich über 44'604 ha Fruchtfolgefleichen, davon 39'497 ha vollwertige (NEK 1–5) und 10'215 ha bedingt geeignete (NEK 6) ([www.zh.ch](http://www.zh.ch), besucht am 23. September 2025), die zur Hälfte angerechnet werden. Flächen der Bodeneignungsklasse 6 sind ausgezeichnetes Wies- und Weideland und werden bevorzugt für den Futterbau genutzt. Sie sind aber nur stark eingeschränkt für den Ackerbau tauglich, vor allem aus Gründen der Bearbeitbarkeit, Befahrbarkeit und aus Sorge um die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit (vgl. Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau, Grundlagenbericht zur Bodenkartierung des Kantons Zürich, 1998, S. 63 f.). Insofern entsprechen diese Böden nicht den Anforderungen von Art. 26 RPV. Immerhin können sie in Krisenzeiten zumindest vorübergehend für den Ackerbau herangezogen werden, weshalb es nicht unzweckmässig erscheint, sie ebenfalls den Fruchtfolgefleichen zuzuweisen, jedenfalls wenn nicht genug Böden höherer Eignungsklassen zur Verfügung stehen. Dagegen wäre es unzulässig, das kantonale Kontingent mit nur bedingt geeigneten Flächen aufzufüllen, um höherwertige Böden aus den Fruchtfolgefleichen entlassen zu können (BGr 1A\_19/2007, E. 6.1).

Betrachtet man nur die Flächen der NEK 1-5, so liegen die im Kanton Zürich gesicherten Fruchtfolgeflächen bereits heute unter dem im Sachplan gebotenen Minimum. Ob der kantonale Mindestumfang gesichert ist, hängt davon ab, inwieweit bzw. in welchem Verhältnis die Böden der NEK 6 angerechnet werden. Nach der Rechtsprechung und den Richtlinien des ALN können die Böden der NEK 6 angerechnet werden, ebenso gemäss kantonalem Richtplan (vgl. BGr 1C\_429/2015 vom 28. September 2016, E. 6.2; VB.2017.00408 vom 25. Januar 2018, E. 8.5; Richtplantext Pt. 3.2.2). Überdies ist zu berücksichtigen, dass jeder Hektar Fruchtfolgefläche, der für eine Anlage in Anspruch genommen wird, die Planungsmöglichkeiten von Kanton und Gemeinden für andere Bauten und Anlagen, die Fruchtfolgefläche beanspruchen, entsprechend einschränkt (BGr 1A\_19/2007 vom 2. April 2008, E. 6.2).

#### **5.3.5.**

Dass der kantonale Mindestanteil an Fruchtfolgeflächen nicht gefährdet wird, ist bereits auf Stufe Nutzungsplanung auszuweisen. Zu beantworten ist mithin die Grundsatzfrage, ob überhaupt an der betreffenden Stelle landwirtschaftliches Kulturland für einen Sport- und Erholungspark in Anspruch genommen werden soll und ob es genügend geeignete Kompensationsflächen in der Umgebung gibt. Die Prüfung der Kompensationsmöglichkeit erfolgt somit bereits auf Stufe Nutzungsplanung, während die eigentliche Kompensation (i.d.R. durch die Aufwertung von anthropogen veränderten Böden) im Baubewilligungsverfahren erfolgt (vgl. BGr 1C\_491/2011 vom 5. Juli 2012, E. 5.3 f.; VB.2002.0400 vom 23. Oktober 2003, E. 5.bb).

#### **5.4.1.**

Im vorliegenden Fall wird im Planungsbericht in Bezug auf die Kompensation von Fruchtfolgeflächen festgehalten, dass in der Stadt X kaum Flächen mit der Möglichkeit vorhanden seien, neue Fruchtfolgeflächen zu schaffen. Ausgehend davon könne bereits zum jetzigen Zeitpunkt festgehalten werden, dass die tangierte Fruchtfolgefläche mit kleineren Teilflächen sowie ausserhalb des Stadtgebiets kompensiert werde. Die Kompensation der Fruchtfolgefläche sei mit dem Bauvorhaben darzulegen (Planungsbericht, S. 46 f.). Auch die Baudirektion Kanton Zürich führt im Rahmen ihrer Rekursantwort aus, dass die Fruchtfolgeflächen erst bei der Beanspruchung, d.h. bei einem baulichen Eingriff, zu kompensieren seien und folgerichtig ein entsprechendes Konzept erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens einzureichen

sei (vgl. oben E. 5.1.3.). Diesbezüglich ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Prüfung der Kompensationsmöglichkeit durchaus bereits auf Stufe Nutzungsplanung zu erfolgen hat, während erst die eigentliche Kompensation im Baubewilligungsverfahren erfolgt (vgl. oben E. 5.3.5.). Entgegen den Ausführungen im Planungsbericht sowie der Ansicht der Baudirektion Kanton Zürich ist nachfolgend somit durchaus näher auf die Kompensation von Fruchtfolgeflächen einzugehen.

#### **5.4.2.**

Der gesamte Perimeter der Umzonung umfasst eine Fläche von 145'396 m<sup>2</sup>, wovon es sich bei 125'457 m<sup>2</sup> um Fruchtfolgeflächen handelt. Ein Grossteil des Perimeters der Umzonung betrifft damit Fruchtfolgeflächen (vgl. dazu den GIS-Browser, <https://maps.zh.ch> und act. 16.7.7, S. 46). Fraglich ist jedoch, in welchem Umfang Fruchtfolgeflächen aufgrund der geplanten Sport- und Erholungsanlage tatsächlich verloren gehen. Aus dem Planungsbericht geht in diesem Zusammenhang einzig hervor, dass durch die Umzonung für die Sportanlage Y ca. 7,3 ha Fruchtfolgeflächen betroffen seien (act. 16.7.7, S. 58). Auch die Rekurrierenden machen geltend, dass aufgrund der geplanten Sport- und Erholungsanlage mindestens 7,3 ha Fruchtfolgeflächen zerstört würden (vgl. oben E. 5.1.1.). Wie sich dieser Betrag konkret zusammensetzt, bleibt dabei allerdings unklar. Festgehalten werden kann immerhin, dass die geplante Sport- und Erholungsanlage Y voraussichtlich eine Fläche von rund 114'087 m<sup>2</sup> benötigt (vgl. act. 16.3, S. 13). Dabei ist nicht im gesamten Umfang der für die Sport- und Erholungsanlage benötigten Fläche eine Veränderung des Oberbodens erforderlich, womit die Fruchtfolge-Qualität in geringerem Umfang verloren geht. Dies gilt insbesondere für die geplanten Grünflächen, zumal es sich dabei um Flächen handelt, die inklusive erforderlicher bodenschonender Folgebewirtschaftung innerhalb eines Jahres wiederhergestellt werden können (vgl. Baudirektion Kanton Zürich, Kriterien für Fruchtfolgeflächen im Kanton Zürich, Oktober 2014, [www.zh.ch](http://www.zh.ch)). Auf dieser Fläche hat folglich keine Kompensation stattzufinden, da es sich bereits um Fruchtfolgeflächen handelt. Folglich ist von einem massgeblich geringeren Verlust an Fruchtfolgeflächen als die für die gesamte Sport- und Erholungsanlage benötigte Fläche im Umfang von 114'087 m<sup>2</sup> auszugehen. Angesichts dessen, dass für die geplanten Bauten sowie die versiegelten und sickerfähigen Belagsflächen eine Fläche von rund 62'000 m<sup>2</sup> vorgesehen ist (vgl. act. 16.7.7., S. 21) und somit mindestens in diesem Umfang von einem Verlust an Fruchtfolgeflächen ausgegangen werden kann, erscheint

der im Planungsbericht enthaltene Betrag von 7,3 ha zumindest plausibel. Das genaue Mass der beanspruchten Fruchtfolgeflächen kann allerdings offenbleiben, zumal vorliegend genügend Kompensationsflächen zur Verfügung stehen, um die voraussichtlich in Anspruch zu nehmenden Fruchtfolgeflächen zu kompensieren und die mit der Umzonung angestrebten Nutzungen zu ermöglichen: Wie aus dem von der Gemeinde eingereichten Kontoauszug vom 31. Oktober 2024 betreffend "Fruchtfolgeflächen-Kompensation" hervorgeht, verfügt die Gemeinde – unbestrittenermassen – über ein Guthaben an noch nicht zur Kompensation genutzten sowie neu erstellten Fruchtfolgeflächen im Umfang von total 104'593 m<sup>2</sup>, wobei gleichzeitig keine noch nicht kompensierte Verluste an Fruchtfolgeflächen ausstehend sind (vgl. act. 16.6). Damit sind für den zu erwartenden Verlust an Fruchtfolgeflächen, der zur Erreichung des Zonenzwecks unabdingbar ist, hinreichende Kompensationsmöglichkeiten nachgewiesen worden, womit der kantonale Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen erhalten bleibt. Die konkrete Kompensationspflicht wird, wie bereits ausgeführt, im Baubewilligungsverfahren festzulegen sein. Der diesbezügliche rekurrentische Einwand erweist sich aufgrund des Gesagten somit als unbegründet.

#### **6.1.1.**

Die Rekurrierenden machen weiter geltend, dass die für die Sport- und Erholungsanlage vorgesehenen Flächen gemäss dem kantonalen Richtplan dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen seien. Mit der Umzonung in die Erholungszone werde das kantonale Landwirtschaftsgebiet durchstossen. Dabei seien aber hohe Anforderungen an die sachgerechte raumplanerische Interessenabwägung zu stellen; insbesondere sei darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden können, und es seien die Anordnungen des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen. Diese Punkte hätten zwingend im Rahmen des Planungsverfahrens zu erfolgen und können nicht auf das spätere Bewilligungsverfahren verschoben werden. Für das Gebiet Y bestehe ein Eintrag im regionalen Richtplan, der als Grundlage für die vorliegenden Planungsabsichten gelte. Der Richtplaneintrag lege jedoch nicht fest, welche konkreten Bedürfnisse im Bereich Sportnutzung überhaupt abgedeckt werden sollen. Die Gemeinde habe wiederholt von einem bedürfnisgerechten Angebot an Sportanlagen für die Bevölkerung gesprochen. Für das Bedürfnis verweise sie jeweils auf das Sportanlagenkonzept von 2017

sowie die darauffolgende Machbarkeitsstudie. Gemäss dem Sportanlagenkonzept vom 15. Juni 2017 bestehe primär Handlungsbedarf in Bezug auf den Fussballsport und das Bedürfnis nach drei neuen Rasensportfeldern. Hingegen können die bestehenden Anlagen den Bedarf im Bereich Leichtathletik decken. Bezüglich Volleyball-Sport gehe aus dem Konzept hervor, dass der Bedarf an Sporthallen bei einem Bevölkerungswachstum von 25 % bis ins Jahr 2035 "ausreichend" und bei einem Bevölkerungswachstum von 35 % immerhin "knapp ausreichend" sei. Für Skateboarding befänden sich gemäss Konzept bereits bestehende Infrastrukturen in der Region und ein Pumptrack finde im Konzept gar keine Erwähnung. Plötzlich sei nun aber von einem Bedarf an fünf Fussballfeldern (das Sportanlagenkonzept spreche bloss von drei), einer Indoor- und einer Outdoor-Beachvolleyballanlage, einer Vierfachturnhalle, verschiedenen öffentlich nutzbare Outdooranlagen, Spazierwegen und einem Spielplatz die Rede. Die Rekurrierenden würden die Bedürfnisse des lokalen Fussballvereins nicht in Abrede stellen. Dieser verfüge heute über zwei Fussballfelder und Infrastrukturanlagen im Areal L. Diese Bedürfnisse können aber auch mit den bereits der Erholungszone zugewiesenen Parzellen sowie einer Umzonung des Teils in der Zone für öffentliche Bauten südwestlich des M-Wegs befriedigt werden. Die vorliegend vorgesehene zusätzliche Ausdehnung der Erholungszone auf die Parzellen nordöstlich des M-Wegs gehe über die realen Bedürfnisse hinaus. Soweit auf die Machbarkeitsstudie verwiesen werde, so sei festzuhalten, dass diese aufzeige, was möglich sei, nicht aber, was notwendig sei. Insbesondere die Crossfit- und Boulderanlage, die Vierfachturnhalle, der Spielplatz im Park sowie der Pumptrack seien klassische Beispiele für Freizeitanlagen, welche nicht zwingend auf grosse Flächen ausserhalb des Siedlungsgebiets angewiesen seien (anders als z.B. Golfplätze oder Skigebiete). Für die Realisierung solcher Anlagen seien primär Standorte innerhalb des Siedlungsgebiets in Anspruch zu nehmen bzw. es müsse ein klarer Nachweis erbracht werden, dass dort keine entsprechenden Alternativen vorhanden seien. Das Vorhaben sei in der jetzigen Form überdimensioniert und ein Überwiegen des öffentlichen Interesses gegenüber dem Erhalt der Fruchtfolgefleichen werde im Planungsbericht behauptet, aber nicht belegt. Auch werde eine den Dimensionen der geplanten Anlage angemessene Standortevaluation vermisst. Die Anzahl der geprüften Alternativstandorte sei grundsätzlich nicht zu beanstanden, doch falle die Prüfung an sich ungenügend aus.

### 6.1.2.

Die Gemeinde führt zusammengefasst aus, dass es unzutreffend sei, dass der Eintrag für das Gebiet Y im regionalen Richtplan nicht festlege, welche konkreten Bedürfnisse im Bereich Sportnutzung überhaupt abgedeckt werden sollen. Das Gebiet Y werde im regionalen Richtplan explizit als Erholungsgebiet von regionaler Bedeutung aufgeführt. Damit sei klar, dass die geplante Sport- und Erholungsanlage die regionalen Bedürfnisse abzudecken habe. Was diese Bedürfnisse konkret beinhalten würden, könne nicht im regionalen Richtplan – dem strategischen Plan einer Planungsgruppe – geregelt werden. Sodann sei es korrekt, dass das Sportanlagenkonzept für das Jahr 2017 einen dringenden Bedarf an drei neuen Fussballfeldern ausweise. Für das Jahr 2035 gehe das Sportanlagenkonzept aufgrund des Bevölkerungswachstums und der steigenden Beliebtheit des Fussballsports jedoch von einem Bedarf an sieben bis acht Fussballfeldern in Normgrösse aus. Vor dem Hintergrund, dass im Raum X bereits drei Felder bestehen würden, müssten bis dann somit nicht drei, sondern insgesamt fünf neue Felder erstellt werden. Die geplante Sportanlage solle so auch den längerfristigen Bedarf decken. Das Sportanlagenkonzept führe sodann aus, dass ein Grossteil der bestehenden Sporthallen in X sog. Einfachhallen seien, die sich einerseits nicht für Trainings und Wettkämpfe eignen und andererseits zu niedrige Hallendecken aufweisen würden. Die bestehenden Sporthallen mögen bis ins Jahr 2035 "knapp ausreichend" sein. Diese Voraussage betreffe jedoch lediglich die Quantität, nicht auch die Qualität der bereits bestehenden Hallen. Bezüglich Skateboarding sei zudem darauf hinzuweisen, dass es in der Stadt X bis heute – trotz entsprechendem Bedarf – keine solche Anlage gebe. Diese Lücke gelte es zu schliessen. Im Sinne einer langfristigen Planung sei es angebracht, Synergien zu nutzen, anstatt jeweils nur den kurzfristig notwendigen Bedarf an Sportanlagen abzudecken und "flickenteppichartig" innerhalb des Siedlungsgebiets einzelne Sport- und Erholungsanlagen zu erstellen. Ausgehend davon habe die Gemeinde mit ihrer Standortevaluation hinreichend einen Mangel an geeigneten Flächen innerhalb des Siedlungsgebiets aufgezeigt. Der Standort Y sei somit nicht zu beanstanden, was umso mehr gelte, als in der Stadt X (mit Ausnahme des Ys) sämtliche aufgrund Zonierung und Lage in Frage kommenden Grundstücke eine Fläche von maximal 10'000 m<sup>2</sup> aufweisen würden.

### **6.1.3.**

Die Baudirektion Kanton Zürich stellt sich auf den Standpunkt, dass schlüssig aufgezeigt worden sei, dass lediglich in der Stadt X im Gebiet Y genügend grosse, freie Flächen für die Sport- und Erholungsanlage bestehen würden. Auch sei aufgezeigt worden, dass es in X und Region keine genügend grosse Flächen in einem Siedlungsgebiet geben würde, auf der die Anlage verwirklicht werden könne. Im Weiteren stütze sich die Dimensionierung bzw. der Bedarf an Sportnutzungen auf das Sportanlagenkonzept Raum X vom Juni 2017. Seither habe die Bevölkerung im Raum X zugenommen. Ferner sei zu beachten, dass gemäss kantonalem Raumordnungskonzept in diesem Raum ein weiteres (starkes) Bevölkerungswachstum angestrebt werde. Entsprechend werde der Bedarf an Erholung- und Sportinfrastruktur weiter steigen. Ferner seien Bauten und Anlagen in den Erholungszonen nach den Vorgaben der Richtplanung zulässig. Als Beispiele könnten Frei- und Hallenbäder oder Fussballstadien, Familiengärten, Pferde- und Polosport oder Golfplätze genannt werden. Schliesslich werde in der BZO eine Überbauungsziffer von 10 % festgelegt. Es seien somit 90 % der Flächen in der Erholungszone Y freizuhalten. Überdies werde festgelegt, dass Bauten und Anlagen ausschliesslich für den Sport- und Erholungsbetrieb zulässig seien. Mit diesen Bestimmungen werde ein angemessener Entwicklungsspielraum sichergestellt.

### **6.2.1.**

Wie bereits erwähnt, kann in begründeten Fällen durch die Ausscheidung einer Erholungszone das Landwirtschaftsgebiet "durchstossen" werden. Dabei sind jedoch 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. Text zum kantonalen Richtplan, Pt. 2.2.2 und 3.2.2 sowie oben E. 5.2.2.).

### **6.2.2.**

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 sowie oben E. 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 1C\_473/2017 vom 3. Oktober 2018, 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 nicht-überbaute 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 mit 4'000 Zuschauerplätzen und eine Markthalle von 800 m<sup>2</sup> 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; vgl. zum Ganzen VB.2022.00328 vom 13. Juli 2023, E. 4.).

### **6.2.3.**

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 Rz. 22 f.). 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 Erholungszonen 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.

### **6.3.1.**

Mit der vorliegend angefochtenen Teilrevision der Nutzungsordnung soll, wie bereits erwähnt, eine insgesamt rund 14,5 ha grosse Fläche in die Erholungszone Y (EE) umgezont werden und so die planungsrechtliche Grundlage für eine Sport- und Erholungsanlage für die Bevölkerung und den Schul- und Vereinssport geschaffen werden (vgl. oben E. 1.). Bei der umstrittenen Umzonung handelt es sich somit im Wesentlichen um eine projektbezogene Umzonung. Gemäss Machbarkeitsstudie setzt sich die dabei geplante Sport- und Erholungsanlage Y aus einer Vierfachhalle mit ca. 1'000 Zuschauerplätzen, einer Beachvolleyballhalle, fünf Fussballfeldern inkl. Tribüne, Garderoben und Nebenräumen sowie drei Beachvolleyballfeldern zusammen. Zudem sind eine Pumptrack-, Skate- und Crossfitanlage geplant und sollen Bouldersteine, ein Spielplatz sowie Picknick- und Aufenthaltsbereiche im Park errichtet werden (vgl. zum Ganzen act. 16.3). Die Hauptbestimmung der neuen Erholungszone ist somit die Zulassung der soeben erwähnten Bauten und Anlagen.

### **6.3.2.**

Auch wenn im vorliegenden Fall ein öffentliches Interesse an einer angemessenen Sportinfrastruktur im Raum X – unbestrittenermassen (vgl. act. 2, S. 7 Rz. 14) – gegeben ist, so übersteigen die soeben erwähnten Bauten bei Weitem die Grössenordnung von Anlagen und Gebäuden in einer typischen Erholungszone. Die fraglichen Bauten – insbesondere die Vierfach- sowie Beachvolleyballhalle mit dazugehöriger Infrastruktur – sind mit einer erheblichen baulichen Veränderung des Raums verbunden: Während die Beachvolleyballhalle eine Fläche von 1'600 m<sup>2</sup> benötigt, soll die Vierfachhalle eine Fläche von 5'200 m<sup>2</sup> beanspruchen (vgl. act. 16.3, S. 12). Hinzu kommen Anlagen für die Infrastruktur (wie etwa Parkplätze), für die eine Fläche von mindestens 14'000 m<sup>2</sup> vorgesehen ist. Von einer minimalen Infrastruktur kann insofern nicht mehr gesprochen werden. Die umstrittene Nutzungsplanungsrevision lässt insofern ein derart erhebliches bauliches Ausmass zu, welches den in einer Erholungszone ausserhalb des Baugebiets bzw. den in einer Zone nach Art. 18 Abs. 1 RPG zulässigen Umfang sprengt. Die

vorliegend zugelassene Sportanlage 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. 6.2.2.). Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die soeben erwähnten Bauten weder der Landwirtschaft dienen noch auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sind. Selbst wenn der Standort am besten abschneidet oder sogar als einziger in Frage kommt – wie von der Rekursgegnerschaft vorgebracht (vgl. oben E. 6.1.) –, begründet dies deshalb noch kein überwiegendes öffentliches Interesse an der geplanten Nutzung für die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets. 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. Das Siedlungsgebiet hat in geeigneter Weise den Raum für sportliche Grossanlagen bereitzustellen. Dieser Kategorie ist die fragliche Sportanlage zuzurechnen. Auch wird ihre räumliche Bedeutung nicht relativiert, wenn sie mit baulich weniger intensiven Freizeitanlagen wie Fussball- und Volleyballfeldern und einer naturnahen Parkanlage kombiniert wird, zumal das überwiegende Interesse für die Anlage als Ganzes gegeben sein muss, d.h. für die Fussball- und Beachvolleyballfelder sowie auch für die weiteren Nutzungen. Im Ergebnis kann das in der umstrittenen Nutzungsplanung zugelassene Vorhaben mit der Grossanlage somit nicht einer Zone im Sinn von Art. 18 RPG zugewiesen werden, sondern gehört in eine Bauzone gemäss Art. 15 RPG. Der entsprechende rekurrentische Einwand erweist sich damit als begründet.

Vor diesem Hintergrund erübrigt sich die Prüfung der materiell-rechtlichen Rüge zur angeblichen Littering-Problematik und kann auf den rekurrentischerseits beantragten Beizug des kantonalen Vorprüfungsberichts sowie des Kompensationskonzepts verzichtet werden (vgl. act. 2, S. 14 f.).

## 7.1.

Soweit die Rekurrierenden sodann beantragen, es sei festzustellen, dass der (regionale) Richtplaneintrag für die Errichtung einer Sport- und Erholungsanlage im Gebiet Y eine unzureichende Grundlage für die Umzonung im

vorgesehenen Ausmass darstellt und rechtswidrig ist (act. 2, S. 2 Antrag 2), ist Folgendes festzuhalten:

## **7.2.**

Ein Feststellungsbegehren setzt ein schutzwürdiges Interesse für den Feststellungsanspruch voraus. Es gelten spezifische Kriterien für die Schutzwürdigkeit des Feststellungsinteresses und damit die Zulässigkeit der Feststellungsverfügung. Es muss insbesondere über den Bestand, Nichtbestand und Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten Unklarheit bestehen. Gegenstand der Feststellungsverfügung muss ein konkretes Rechtsverhältnis sein; es muss sich um verwaltungsrechtliche Rechte oder Pflichten eines individuell bestimmten Rechtssubjekts handeln, die sich aus einem bestimmten Sachverhalt ergeben. Ein Feststellungsanspruch besteht regelmässig dann nicht, wenn die gesuchstellende Person in der betreffenden Angelegenheit ebenso gut – bzw. ohne unzumutbare Nachteile – eine Gestaltungsverfügung oder ein im gerichtlichen Klageverfahren zu treffendes Gestaltungsurteil erwirken kann; in diesem Sinn ist der Feststellungsanspruch subsidiär (Jürg Bosshart/Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 19 Rz. 25 f.).

## **7.3.**

Da der regionale Richtplan nicht grundeigentümerverbindlich ist, womit sich daraus für die Rekurrierenden keine Rechte oder Pflichten ergeben, und nachdem der regionale Richtplan im vorliegenden Verfahren akzessorisch überprüft wurde, fehlt es den Rekurrierenden an einem schutzwürdigen Feststellungsinteresse. Auf diesen Antrag ist somit nicht einzutreten.

## **8.**

Zusammengefasst ist der Rekurs der Rekurrierenden 1, 3 und 4 gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Demgemäss sind der Beschluss des Stadtparlaments vom 2. September 2024 und die Genehmigungsverfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 4. März 2025 aufzuheben. Auf den Rekurs der Rekurrentin 2 ist nicht einzutreten.

## 9.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu 19/40 der politischen Gemeinde X und zu 19/40 der Baudirektion Kanton Zürich aufzuerlegen. Soweit es in Bezug auf die Rekurrentin 2 an entsprechenden Vollmachten fehlt (vgl. oben E. 2.1.), wird der vollmachtlos handelnde Vertreter kostenpflichtig (vgl. RG.2004.00004 in RB 2004 Nr. 104). Folglich sind in Bezug auf das Nichteintreten auf den Rekurs der Rekurrentin 2 die Kosten zu 1/20 dem Vertreter Rechtsanwalt J aufzuerlegen. Das Nichteintreten auf den Rekursantrag 2 rechtfertigt infolge des vernachlässigbaren Aufwandes keine weitere Kostenentlastung der Rekursgegnerinnen.

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Plüss, § 13 Rz. 25 ff.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses, des getätigten Verfahrensaufwandes (umfangreiche Rechtsschriften, zweiter Schriftenwechsel) und des Umfangs des vorliegenden Urteils ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 12'000.-- festzusetzen (BGr 1C\_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C\_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C\_810/2013 vom 14. Juli 2014; [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

## 9.2.

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 vorliegend den Rekurrierenden 1, 3 und 4 zulasten der Rekursgegnerinnen eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von insgesamt Fr. 3'000.--, zahlbar zu 1/2 durch die politische Gemeinde X und zu 1/2 durch die Baudirektion Kanton Zürich. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

## **Das Baurekursgericht erkennt:**

### **I.**

Auf den Rekurs der Rekurrentin 2 wird nicht eingetreten.

### **II.**

Der Rekurs der Rekurrierenden 1, 3 und 4 wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird.

Demgemäss werden der Beschluss des Stadtparlaments der politischen Gemeinde X vom 2. September 2024 und die Genehmigungsverfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 4. März 2025 aufgehoben.

### **III.**

Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus

Fr. 12'000.-- Gerichtsgebühr

Fr. 205.-- Zustellkosten

Fr.12'205.-- Total

=====

werden zu je 19/40 der politischen Gemeinde X und der Baudirektion Kanton Zürich sowie zu 1/20 Rechtsanwalt J auferlegt. Rechnungen und Einzahlungsscheine werden den Kostenpflichtigen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides zugestellt. Die Kosten sind innert 30 Tagen ab Zustellung der Rechnung zu bezahlen.

### **IV.**

Den Rekurrierenden 1, 3 und 4 wird eine Umtriebsentschädigung von total Fr. 3'000.-- zugesprochen, zahlbar zu je 1/2 durch die politische Gemeinde X und die Baudirektion Kanton Zürich.