



G.-Nrn. R4.2021.00163 und R4.2021.00164  
BRGE IV Nrn. 0074/2022 und 0075/2022

### Entscheid vom 28. April 2022

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichter Alexander Seiler, Baurichter Urs Hany, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen **Rekurrierende**

**R4.2021.00163**

1. SD, [...]
2. EAG, [...]
3. EG, [...]
4. WH, [...]
5. AH, [...]
6. PL, [...]
7. ES, [...]
8. SS, [...]

alle vertreten durch [...]

**R4.2021.00164**

MD, [...]  
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegnerinnen**

1. Politische Gemeinde Regensdorf, 8105 Regensdorf  
vertreten durch Gemeinderat Regensdorf, 8105 Regensdorf  
dieser vertreten durch [...]
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,  
8090 Zürich

## Mitbeteiligte

3. Erbengemeinschaft ED, bestehend aus:
  - 3.1. JD, [...]
  - 3.2. FD, [...]
  - 3.3. Erbengemeinschaft UG, bestehend aus:
    - 3.3.1. MG, [...]
    - 3.3.2. KT, [...]
- Nrn. 3.2, 3.3.1 und 3.3.2 vertreten durch JD, [...]
4. FA, [...]

betreffend

Beschluss der Gemeindeversammlung vom 25. März 2019 sowie Genehmigungsverfügung der Baudirektion Kanton Zürich ARE 21-0780 vom 4. August 2021; Teilrevision kommunale Nutzungsplanung, Erholungszonen Leematten und Wisacher, Regensdorf

---

## hat sich ergeben:

### A.

Am 25. März 2019 stimmte die Gemeindeversammlung von Regensdorf der Teilrevision der BZO zu und setzte u.a. die Erholungszone Wisacher fest, dies unter dem Vorbehalt der erforderlichen Anpassungen der Festsetzungsunterlagen des Erholungsgebietes Wisacher im regionalen Richtplan. Mit Verfügung der Baudirektion vom 4. August 2021 wurde die Teilrevision genehmigt.

### B.

Gegen diese Entscheide erhoben SD, die E AG, EG, WH, AH, PL, ES und SS mit gemeinsamer Eingabe vom 10. September 2021 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich mit folgenden Anträgen:

"Materiell:

1. Der Beschluss der Gemeinde Regensdorf vom 25. März 2019 sowie der Genehmigungsentscheid der Baudirektion des Kantons Zürich vom 4. August 2021 (BDV Nr. 0780/21) seien aufzuheben, soweit damit die Erholungszone Wisacher um rund 7.7 ha bis an die neue Dällikerstrasse erweitert und in diesem Gebiet eine Gestaltungsplanpflicht mit einer Surfanlage mit weiteren Sportnutzungen und dazugehörigem Erholungspark als zulässige Nutzung festgelegt wird.
2. Es sei die fehlende Rechtmässigkeit des Richtplaneintrags für die Erweiterung des Erholungsgebiets Wisacher für eine Surfanlage mit öffentlichen Mantelnutzungen im Regionalen Richtplan Furttal gemäss RRB Nr. 415/2018 vom 16. Mai 2018 sowie gemäss RRB Nr. 92/2021 vom 3. Februar 2021 festzustellen.
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekursgegner.

Prozessual:

4. Es sei ein Augenschein durchzuführen.
5. Es seien bei der Gemeinde Regensdorf bzw. der Baudirektion sämtliche entscheidrelevante Akten zu edieren und den Rekurrenten seien diese zusammen mit allfälligen Vernehmlassungen unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Stellungnahme zuzustellen."

### **C.**

Mit Eingabe vom 13. September 2021 erhob sodann MD ebenfalls rechtzeitig Rekurs beim Baurekursgericht gegen die genannten Entscheide, im Wesentlichen mit denselben Anträgen.

### **D.**

Mit Verfügungen vom 14. September 2021 wurden die Rekurseingänge unter den Geschäfts-Nrn. R4.2021.00163 (SD etc., nachfolgend Rekurrentschaft 1) und R4.2021.00164 (MD, nachfolgend Rekurrent 2) vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Die betroffenen Grundeigentümer (soweit nicht rekurrierend) wurden als Mitbeteiligte in die Verfahren einbezogen.

## **E.**

Mit Eingaben vom 18. Oktober 2021 beantragte die Gemeinde die Abweisung der Rekurse, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden. Die Baudirektion beantragte mit Eingabe vom 14. Oktober 2021 ebenfalls die Abweisung der Rekurse, unter Verweis auf die Mitberichte des Amtes für Raumentwicklung vom 12. Oktober 2021. Die Mitbeteiligten liessen sich nicht vernehmen.

## **F.**

Mit Repliken vom 25. bzw. 26. November 2021 bzw. Dupliken vom 17. Dezember 2021 hielten die Rekurrierenden und die Gemeinde an ihren Anträgen fest. Die Baudirektion verzichtete stillschweigend auf eine Duplik. Mit Datum vom 14. Januar 2022 erfolgte eine weitere Eingabe der Rekurrierenden.

## **G.**

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

## **Es kommt in Betracht:**

### **1. Streitgegenstand**

Mit der angefochtenen Teilrevision soll südlich an die bestehende Erholungszone Wisacher (Ea) angrenzend eine insgesamt rund 7,7 ha grosse Fläche von der Landwirtschaftszone in die Erholungszone Ea umgezont werden. Damit soll die planungsrechtliche Grundlage geschaffen werden für eine Surfanlage mit weiteren Sportnutzungen und einen Park für die Bevölkerung. Die Surfanlage umfasst ein Wasserbecken, in dem künstliche rollende Wellen erzeugt werden. Weiter geplant ist sodann ein Schwimmbecken von ca. 50 x 15 m. Die weiteren möglichen Sportanlagen sind eine Pumptrack- und

Skateranlage, Bouldersteine und Beachvolleyballfelder. Daneben ist ein Gebäude für Mantelnutzungen vorgesehen (Laden für Surfausrüstung, Schulungsräumlichkeiten, Gastronomie). Der restliche Teil des Areals soll möglichst naturnah gestaltet werden und einen grosszügigen Naturpark mit vielen Bäumen umfassen. Für die Surfanlage als Hauptattraktion wird mit 500 Besuchern pro Tag gerechnet. Dazu kommen die Besucher der übrigen Sportanlagen. Insgesamt wird von 225'000 Besuchern pro Jahr ausgegangen (s. Weisung zur Teilrevision der BZO, act. 22.1.4.2). Zur Sicherung der im regionalen Richtplan vorgesehenen Nutzungen und der notwendigen qualitativen Anforderungen soll auf der für die geplante Surf- und Freizeitanlage vorgesehenen Fläche von rund 6,3 ha eine Gestaltungsplanpflicht festgelegt werden. Gleichzeitig soll im Sinne einer Kompensation im Gebiet Leematten eine rund 4,7 ha grosse Erholungszone Ea in die Landwirtschaftszone umgezont werden.

## **2. Eintretensfragen**

### **2.1.**

Die kommunale Vorinstanz stellt die Legitimation der Rekurrierenden 4-8 (G.-Nr. R4.2021.00163) in Abrede. Dies u.a. mit der Begründung, die effektive Lärmbelastung werde entgegen den Vorbringen der Rekurrierenden nicht höher sein, als die im Lärmgutachten ausgewiesene. Es würden keine unzumutbaren Lärmimmissionen entstehen. Sodann liege die Wohnung der Rekurrentin 3 in einer Distanz von 600 m zum Bauvorhaben und damit klar ausserhalb der von der Rechtsprechung festgelegten 100 m. Dass Fussballspiele sehr gut hörbar sein sollen, werde bestritten, sei in keiner Weise belegt und im Übrigen auch nicht relevant. Es möge zwar zutreffen, dass der Anlagenlärm wahrnehmbar sein werde. Ausserordentliche Umstände, welche zum Rekurs legitimieren würden, lägen jedoch nicht vor. Bezüglich der Legitimation des Rekurrenten 2 (Verfahren G.-Nr. R4.2021.00164) moniert die Gemeinde, dieser habe das Pachtverhältnis unter anderem betreffend die Parzelle Kat.-Nr. 5 nicht nachgewiesen, weswegen die Legitimation bestritten werde.

### **2.2.**

Zum Rekurs und zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges 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 schutzwürdige 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 Schutzwürdigkeit zeigt indes an, dass nicht jedes beliebige Interesse anerkannt wird; ob ein Interesse schutzwürdig 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.).

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). Zudem kann, je nach Geltungsbereich bzw. Auswirkungen der angefochtenen raumplanerischen Anordnung, eine Vielzahl von Grundstücken bzw. Personen betroffen sein, ohne dass diese deswegen als – nicht legitimierte – Allgemeinheit zu betrachten wären (Bertschi, § 21 Rz. 14).

### 2.3.

Im Verfahren G.-Nr. R4.2021.00163 ist die Rekurrentin 1 Eigentümerin des Grundstücks Kat.-Nr. 5, welches von der Umzonung von der Landwirtschaftszone in die Erholungszone unmittelbar betroffen ist. Sie ist daher zum Rekurs ohne Weiteres legitimiert. Gleiches gilt für den Rekurrenten im Verfahren G.-Nr. R4.2021.00164, der als Pächter dieses Grundstücks eine Beeinträchtigung u.a. der Erschliessung geltend macht.

Die Rekurrentin 2 im Verfahren G.-Nr. R4.2021.00163 ist Eigentümerin der Grundstücke Kat.-Nrn. 1 und 2 mit den darauf befindlichen Wohnliegenschaften G.-Strasse [...]. Die fragliche Erholungszone reicht bis auf ca. 100 m an diese Grundstücke heran. Aufgrund der räumliche Nähe ist die Rekurrentin 2 von der Teilrevision der BZO ebenfalls unmittelbar betroffen (betr. Nachweis des Pachtverhältnisses s. act. 12.1, R4.2021.000164).

Die Rekurrentin 3 im Verfahren G.-Nr. R4.2021.00163 wohnt an der H.-Strasse [...] in Regensdorf (Parzelle Kat.-Nr. 3). Die streitbetroffene Erholungszone reicht im Süden bis ca. 640 m an diese Liegenschaft heran und ist im Übrigen noch weiter davon entfernt. Es wird geltend gemacht, es bestehe aufgrund der Hanglage eine direkte Sichtverbindung und bei Westwindlage werde der Lärm der geplanten Anlage in das Wohnquartier getragen. Der Anlagelärm werde deutlich wahrnehmbar sein. Zudem werde die Aussicht stark beeinträchtigt, zumal anstelle der bisher ruhigen landwirtschaftlichen Nutzung eine intensive Freizeitnutzung mit starkem Publikumsverkehr trete. Das vom Gesetz verlangte schutzwürdige Interesse (Anfechtungsinteresse) setzt voraus, dass die Rekurrentin mit der Gutheissung des Rechtsmittels einen Nutzen erlangt bzw. einen Nachteil abwendet. Ein schutzwürdiges Interesse liegt damit nicht schon vor, wenn irgendwelche negativen Folgen des Bauvorhabens möglich und erkennbar sind, sondern nur dann, wenn die Einwirkungen so beschaffen sind, dass sie auch bei objektiver Betrachtungsweise als Nachteil empfunden werden müssen; eine besondere (subjektive) Empfindlichkeit der betroffenen Person verdient keinen Rechtsschutz. Das Kriterium der Schutzwürdigkeit impliziert, dass nicht jedes beliebige Interesse anzuerkennen ist. Ob ein Interesse schutzwürdig ist, ergibt sich aus seiner rechtlichen Würdigung. Nicht jeder noch so geringfügige Nachteil oder jedes beliebige Interesse vermag ein schutzwürdiges Interesse zu begründen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben legitimiert, wenn

sie mit Sicherheit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft. 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 wurde stets betont, dass nicht schematisch auf einzelne Kriterien (insbesondere Distanzwerte) abgestellt werden dürfe, sondern eine Gesamtwürdigung anhand der konkreten Verhältnisse erforderlich sei (BGr 1C\_11/2021 vom 15. Dezember 2021, E. 1.5). Vorliegend ist aufgrund der grossen Distanz bei objektiver Betrachtungsweise kein rechtserheblicher Nachteil durch den Anblick der geplanten Anlage auszumachen, zumal keine hochaufragenden Hochbauten geplant sind und die Bewegungen der Besucher auf dem Gelände in der Entfernung nicht als Unruhe wahrgenommen werden. Auch in Bezug auf die Lärmimmissionen erscheint es unwahrscheinlich, dass die geltend gemachte zeitweilige Hörbarkeit, soweit diese überhaupt gegeben ist, zu einer rechtserheblichen Betroffenheit führt, vielmehr werden die Geräusche – wenn überhaupt – im allgemeinen Umgebungslärm kaum wahrnehmbar sein. Dies ergibt sich aus den im Lärmgutachten ermittelten Lärmpegeln (act. 22.1.3.7, insbesondere Beilagen 1-4) von maximal 55 bis 60 dB(A) (Freizeitlärm) am südlichen Rand der Anlage und der aufgrund der grossen Entfernung resultierenden Pegelverminderung (Abstandsämpfung). Auf den Rekurs, soweit er durch die Rekurrentin 3 erhoben wurde, ist daher nicht einzutreten.

Die Rekurrierenden 4 bis 8 sind Eigentümer von Wohnungen an der G.-Strasse [...] (Kat.-Nr. 4). Die Erholungszone grenzt unmittelbar an das betreffende Grundstück und der Perimeter der geplanten Freizeitanlage reicht bis ca. 50 m an die rekurrentischen Wohngebäude heran. Aufgrund dieser Nähe ist die Betroffenheit der Rekurrierenden 4 bis 8 allein aufgrund des Sichtbezugs und der zweifellos deutlich wahrnehmbaren Lärmimmissionen offensichtlich gegeben. Entgegen der Auffassung der Gemeinde ist die Betroffenheit durch Lärmimmissionen nicht erst dann gegeben, wenn diese unzumutbar sind. Es genügt eine Wahrnehmbarkeit, die bei objektiver Betrachtung als nachteilig empfunden werden kann.

Zusammengefasst ist auf den Rekurs im Verfahren G.-Nr. R4.2021.000163, soweit er durch die Rekurrentin 3 erhoben wurde, nicht einzutreten. Im Übrigen ist, da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, auf die Rekurse einzutreten.

### **3. Weitere verfahrensrechtliche Fragen**

#### **3.1.**

Die Rekurse beziehen sich auf dieselben planungsrechtlichen Festsetzungen. Die Verfahren sind daher aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen.

Soweit nicht anders vermerkt, beziehen sich die nachfolgenden Aktenbezeichnungen auf das Verfahren G.-Nr. R4.2021.00163.

#### **3.2.**

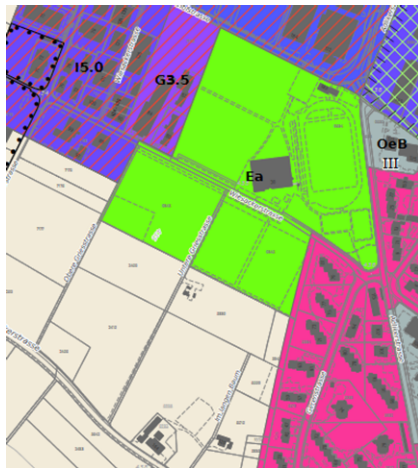
Die Rekurrentenschaft 1 beantragt die Durchführung eines Augenscheins (vgl. § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheidrelevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

#### **3.3.**

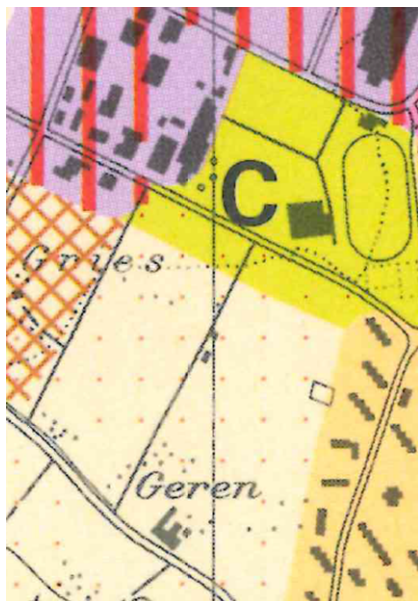
Die Rekurrentenschaft 1 verlangt, es seien ihr die von den Rekursgegnerinnen eingereichten Akten zusammen mit allfälligen Vernehmlassungen unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Stellungnahme zuzustellen. Die betreffenden Vernehmlassungen wurden der Rekurrentenschaft 1 zur Stellungnahme zugestellt, nicht jedoch die übrigen Akten. Das Akteneinsichtsrecht gemäss § 26a Abs. 2 VRG beinhaltet lediglich den Anspruch, die Akten am Sitz der Behörde einzusehen. Ein Anspruch auf Herausgabe von Akten besteht nicht (VB.2008.00001 vom 2. Juli 2008, E. 3.1). Das Baurekursgericht sieht praxismässig, so auch im vorliegenden Verfahren, von einer Aktenzustellung ab. Die Rechtsvertreterin der Rekurrentenschaft 1 machte am 16. November 2021 von ihrem Akteneinsichtsrecht Gebrauch (s. Protokoll G.-Nr. R4.2021.000163, S. 6).

#### 4. Planungsgeschichte

Der Sachverhalt bzw. die Planungsgeschichte stellt sich wie folgt dar:



Bestehende Erholungszone Wisacher (grün) gemäss rechtskräftigem Zonenplan.



Regionaler Richtplan Furttal, Karte "Siedlung und Landschaft" mit Erholungsgebiet C (gelb) (gemäss RRB Nr. 1250/1998, vor der Gesamtüberarbeitung im Jahr 2018). Das Erholungsgebiet deckt sich nicht mit der Erholungszone gemäss geltendem Zonenplan.

Der derzeit rechtskräftige regionale Richtplan Furttal gemäss Beschluss des Regierungsrates vom 16. Mai 2018 (RRB Nr. 415/2018) weist das regionale Erholungsgebiet "Sportanlagen Wisacher" mit einer Fläche von ca. 17 ha aus, die sich ab der Wiesackerstrasse ca. 300 m in Richtung Südwesten erstreckt. Ca. 70 bis 140 m weiter südwestlich verläuft die Neue Dällikerstrasse.



Rechtskräftige regionale Richtplankarte (Quelle: GIS). Gelb = Erholungsgebiet

Dem zugehörigen Richtplankarte (act. 7.3, Tabelle 14) ist folgendes zu entnehmen: "Sportanlagen bestehend, Erweiterung geplant inkl. neue Surf-anlage und öffentlichen Mantelnutzungen (mit Nachweis der Einbettung ins Gesamtverkehrssystem). In der nachgelagerten Nutzungsplanung soll die Einzonung von einer Auszonung der bestehenden kommunalen Erholungszone Leematten abhängig gemacht werden."

Dieser Festsetzung ging folgendes voraus: Im Richtplankarte, *Nachtrag zum Beschluss der DV vom 31. März 2016*, vom Vorstand der Zürcher Planungsgruppe Furttal ZPF verabschiedet am 23. Februar 2017 zu Händen der Vorprüfung durch den Kanton (act. 7.2), wird ausgeführt, ursprünglich habe der Vorstand der ZPF die Erweiterung des Erholungsgebietes Wisacher bis zur Neuen Dällikerstrasse für die Erweiterung der Sportanlagen vorgesehen und dies am 31. März 2016 dergestalt zu Händen der Festsetzung durch den Regierungsrat verabschiedet. Die in der Richtplankarte eingetragene Fläche habe sich bis zur Neuen Dällikerstrasse erstreckt. In der Folge habe das Amt für Raumentwicklung die beantragte, 10,5 ha umfassende Erweiterung mangels Bedarfsnachweis nicht in vollem Umfang als festsetzungsfähig erachtet. In der Bereinigungssitzung mit dem Baudirektor vom 23. August 2016 sei beschlossen worden, die beantragte Erweiterung auf 4,7 ha zu reduzieren. Aufgrund der vom Verein waveup geplanten Surfanlage und der damit hinsichtlich des Flächenbedarfs geänderten Ausgangslage werde in Wiedererwägung des Beschlusses vom 23. August 2016 beantragt, das Erholungsgebiet über die 4,7 ha hinaus, die für eine Vielzahl von Breitensportanlagen benötigt würden, um eine weitere Fläche von rund 3 ha zu erweitern. Am

9. Februar 2017 habe der Vorstand der ZPF beschlossen, das Festsetzungsverfahren zu sistieren und am 23. Februar 2017 habe er die Ergänzungsvorlage zu Händen der öffentlichen Auflage und Vorprüfung durch den Kanton verabschiedet. Die Ausdehnung des Erholungsgebiets Wisacher gemäss der im Nachtrag dargestellten, anzupassenden Richtplankarte (angepasster Antrag) entspricht der oben gezeigten rechtskräftigen Richtplankarte (act. 7.2, S. 8).

Im erläuternden Bericht zum rechtskräftigen Richtplan gemäss Beschluss des Regierungsrates vom 16. Mai 2018 (act. 7.4, S. 20 ff.) ist festgehalten, für die Erweiterung der Sportanlage Wisacher (Fussball, Tennis, Beachvolleyball, 5er Fussball, Basketball) bestehe ein Flächenbedarf von rund 4 ha (netto für die Spielfelder, d.h. ohne den erforderlichen Umschwung). Die der Erholungszone zugewiesene Parzelle zwischen der unteren und der oberen Griesstrasse (Anmerkung: Kat.-Nr. 9343) reiche mit 2 ha nicht aus. Die ursprünglich von der Delegiertenversammlung der Zürcher Planungsgruppe Furtal (ZPF) beantragte Erweiterung des Erholungsgebiets um 10,5 ha sei vom Kanton auf 4,7 ha (und nicht wie ursprünglich verlangt auf 2,8 ha) reduziert worden. Damit könne im nachgelagerten Nutzungsplanverfahren eine flächengleiche Umlagerung der rechtskräftig eingezonten, aber ungünstig gelegenen Erholungszone Leematten erfolgen. Im Herbst 2016 habe der Verein waveup mit der Gemeinde Regensdorf Kontakt aufgenommen und über seine Absicht informiert, in Regensdorf eine Surfanlage zu erstellen. Das Anliegen des Vereins sei sowohl vom Gemeinderat Regensdorf als auch vom Vorstand der ZPF unterstützt worden. Der Vorstand der ZPF habe am 9. Februar 2017 beantragt, die Festsetzung des Regionalen Richtplans zu sistieren, bis die Delegiertenversammlung der ZPF über die hierzu erforderliche Erweiterung des Erholungsgebiets befunden habe. Zur räumlichen bzw. flächenmässigen Ausdehnung der hernach beantragten Erweiterung äussert sich der Bericht nicht.

Im Planungsbericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV) zur angefochtenen Teilrevision der BZO vom 9. Mai 2019 wird übereinstimmend ausgeführt, mit Beschluss des Regierungsrates vom 16. Mai 2018 sei das Erholungsgebiet gemäss Richtplan um 7,7 ha vergrössert worden (= 4,7 ha + 3 ha). Bei der Festsetzung des regionalen Richtplans sei jedoch eine Unklarheit entstanden. In den Beschluss- und Auflageakten sei ein Bedarf von zusätzlichen 7,7 ha Erholungsgebiet ausgewiesen worden. In der festgesetzten

Richtplankarte sei die Erweiterung jedoch fälschlicherweise ungenau enthalten, indem die ausgewiesene Fläche nur rund 6 ha umfasse. Dadurch sei eine "potenziell etwas unsichere Rechtslage bezüglich der zulässigen Ausdehnung der Erholungszone" entstanden. Diese formale Unsicherheit sei in Bereinigung.

Die besagte "Bereinigung" des Erholungsgebiets Wisacher verabschiedete der Vorstand der ZPF am 21. Februar 2019. Im entsprechenden Richtplankarte und erläuternden Bericht (act. 7.6) wird ausgeführt, aufgrund des Mangels an Sportanlagen sei in den Jahren 2012 bis 2014 die Erweiterung des bestehenden Erholungsgebiets um 10,5 ha gegen Süden hin bis zur neuen Dällikerstrasse vorgesehen gewesen. Der regionale Richtplan sei am 31. März 2016 von der Delegiertenversammlung der ZPF verabschiedet worden. Die in der Richtplankarte eingetragene Fläche für die Erweiterung des Erholungsgebietes Wisacher habe sich weiterhin bis zur Neuen Dällikerstrasse erstreckt. Hernach habe der Regierungsrat eine Fläche von lediglich 4,7 ha als festsetzungsfähig erachtet. Aufgrund des neu hinzugekommenen Projekts der Surfanlage sei in einer Ergänzungsvorlage eine Vergrößerung der Erholungszone (recte Erholungsgebiet) um weitere 3 ha (Erweiterung insgesamt 7,7 ha) eingereicht und die Erweiterung der Erholungszone am 16. Mai 2018 vom Regierungsrat festgesetzt worden. In der festgesetzten Richtplankarte sei die Erweiterung jedoch fälschlicherweise ungenau enthalten, indem die ausgewiesene Fläche nur rund 6 ha umfasse. In den Beschluss- und Auflageakten sei demgegenüber ein Bedarf von zusätzlichen 7,7 ha Erholungsgebiet ausgewiesen worden. Dadurch sei eine "potenziell etwas unsichere Rechtslage bezüglich der zulässigen Ausdehnung der Erholungszone" entstanden, die mit dem Bereinigungsantrag behoben werden solle.

Am 3. Februar 2021 beschloss der Regierungsrat mit der Teilrevision 2019 des regionalen Richtplans Furttal die "Erweiterung" des Erholungsgebiets Wisacher gegen Süden (RRB Nr. 92/2021). Zur Begründung wird erwogen, die Fläche des im regionalen Richtplan festgelegten Erholungsgebiets Wisacher sei im Süden rund 2 ha kleiner als die in der kommunalen BZO festgelegte Erholungszone. Damit die für den Bau der Surfanlage notwendige Erholungszone dem übergeordneten regionalen Richtplan entspreche, müsse das Erholungsgebiet Wisacher im regionalen Richtplan gegen Süden hin um rund 2 ha erweitert werden.



Ausdehnung von rund 6,1 ha eine kantonale Bedeutung zu. Ausserdem decke die geplante Anlage kein lokales oder regionales Erholungsbedürfnis ab; die Besucher würden aus der gesamten Schweiz bzw. aus dem Ausland stammen. Der Anlage komme mindestens eine überregionale Bedeutung zu. Erholungsgebiete von kantonaler Bedeutung seien aber gemäss § 23 Abs. 1 PBG im kantonalen Landschaftsplan zu bezeichnen. Nur durch einen Richtplaneintrag auf Stufe des kantonalen Richtplans hätte die angesichts der überregionalen Bedeutung des Vorhabens notwendige umfassende Standortevaluation über das gesamte Kantonsgebiet auf Stufe Richtplanung gewährleistet werden können. Zudem wäre dadurch auch die für ein Projekt dieser Art und Grösse notwendige demokratische Legitimation zumindest auf erhöhter Stufe abgestützt und könnte aus einem solchen Eintrag aufgrund der Mitwirkung des Parlaments allenfalls ein gewisses öffentliches Interesse an der Anlage abgeleitet werden. Die blosser Eintragung im regionalen Richtplan durch den Regierungsrat vermöge ein öffentliches Interesse nicht zu belegen.

Hinzu komme, dass das Vorhaben zum grössten Teil im Bereich von Fruchtfolgeflächen bester Qualität zu liegen kommen solle. Dies sei nur dann zulässig, wenn ein auch aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung dieser Flächen nicht sinnvoll erreicht werden könne (Art. 30 Abs. 1bis lit. a RPV). Es müsse hierfür ein starkes, überwiegendes kantonales Interesse an einem solchen Vorhaben ausgewiesen werden, weshalb diese in der Regel im kantonalen Richtplan festgelegt werden müssten. Die geplante Anlage habe einen Einfluss auf eine Aufgabe, welche in der Verantwortung des Kantons und nicht der betroffenen Region liege (Art. 30 Abs. 1 RPV). Der Surfpark laufe einem wichtigen Ziel der kantonalen Raumplanung zuwider, weshalb die Anlage eines Eintrags im kantonalen Richtplans bedurft hätte.

## **5.2.**

Die Gemeinde führt aus, für eine Freizeitanlage wie den streitbetroffenen Surf- und Freizeitpark samt Mantelnutzungen sei kein Eintrag im kantonalen Richtplan erforderlich. Massgebend sei nicht das mit einem Vorhaben verfolgte Interesse, sondern einzig und allein die Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt. Das Vorhaben verursache keine hohen und schädlichen Umweltbelastungen. Die Freizeitanlage werde vielmehr in das Naturer-

lebnis eingebettet und der Flächenbedarf halte sich ohne weiteres in vertretbarem Rahmen. Den raumplanerischen Interessenabwägungen werde mit dem regionalen Richtplaneintrag vollumfänglich Rechnung getragen.

Art. 8 RPG handle allein vom Richtplan im Sinne des Bundesrechts. Richtpläne des kantonalen Rechts, namentlich Richtpläne der Regionen, blieben davon unberührt (BGE 143 II 276, E. 4.1). Das bedeute, dass dem Erfordernis der Richtplanung auch durch einen regionalen Richtplan Rechnung getragen werden könne. Daher müsse nach dem kantonalzürcherischen Recht zwischen dem Erfordernis der kantonalen und regionalen Richtplanung unterschieden werden. Wenn für das Vorhaben nach den Mindestanforderungen von Art. 8 Abs. 2 RPG kein Eintrag in einem kantonalen Richtplan erforderlich sei, so führe das Bestehen der regionalen Richtplanung zu einer der kommunalen Nutzungsplanung vorgelagerten Interessenabwägung unter Einbindung der vom Vorhaben betroffenen Region.

Nichts Anderes ergebe sich mit Blick auf den Einwand der Rekurrierenden, wonach die Einzonung von Fruchtfolgeflächen nur zulässig sei, wenn ein auch aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung dieser Flächen nicht sinnvoll erreicht werden könne (Art. 30 Abs. 1 bis lit. a RPV). So werde mit der hier in Frage stehenden Anlage bzw. der entsprechenden Umzonung auch ein wichtiges Ziel des Kantons verfolgt, zumal damit öffentliche Begegnungsräume geschaffen und Übergänge zur offenen Landschaft gestaltet würden. Durch die Schaffung geeigneter und attraktiver Naherholungsräume werde zudem auch das Gebiet der Chatzenseen als Natur- und Landschaftsschutzobjekte von kantonalen (und darüber hinaus auch internationalen) Bedeutung entlastet. Ein kantonales Interesse an der Verwirklichung der in Frage stehenden Umzonung und der Verwirklichung der geplanten Anlage besteht somit ohne Weiteres.

Dies allein ändere indes noch nichts an der planungsrechtlichen Natur einer solchen Freizeitanlage, nota bene an den konkreten Wirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt. Diese seien wie bereits dargelegt nicht derart, dass sie einer Eintragung im kantonalen Richtplan bedürften. Mit anderen Worten sei das mit dem Vorhaben verfolgte - mitunter auch erhebliche kantonale - Interesse nicht mit den konkreten Auswirkungen der Anlage auf Raum und Umwelt gleichzusetzen. Einzig Letzteres sei jedoch mit Blick auf die Richtplaneintragungspflicht massgebend.

### 5.3.

Die Baudirektion macht geltend, im Kanton Zürich bestünden neben dem kantonalen Richtplan (§§ 20 ff. PBG) regionale und kommunale Richtpläne. Der regionale Richtplan umfasse gemäss § 30 Abs. 2 PBG die gleichen Bestandteile und ordne sinngemäss die nämlichen Sachbereiche wie der kantonale Richtplan. Er könne die räumlichen und sachlichen Ziele enger umschreiben oder bei Bedarf weitergehende Angaben enthalten. Ob ein Vorhaben im kantonalen Richtplan festgelegt werde, orientiere sich neben den Auswirkungen auf Raum und Umwelt insbesondere am vorhandenen Abstimmungsbedarf (vgl. Einleitung kantonalen Richtplan, Stellenwert des kantonalen Richtplans). In räumlicher Hinsicht sei ein Eintrag im kantonalen Richtplan erforderlich, wenn das Vorhaben Auswirkungen über die Gebietsgrenzen der regionalen Richtpläne nach § 30 Abs. 1 PBG hinaus zeitige. Aus organisatorischen Gründen sei ein Richtplaneintrag im kantonalen Richtplan dann notwendig, wenn eine Standortfestlegung Schnittstellen zu anderen raumwirksamen Tätigkeiten aufweise. Ein Eintrag im kantonalen Richtplan werde ferner bei Vorhaben vorausgesetzt, die erhebliche finanzielle Ressourcen binden würden oder deren Auswirkungen nicht sicher eingeschätzt werden könnten. Je nach Vorhaben könne sich somit die kantonale oder die regionale Planungsstufe als die geeignetere erweisen. Auch diesbezüglich sei den Planungsträgern ein Ermessensspielraum zuzugestehen. Die Richtplanbedürftigkeit der Erweiterung des Erholungsgebiets für eine Surfanlage sei unbestritten. Aus diesem Grund sei eine Grundlage im regionalen Richtplan geschaffen worden.

Verkehrsintensive Einrichtungen wie beispielsweise Freizeiteinrichtungen ab einer gewissen Grösse benötigten einen Eintrag im kantonalen Richtplan. Verkehrsintensive Einrichtungen seien gemäss kantonalem Richtplan Pt. 4.5.1 a) Anlagen, die wesentliche Auswirkungen auf die räumliche Ordnung und Umwelt hätten und an mindestens 100 Tagen pro Jahr mehr als 3'000 Fahrten von Personenwagen erzeugen würden. Vorliegend werde im Planungsbericht (S. 23 f.) dargelegt, dass aufgrund des prognostizierten Verkehrsaufkommens keine verkehrsintensive Einrichtung vorliege. Ferner zeitigten die übrigen vom Gesetzgeber erwähnten Vorhaben wie Entwicklungsschwerpunkte, kantonale Arbeitsplatzgebiete oder auch die Erschliessung neuer Skigebiete stärkere Auswirkungen auf Raum und Umwelt und seien in einem höheren Grad abstimmungsbedürftig als die streitbetroffene

Surfparkanlage. Ein Richtplanvorbehalt auf Stufe der kantonalen Richtplanung könne aus Art. 8 Abs. 2 RPG deshalb nicht abgeleitet werden.

Nach Pt. 6.5.2 des kantonalen Richtplans seien Vorhaben der Bereiche Kultur, Sport, Messe und Kongresswesen im kantonalen Richtplan zu verzeichnen, wenn sie von erheblichem Interesse für den Kanton seien, sich im Eigentum des Kantons befänden, zu einem erheblichen Anteil vom Kanton finanziert würden oder einer Abstimmung mit dem Bund oder mit anderen Kantonen bedürften. Die Surfanlage entspreche diesen Kriterien nicht.

Das Erholungsgebiet sei sodann nicht von kantonalen Bedeutung im Sinne von § 23 Abs. 1 lit. c PBG. Der Erholungsnutzung im Gebiet Wisacher komme regionale Bedeutung zu, weshalb eine Festlegung im regionalen Richtplan hinreichend sei. Der regionale Richtplan Furttal bestätige in Pt. 3.5.2 weiter, dass im Furttal keine Erholungsgebiete von kantonalen Bedeutung festgelegt seien. Dennoch bestehe in der Region Furttal ein wesentliches öffentliches Interesse an Erholungsanlagen. Gemäss dem regionalen Richtplan dokumentiere der Richtplaneintrag eine Standortgebundenheit von Bauten und Anlagen zur Erholungsnutzung. Ein Eintrag im regionalen Richtplan basiere grundsätzlich auf einer sorgfältigen Standortevaluation und entspreche dem geeignetsten aller geprüften Standorte. Der Eintrag im regionalen Richtplan bilde damit ein zentrales Element bei der Interessenabwägung.

Gemäss Art. 30 Abs. 1bis RPV dürften Fruchtfolgeflächen eingezont werden, wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden könne (lit. a). Es sei indes nicht näher definiert, welche kantonalen Ziele damit gemeint seien. Von einem überwiegenden kantonalen Interesse sei sicher dann auszugehen, wenn das Vorhaben im kantonalen Richtplan festgesetzt sei. Allerdings könne daraus nicht ein kantonaler Richtplanvorbehalt für alle Vorhaben im Bereich von Fruchtfolgeflächen abgeleitet werden.

Das Zurverfügungstellen von ausreichend Sportanlagen in den Regionen sei ein wichtiges öffentliches Ziel (vgl. §§ 26 lit. f in Verbindung mit 30 Abs. 2 PBG). Dies bestätige sich auch in den Gestaltungsgrundsätzen der Richtplanung gemäss § 18 Abs. 2 lit. m PBG. Ferner bezeichne Art. 3 Abs. 4

Bst. b RPG Freizeitanlagen als öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen. Nicht jedes Vorhaben bedürfe aber eines Eintrags im kantonalen Richtplan. Dennoch würden die Ziele der Erholungs-zonen, die mittels regionaler Richtplanung koordiniert werden, als wichtig erachtet.

#### **5.4.1.**

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 Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich etc. 2019, Art. 2 N. 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 N. 45; Alain Griffel, Raum-planungs- und Baurecht in a nutshell, 4. Auflage, Zürich/St. Gallen 2021, S. 41 ff.). 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. 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. (Tschannen, Art. 8 N. 24; BGr 1C\_346/2014 vom 26. Oktober 2016, E. 2.4; VB.2020.00876 vom 3. Juni 2021, E. 4.3.2; VB.2020.00080 und VB.2020.00079 vom 9. Dezember 2021, E. 2.2.1, mit Hinweisen; s. auch VB.2020.00876 vom 3. Juni 2021, E. 4.3.1).

Nach Pt. 6.5.2 des kantonalen Richtplans des Kantons Zürich sind Vorhaben der Bereiche Kultur, Sport, Messe und Kongresswesen im kantonalen Richtplan zu verzeichnen, wenn sie von erheblichem Interesse für den Kanton sind, sich im Eigentum des Kantons befinden, zu einem erheblichen Anteil vom Kanton finanziert werden oder einer Abstimmung mit dem Bund oder mit anderen Kantonen bedürfen. Die Regionen erarbeiten in enger Zusammenarbeit Grundlagen für die Planung von Bauten und Anlagen in den Bereichen Kultur, Sport, Messe und Kongresswesen. Sie bezeichnen in den regionalen Richtplänen die regional bedeutsamen Bauten und Anlagen und beachten bei der Planung die Zielsetzungen des Richtplans gemäss Pt. 6.1. Sie sichern die Koordination mit dem Kanton, den Gemeinden und den umliegenden Regionen (kantonaler Richtplan, Pt. 6.5.3. lit. b).

#### **5.4.2.**

Als verkehrsintensive Einrichtungen gelten im Grundsatz 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 (kantonaler Richtplan, Pt. 4.5.1. lit. a).

Gemäss Planungsbericht (S. 24 f.) ist für die Surfanlage und die zusätzliche Sportinfrastruktur mit jährlich 225'000 Besuchern zu rechnen, durchschnittlich sind es 750 Personen pro Tag, an Spitzentagen bis zu 2'500. Mit einem Mobilitätskonzept muss sichergestellt werden, dass der Anteil der mit dem ÖV anreisenden Nutzer mindestens 50 % beträgt (Planungsbericht S. 23, Art. 8.2 BZO). Dies ergibt an Spitzentagen bis zu 2'500 und damit weniger als 3'000 Fahrten mit Personenwagen. Ausserdem wird die Zahl von 100 Spitzentagen pro Jahr offensichtlich nicht erreicht. Damit handelt es sich nicht um eine verkehrsintensive Einrichtung im Sinne des Richtplans.

#### **5.4.3.**

Surfen ist seit dem Jahr 2020 eine olympische Disziplin. Nach Angaben der Swiss Surfing Association SSA soll die Schweiz rund 45'000 aktive Surferinnen und Surfer zählen (act. 20.3; waveriding.ch, besucht am 23. März 2022). In der Statistik der im Kanton Zürich betriebenen Sportarten erscheint (Wellen-)Surfen nicht unter den 57 aufgeführten Sportarten (Sportamt des Kantons Zürich, Studie über das Sportverhalten und die Sportbedürfnisse der Zürcher Bevölkerung, Zürich, Oktober 2020, Tab. 4.2, www.zh.ch, besucht am 23. März 2022). Gemäss der Zürcher Planungsgruppe Furtal ZPF unterstützt der Akademische Sportverband Zürich ASVZ das streitbetroffene Projekt und plant, in Regensdorf ein Kurs- und Trainingsangebot zu schaffen. Der zuständige Regierungsrat Mario Fehr habe deshalb in einer schriftlichen Absichtserklärung einen Beitrag von Fr. 4,5 Mio. aus dem Sportfonds in Aussicht gestellt (act. 20.3, Ziff. 2); die Gesamtkosten werden auf Fr. 56 Mio. geschätzt. Eine vergleichbare Surfanlage mit rollenden Wellen existiert in der Schweiz nur noch in Sion (VS; www.alaiabay.ch). Es ist deshalb davon auszugehen, dass auch Personen von ausserhalb des Kantons Zürich die Anlage nutzen werden. Es ist sogar von einer internationalen Bedeutung als Trainingsort für Athleten aus zahlreichen Ländern die Rede (act. 22.1.4.2., Ziff. 2.1). Weiter hat das kantonale Sportamt die (bestehende) Sportanlage Wisacher als eines von elf polysportiven Zentren in das kantonale Sportanlagenkonzept (KASAK) aufgenommen, wobei die Surfanlage damals noch

kein Thema war (act. 22.1.10; s. KASAK-Katalog 2018 auf [www.zh.ch](http://www.zh.ch), besucht am 23. März 2022). Der KASAK-Katalog enthält kantonal und regional bedeutende Sportanlagen.

Es ist somit festzuhalten, dass die Sportart nur von sehr wenigen Menschen im Kanton ausgeübt wird und nichts darauf hindeutet, dass Surfen im Kanton Zürich von der öffentlichen Hand speziell gefördert werden soll. Wellenreiten (Surfen) wird im Meer betrieben. Im Binnenland Schweiz fehlen die natürlichen Grundlagen für diesen Outdoor-Sport; hier kann nur auf stehenden Flusswellen, etwa in Thun und Bremgarten, und in drei Surfanlagen (in Zürich, Ebikon und Sion) gesurft werden ([www.waveriding.ch](http://www.waveriding.ch), besucht am 23. März 2022). Das Fehlen einer Surfanlage wird im KASAK, im Unterschied zu anderen Anlagetypen, nicht als Manko aufgeführt (s. KASAK, S. 18 f.). Ein allfälliger Beitrag aus dem Sportfonds könnte nicht als erheblicher durch den Kanton finanzierten Anteil gelten. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass Surfanlagen im Allgemeinen und der vorliegend in Frage stehenden Anlage im Besonderen aus Sicht des Kantons Zürich keine erhebliche Bedeutung als Sportinfrastruktur zukommt. Insofern besteht kein raumplanerischer Abstimmungsbedarf auf kantonaler Ebene. Auch die Gesamtbetrachtung der Anlage mit den weiteren im Wisacher geplanten Sportanlagen, namentlich dem Schwimmbecken, führen zu keinem anderen Ergebnis. Diese Anlagen sind von regionaler Bedeutung, auch als Teil der Sportanlage Wisacher in ihrer Funktion als eines von elf polysportiven Zentren im Kanton Zürich (s. KASAK, S. 14 f.). Keines von diesen ist im kantonalen Richtplan aufgeführt.

#### **5.4.4.**

Fruchtfolgeflächen dürfen nur eingezont werden, wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann und sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden (Art. 30 Abs. 1bis lit. a RPV). Diese Bestimmung zielt auf die Interessenabwägung bei der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen. Hingegen ist nicht jede flächenmässig noch so geringe Einzonung, mit der auch aus kantonaler Sicht ein wichtiges Ziel verfolgt wird, auch aus raumplanerischer Sicht von erheblicher Bedeutung für den Kanton oder bedarf aus anderen Gründen einer Grundlage im kantonalen Richtplan. Nicht jede Beanspruchung von

Fruchtfolgefleichen setzt daher eine Grundlage im kantonalen Richtplan voraus; diesbezüglich gilt kein genereller Richtplanvorbehalt.

Der vorliegend in Frage stehende Verlust an Fruchtfolgefleichen ist mit mindestens ca. 5,4 ha (s. E. 8.3.) zwar sehr erheblich, 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 Fruchtfolgefleichen nötige Interessenabwägung kann auch auf den unteren Planungsstufen erfolgen, ebenso die Sicherstellung der Flächenkompensation.

#### **5.4.5.**

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, Energie- und Wasserverbrauch; s. Bericht über die Umweltauswirkungen, act. 22.1.3.5). Die Belastung der Landschaft und der Umwelt ist aber nicht derart hoch, dass eine Abstimmung auf kantonaler Ebene zwingend erschiene. Um eine verkehr-intensive Einrichtung im Sinne des kantonalen Richtplans handelt es sich wie ausgeführt nicht. Das Vorhaben untersteht auch nicht der UVP-Pflicht.

#### **5.4.6.**

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 Rekurse sind daher in diesem Punkt abzuweisen.

## **6. Rechtmässigkeit des regionalen Richtplans gemäss RRB Nr. 92/2021 (nicht rechtskräftig)**

### **6.1.**

Die Rekurrentenschaft 1 macht weiter geltend, die nachträgliche Erweiterung des Erholungsgebiets im regionalen Richtplan sei unrechtmässig. Entgegen der Darstellung im erläuternden Bericht zum regionalen Richtplan vom

21. Februar 2019 habe es sich bei der deutlich von der neuen Dällikerstrasse abgesetzten Festlegung des Erholungsgebiets mit Regierungsratsbeschluss vom 16. Mai 2018 keineswegs um ein Versehen gehandelt. Die Festlegung habe klar dem Antrag der Planungsgruppe entsprochen. Noch im Oktober 2018 sei man zudem davon ausgegangen, dass das Surfparkprojekt deutlich nördlich von der neuen Dällikerstrasse zu liegen komme, weshalb diese Festlegung auch ohne Weiteres dem Projekt entsprochen hätte.

Erst nachträglich sei das Projekt vergrössert und bis an die neue Dällikerstrasse verschoben worden. Damit seien rund 2 ha zusätzliche Fruchtfolgefleichen ohne jegliche Begründung des hieran bestehenden öffentlichen Interesses und ohne jegliche Abwägung mit den dieser Erweiterung entgegenstehenden Interessen dem Erholungsgebiet zugewiesen worden. Der Kanton selber habe noch in seinem Vorprüfungsbericht vom 12. März 2019 eine Verkleinerung der Erholungszone auf den Umfang der Fläche des Erholungsgebiets gemäss regionalem Richtplan 2018 verlangt. Ohne jegliche inhaltliche Begründung habe der Kanton dann allerdings die Erweiterung mit RRB Nr. 92/2021 festgesetzt. Dieser Erweiterung fehle jegliche raumplanungsrechtliche Grundlage.

## **6.2.**

Die Gemeinde führt aus, gemäss Protokoll vom 29. Oktober 2020 der Bereinigungssitzung ZPF mit dem Baudirektor (act. 22.1.1.4) liege der Festsetzung des Erholungsgebietes Wisacher ein plangraphisches Missverständnis zu Grunde. Bereits in der Weisung zuhanden der Gemeindeversammlung vom 25. März 2019 (act. 22.1.4.2.) sei dazu klargestellt worden, dass die Delegiertenversammlung der Planungsgruppe Furttal der Erweiterung des Erholungsgebiets Wisacher um insgesamt 7,7 ha zugestimmt habe. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens habe sich der Kanton zu dieser Erweiterung positiv geäussert. Im Beschluss des Regierungsrates vom 16. Mai 2018 sei keine Abweichung zum Antrag der ZPF auf Erweiterung der Erholungszone um 7,7 ha aufgeführt. Einzig im festgesetzten Richtplaneintrag sei fälschlicherweise eine ungenaue Fläche von lediglich rund 6 ha ausgeschieden. Dieses Versehen sei mit RRB Nr. 92/2021 berichtigt worden.

## **6.3.**

Die Baudirektion macht geltend, im Rahmen der Gesamtrevision des regionalen Richtplans Furttal (RRB Nr. 415/2018 vom 16. Mai 2018) sei im Gebiet

Wisacher das bestehende Erholungsgebiet um rund 4,7 ha erweitert worden. Davon seien 3 ha für die Surfanlage und weitere Nutzungen gemäss Bedarfsnachweis vorgesehen gewesen. In der Teilrevision des regionalen Richtplans von 2018 (recte Teilrevision 2019; RRB Nr. 92/2021 vom 3. Februar 2021) seien zusätzliche rund 1,9 ha neu dem Erholungsgebiet zugewiesen worden. Die nachträgliche Erweiterung um rund 1,9 ha sei damit begründet worden, dass die 7,5 ha zusätzlichen Erholungsgebiets nicht ab den bereits bestehenden Erholungszonen, sondern ab der Grenze des Erholungsgebiets Wisacher gemäss altem Richtplan eingetragen worden seien. Dies habe die Baudirektion als nachvollziehbar und plausibel erachtet.

#### **6.4.**

Die Rekurrentschaft 1 repliziert, die genannten Flächen (4,7 ha und 1,9 ha) würden einer Erweiterung des Erholungsgebiets um 6,6 ha und nicht um 7,7 ha entsprechen. Tatsächlich sei das Erholungsgebiet Wisacher mit RRB Nr. 415/2018 um 7,7 ha erweitert worden. Bestätigt werde immerhin, dass auf Stufe Richtplanung für die Surfanlage und weitere Nutzungen effektiv nur 3 ha ausgeschieden worden seien, diese aber gemäss der festgesetzten Nutzungsplanung nunmehr eine Fläche von 6,1 ha einnehmen würden. Die für den Breitensport erfolgte Erweiterung des Erholungsgebiets um 4,7 ha werde zu einem erheblichen Teil dem Surfpark zugeschlagen und stehe für den Breitensport nicht mehr zur Verfügung.

Bei der Festsetzung des Ausmasses des Erholungsgebiets Wisacher mit RRB 415/2018 vom 16. Mai 2018 handle es sich nicht um einen Irrtum. Wenn die Rekursgegnerin 1 festhalte, dass im Beschluss des Regierungsrates vom 16. Mai 2018 keine Abweichung zum Antrag der ZPF auf Erweiterung der Erholungszone um 7,7 ha aufgeführt sei, so sei vorab klarzustellen, dass es bei diesem Antrag nicht um die Erweiterung der Erholungszone, sondern des Erholungsgebiets gegangen sei. Der Regierungsrat habe dem Antrag auf Erweiterung des Erholungsgebiets um 7,7 ha entsprochen.

Ursprünglich sei das Erholungsgebiet Wisacher für die Bedürfnisse des Breitensports um 4,7 ha erweitert worden. Davon hätten 2 ha effektiv bereits in der Erholungszone gelegen. Weil innerhalb dieser Erholungszone indes noch eine Reserve von 2 ha bestanden habe, habe sich eine weitergehende Ausdehnung des Erholungsgebiets als nicht notwendig erwiesen. Für die Surfanlage hätten zusätzlich 3 ha Erholungsgebiet ausgeschieden werden

sollen. Man sei also davon ausgegangen, dass mit den 4,5 ha Erholungsgebiet für den Breitensport (wovon 2 ha bereits in der Erholungszone) und den 3 ha Erholungsgebiet für den Surfpark (total 7,7 ha ab der bestehenden Grenze des Erholungsgebiets) der ausgewiesene Flächenbedarf gedeckt sei. Entsprechend sei das Erholungsgebiet festgelegt worden. Es treffe nicht zu, dass die rechtskräftig der Erholungszone zugewiesenen Flächen heute bereits für die Erholungsnutzung genutzt würden. Die Parzelle Kat.-Nr. 9343 im Halte von rund 2,3 ha werde heute noch landwirtschaftlich genutzt. Die nachträgliche Konstruktion eines Irrtums sei unglaubwürdig. Hätten die 7,7 ha tatsächlich ab der bestehenden Grenze der Erholungszone gemessen werden sollen, dann hätte ein Flächenbedarf von 9,7 ha für Breitensport und Surfpark ausgewiesen werden müssen, denn es bestünden 2 ha Reserve in der bestehenden Erholungszone.

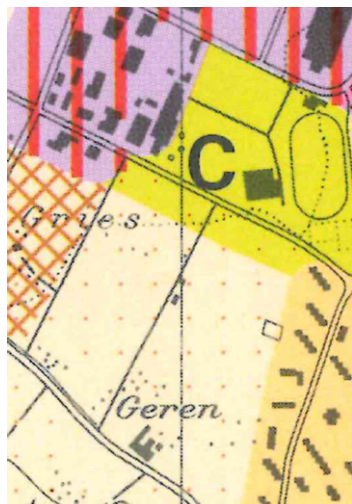
Tatsächlich verhalte es sich so, dass das Surfparkprojekt ursprünglich im gemäss RRB 415/2018 erweiterten Erholungsgebiet habe angeordnet werden können, sich dies aber aufgrund einer späteren Projektanpassung als unmöglich erwiesen habe, weil mit der Eigentümerschaft der Parzelle Kat.-Nr. 5 keine Einigung habe gefunden werden können. Entgegen der Darstellung in diesem Aktenstück habe sich aber nachträglich die Annahme, dass die Ausdehnung der Erholungszone über das Erholungsgebiet hinaus im Anordnungsspielraum liege, als unzutreffend herausgestellt, weshalb es zur zusätzlichen Ausdehnung des Erholungsgebiets gekommen sei. Diese Ausdehnung, welche 2 ha Fruchtfolgefleichen bester Qualität betreffe, entbehre jeglicher raumplanungsrechtlichen Grundlage.

#### **6.5.1.**

Die angefochtene Änderung des Zonenplans bezüglich der Erholungszone Wisacher erfolgte unter Vorbehalt der erforderlichen Festsetzungsunterlagen des Erholungsgebiets Wisacher im regionalen Richtplan (Ziff. 3.2. des angefochtenen Gemeindeversammlungsbeschlusses). Die Anpassung des regionalen Richtplans wurde mit RRB Nr. 92/2021 beschlossen, ist aber noch nicht rechtskräftig ([www.zpf.ch](http://www.zpf.ch), besucht am 23. März 2022).

Im Rahmen der Gesamtrevision des regionalen Richtplans Furttal beantragte die ZPF ursprünglich eine Erweiterung des Erholungsgebiets Wisacher um 10,5 ha (s. die Ausführungen unter E. 4.). Dabei ging sie offensichtlich vom damals bestehenden Erholungsgebiet aus, dessen südliche Grenze im Abstand von ca. 50 m parallel zur nördlich gelegenen Wiesackerstrasse verlief:

Reg. Richtplan Furttal, Karte gem. RRB Nr. 1250/1998



Gegen Süden hin sollte sich das erweiterte Erholungsgebiet gemäss Vorlagen der ZPF in den Jahren 2014 und 2015 bis an die Neue Dällikerstrasse erstrecken (s. act. 7.5, S. 3 f.). Diese Ausdehnung entspricht denn auch einer Erweiterung der Fläche um 10,5 ha. Begründet wurde der entsprechende Bedarf mit der Erweiterung der Sportanlage Wisacher, namentlich für folgende Nutzungen: Tennis-Leistungszentrum (4 Hallen- und 4 Aussenplätze), 4 Fussballplätze, 5 Beachvolleyballfelder, 3 5er-Fussballfelder und 3 Basketballfelder (s. act. 7.5, S. 4 und act. 7.4, S. 19 [R4.2021.00164]). Daraus ermittelte das Amt für Raumentwicklung einen Bedarf von lediglich 4 ha. Davon könnten 2 ha in der bestehenden Erholungszone platziert werden, womit der zusätzliche Bedarf für die Erweiterung des Erholungsgebiets noch 2 ha betrage (act. 7.5, S. 4; die Erholungszone reichte im Süden ca. 80 m über das Erholungsgebiet hinaus). Hinzu komme ein Flächenbedarf für Zuschauertribünen, Garderoben, Parkierung sowie Manövrier- und Erschliessungsflächen von ungefähr 0,5 ha, insgesamt somit 2,5 ha. An der Bereinigungssitzung vom 23. August 2016 mit dem Baudirektor wurde beschlossen, die Erweiterung des Erholungsgebiets auf 4,7 ha zu reduzieren. Im Gegenzug solle die entsprechende Fläche von 4,7 ha der Erholungszone Leematte ausgezont werden. Damit ergab sich folgender Antrag des ZPF-Vorstandes vom 23. Februar 2017 an den Regierungsrat (act. 7.5, S. 8, Abb. 1):



Antrag der ZPF auf Erweiterung des Erholungsgebiets um 4,7 ha.

Die obige Ausdehnung des Erholungsgebiets entspricht einer Fläche von 4,7 ha ab der damals bestehenden Grenze des Erholungsgebiets.

In der Folge beantragte die ZPF dem Baudirektor in Wiedererwägung des Beschlusses vom 23. August 2016 über die 4,7 ha hinaus eine weitere Fläche von rund 3 ha für die Erstellung der Surfanlage (Wellensee mit Mantelnutzungen wie Surfshop, Surfschule, Gastronomie usw.). Die angepasste Karte präsentierte sich wie folgt (act. 7.5, S 8, Abb. 1):



Antrag der ZPF auf Erweiterung des Erholungsgebiets um 7,7 ha. So festgesetzt mit Beschluss des Regierungsrats vom 16. Mai 2018 (RRB Nr. 415/2018).

Die obige Ausdehnung des Erholungsgebiets entspricht einer Fläche von 7,7 ha ab der damals bestehenden Grenze des Erholungsgebiets. Bis dahin

ist die Planungsgeschichte nachvollziehbar und stimmt die in den Karten dargestellte Erweiterung des Erholungsgebiets mit dem im Richtplantext dargelegten Bedarf überein.

### 6.5.2.

Am 19. Juni 2019 beschloss die Delegiertenversammlung der ZPF eine "Bereinigung" des Erholungsgebiets Wisacher. Im festgesetzten Richtplan (Karte) sei die Erweiterung des Erholungsgebiets fälschlicherweise ungenau und dadurch etwas abweichend enthalten. Die im Plan ausgewiesene Fläche umfasse rund 6 ha (anstatt 7,7 ha). Die Karte solle wie folgt angepasst werden (act. 7.9, S. 5):



Beantragte Bereinigung der Richtplankarte.

Das Erweiterungsmass von 6 ha ergibt sich, wenn ab der südlichen Grenze der Erholungszone und nicht ab der weiter nördlich verlaufenden Grenze des Erholungsgebiets gemessen wird. Im Schreiben vom 2. September 2020 an den Baudirektor (act. 22.1.1.7) führt die ZPF aus, in der Richtplanrevision 2018 sei der nachgewiesene Bedarf von 7,5 ha (recte 7,7 ha) zusätzlichen Erholungsgebietes nicht ab den heute bereits für die Erholung genutzten Flächen eingetragen worden (gemeint ist die Erholungszone), sondern ab der Grenze des Erholungsgebiets im alten Richtplan (s. auch Beilagen zum Protokoll der Delegiertenversammlung der ZPF vom 19. Juni 2019, act. 22.1.1.6).

Dies trifft zu, ist aber kein Versehen. Tatsache ist, dass der ursprünglich geltend gemachte Bedarf von 10,5 ha die Fläche ab der vormaligen Grenze des

Erholungsgebiets (ca. 50 m südlich der Wiesackerstrasse) bis zur Neuen Dällikerstrasse umfasst haben musste; die nun beantragte Fläche südlich der Erholungszone bis zur Neuen Dällikerstrasse umfasst nämlich lediglich ca. 7,9 ha. Eine Erweiterung um 10,5 ha ab der Grenze der Erholungszone hätte sich über die Neue Dällikerstrasse hinaus erstreckt. Ausserdem wurde – wie oben festgehalten – davon ausgegangen, dass ein Teil des von 10,5 ha auf 7,7 ha reduzierten Bedarfs innerhalb der bestehenden Erholungszone abgedeckt werden kann. Von einem Fehler in der planerischen Darstellung kann daher nicht ausgegangen werden. Der Regierungsrat setzte in seinem Beschluss vom 16. Mai 2018 eine Erweiterung des Erholungsgebiets um 7,7 ha fest, was die Richtplankarte übereinstimmend darstellt. Nachdem ursprünglich eine Erweiterung des Erholungsgebiets um 10,5 ha beantragt worden war und sich diese Fläche in der Richtplankarte explizit bis an die Neue Dällikerstrasse erstreckt haben soll (act. 7.5, S. 3 f.), kann es nicht sein, dass sich die auf 7,7 ha reduzierte Erweiterung immer noch bis zur Neuen Dällikerstrasse erstreckt.

Es hat vielmehr den Anschein, dass das Erholungsgebiet im Nachhinein deshalb gegen die Neue Dällikerstrasse hin ausgeweitet werden sollte, weil sich im Laufe der Planung der waveup Creations AG ergeben hatte, dass mit dem Besitzer der Parzelle Kat.-Nr. 5 keine Einigung gefunden werden konnte und die Surfanlage deshalb ohne Inanspruchnahme dieses Grundstücks neu angeordnet werden musste (s. Beschluss des Gemeinderates vom 26. November 2018, Erweiterung Erholungszone Wisacher und Auszonung Erholungszone Leematten, Vorprüfung, act. 22.1.2.10, S. 3 ff.). Dementsprechend ist im Beschluss des Regierungsrates vom 3. Februar 2021 (Teilrevision 2019 des regionalen Richtplans Furttal) nicht von einer Bereinigung die Rede, sondern von der "Erweiterung" des Erholungsgebiets Wisacher gegen Süden (RRB-Nr. 92/2021). Zur Begründung wird erwogen, die Fläche des im regionalen Richtplan festgelegten Erholungsgebiets Wisacher sei im Süden rund 2 ha kleiner als die in der kommunalen BZO festgelegte Erholungszone. Damit die für den Bau der Surfanlage notwendige Erholungszone dem übergeordneten regionalen Richtplan entspreche, müsse das Erholungsgebiet Wisacher im regionalen Richtplan gegen Süden hin um rund 2 ha erweitert werden.

Ein überarbeiteter Bedarfsnachweis für die zusätzlichen 2 ha ist nicht aktenkundig, wäre aber zu erwarten gewesen, da in der Gesamtrevision des Richtplans von 2018 davon ausgegangen wurde, dass sich ein Teil der Erweiterung der Sportanlage innerhalb der bestehenden Erholungszone realisieren lässt und die Erweiterung ab der alten Grenze des Erholungsgebiets bemessen wurde. Der Bedarf für die Erweiterung um 2 ha ist daher nicht ausgewiesen. Darauf wird im Zusammenhang mit der Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets gemäss kantonalem Richtplan und der diesbezüglichen Interessenabwägung zurückzukommen sein.

## **7. Vereinbarkeit der BZO-Teilrevision mit Art. 15 RPG**

### **7.1.**

Weiter monieren die Rekurrierenden eine Verletzung von Art. 15 RPG. Ein massgeblicher Teil der vorliegenden Erholungszone werde einer baulichen Nutzung zugeführt (Surfsee und dazugehörige Gebäude mit Restaurant, Laden, Büros etc.). Diese Nutzungen könnten nicht als standortgebunden bezeichnet werden, weshalb von der Schaffung einer Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG auszugehen sei. Selbst wenn es sich bei der Erholungszone um eine Spezialzone im Sinne von Art. 18 RPG handelte, würde deren Festsetzung im Nichtbaugelände gemäss Praxis des Bundesamts für Raumentwicklung unter den Einzonungsbegriff fallen, weil grössere Bauvorhaben für nicht standortgebundene Nutzungen zugelassen würden. Die Einhaltung von Art. 15 RPG werde in den Planungsunterlagen nicht erwähnt. Die Einzonung erfülle die Vorgaben von Art. 15 Abs. 4 RPG in mehrfacher Hinsicht nicht. So würden u.a. Fruchtfolgefleichen nicht als zur Überbauung geeignet gelten (Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG). Die Einzonung führe zudem zu einer weitergehenden Zerstückelung von Kulturland (Art. 15 Abs. 4 lit. c RPG). Ferner sei die Verfügbarkeit des Landes rechtlich nicht sichergestellt (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG). Zudem würden mehrere Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) missachtet, die gemäss Art. 15 Abs. 3 RPG einzuhalten seien: Haushälterischer Umgang mit Boden und Trennung Baugelände vom Nichtbaugelände, Erhaltung von Fruchtfolgefleichen, Schonung von Wohngebieten, Archäologisches Schutzobjekt, sparsamer Umgang mit Energie und Wasser. Die Anforderungen für die Schaffung neuer Bauzonen i.S.v. Art. 15 RPG würden nicht erfüllt.

## **7.2.**

Die Freihalte- und Erholungszonen des Zürcher Rechts sind nach ihrer Zweckbestimmung keine Bauzonen im Sinne von Art. 15 RPG, da sie nicht primär Siedlungszwecken dienen. Sie gelten als Spezialzonen bzw. weitere Nutzungszonen gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG. Die Festlegung einer solchen Zone ausserhalb des Siedlungsgebietes ist daher bundesrechtlich nicht von vornherein unzulässig. Der Richtplan des Kantons Zürich sieht ausdrücklich vor, dass das Landwirtschaftsgebiet für öffentliche Aufgaben und andere spezielle Nutzungen durch Festlegungen in überkommunalen Richtplänen oder durch die Festsetzung von Freihaltezonen, Erholungszonen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen in der Nutzungsplanung "durchstossen" werden kann (s. kantonaler Richtplantext, Pt. 3.2.3 a). Im Rahmen der Genehmigung solcher Planungsmassnahmen 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 sind die Anordnungen des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu berücksichtigen (vgl. BGr 1C\_328/2015 vom 18. Januar 2016, E. 2.2; VB.2004.00563 vom 17. November 2005, E. 3.2; RB 1996 Nr. 70). Darauf wird im Folgenden zurückzukommen sein.

## **8. Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen, Quantifizierung, Kompensation**

### **8.1.**

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).

Fruchtfolgeflächen sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (Art. 6 Abs. 2 Bst. 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 Fruchtfolgeflächen 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 Fruchtfolgeflächen vom 8. Mai 2020 den Mindestumfang der Fruchtfolgefläche 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 Fruchtfolgeflächen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden (Abs. 1), und sicherzustellen, dass ihr Anteil am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen 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 Richtplantext Pt. 3.2.3. lit. a) bestimmt, dass der Kanton Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgeflächen in einer Karte im Massstab 1:5'000 erfasst. Die Karte "Fruchtfolgeflächen" kann im GIS ([maps.zh.ch](https://maps.zh.ch)) eingesehen werden; sie ist massgebend dafür, was als Fruchtfolgefläche gilt. Im kantonalen Richtplan wird weiter festgehalten, dass die Fruchtfolgeflächen in ihrem Gesamtumfang dauernd zu erhalten sind. Der Gesamtumfang der Fruchtfolgeflächen beträgt rund 44'500 ha. Werden sie beansprucht, muss grundsätzlich durch den Verursacher eine flächengleiche Aufwertung der Nutzungseignung durch Verbesserung des Bodenaufbaus eines geeigneten Gebietes erfolgen (s. Richtplantext Pt. 3.2.1. ff.).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist dem Kulturlandschutz und der Fruchtfolgeflächensicherung grosses Gewicht beizumessen. Dennoch ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, Fruchtfolgeflächen 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 Fruchtfolgeflächen dauernd erhalten bleibt (Art. 30 Abs. 2 RPV). Hierzu muss ermittelt werden, in welchem Ausmass Fruchtfolgeflächen beansprucht werden und inwiefern diese im Kri-

senfall wieder rekultiviert werden können. Zu prüfen ist auch, ob eine Kompensationsmöglichkeit für Fruchtfolgeflächen besteht, die aufgrund der Inanspruchnahme für landwirtschaftsfremde Zwecke verloren gehen; dies gilt jedenfalls, wenn der bundesrechtlich gebotene Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen 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 Fruchtfolgeflächen bei deren Inanspruchnahme erfolgt (BGr 1C\_429/2015 vom 28. September 2016, E. 6.3).

Ende 2020 verfügte der Kanton Zürich über 44'575 ha Fruchtfolgeflächen, davon 39'451 ha vollwertige (NEK 1–5) und 5'124 ha bedingt geeignete (NEK 6) ([www.zh.ch](http://www.zh.ch), besucht am 23. Februar 2022), 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 Fruchtfolgeflächen 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 Fruchtfolgeflächen 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, E. 6.2).

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 (BGr 1C\_429/2015, E. 6.3; BGr 1C\_491/2011 vom 5. Juli 2012, E. 5.3 f.; BGr 1A.19/2007, E. 5.3 f.; VB.2002.0400 vom 23. Oktober 2003, E. 5.bb).

## **8.2.**

Nahezu der gesamte Perimeter der Umzonung, mithin rund 7,7 ha, und insbesondere der Bereich der Surfanlage (Wellensee) betreffen Fruchtfolgeflächen (NEK 1-5, s. GIS, Karte Fruchtfolgeflächen). Gemäss Planungsbericht zur Teilrevision der BZO (act. 22.1.3.3, S. 16 f.) ist auf der Fläche des eigentlichen Wellensees und den Nebenflächen (Gebäude, Zuschauerbereiche, Wege und übrige befestigte Flächen) eine Veränderung des Oberbodens erforderlich und geht die Fruchtfolge-Qualität verloren. Betroffen seien 36'564 m<sup>2</sup>. Die Fläche der Böden mit Fruchtfolgequalität ausserhalb des Perimeters der Surfanlage belaufe sich auf 12'483 m<sup>2</sup>. Hier stehe noch nicht fest, in welchem Umfang der Oberboden verändert werde. Im Gegensatz zur landwirtschaftlichen Nutzungseignungskarte (GIS) wird im Planungsbericht zur Teilrevision der BZO einer Fläche von 9'326 m<sup>2</sup> im Bereich der Surfanlage (mit Erholungspark) die Qualität als Fruchtfolgefläche abgesprochen, sie eigne sich aber für eine Aufwertung. Damit verbleibe per Saldo eine Fläche von 27'238 m<sup>2</sup>, die ausserhalb des Anlageperimeters kompensiert werden müsse.

## **8.3.**

Die Gesamtfläche der Surfanlage mit Erholungspark, mithin die Gesamtfläche des Gestaltungsplans, beträgt rund 63'000 m<sup>2</sup>. Davon gelten gemäss

Planungsbericht zur Teilrevision der BZO 9'326 m<sup>2</sup> nicht als Fruchtfolgefläche. Die von Veränderungen des Oberbodens betroffenen Flächen setzen sich zusammen aus der eigentlichen Surfanlage (30'993 m<sup>2</sup>) und sieben weiteren kleineren Teilflächen zwischen 447 m<sup>2</sup> und 1'317 m<sup>2</sup> darum herum (total 5'571 m<sup>2</sup>), alle im Perimeter der Surfanlage mit Erholungspark (s. Planungsbericht, Abb. 8). Damit verbleibt rein rechnerisch eine Fruchtfolgefläche von 17'110 m<sup>2</sup>. Dabei wird aber ausser Acht gelassen, dass Standorte mit einer ungenügenden Flächengrösse selbst bei ausreichender Nutzungseignungsklasse (NEK) nicht FFF-fähig sind. Demgemäss gelten Flächen von weniger als 2'500 m<sup>2</sup> oder mit einer Breite von weniger als 5 m als nicht FFF-fähig (Baudirektion Kanton Zürich, Amt für Landschaft und Kultur: Kriterien für Fruchtfolgeflächen im Kanton Zürich, Oktober 2014, [www.zh.ch](http://www.zh.ch)). Daraus folgt, dass die verbleibenden Fruchtfolgeflächen nur insoweit angerechnet werden dürfen, als sie zusammenhängende Flächen im erforderlichen Mass bilden und sich, allenfalls nach ihrer Rekultivierung, für die landwirtschaftliche Nutzung tatsächlich eignen. Die übrigen zerstückelten Flächen können nicht mehr als Fruchtfolgeflächen gelten und sind zu kompensieren. Die zu kompensierende Fläche ist deshalb grösser als ausgewiesen. Im Planungsbericht zum öffentlichen Gestaltungsplan Surfanlage mit Erholungspark (act. 22.1.2.4, S. 21) wurde dies erkannt. Als Fruchtfolgefläche, die erhalten bleiben, werden nur noch zwei Bereiche mit rund 3'700 m<sup>2</sup> und rund 2'600 m<sup>2</sup> ausgewiesen. Dabei liegt der grössere dieser Bereiche dort, wo gemäss Planungsbericht zur Teilrevision BZO gar keine Fruchtfolgefläche vorhanden sein soll. Hierbei handelt es sich um jene Flächen (9'326 m<sup>2</sup>), deren Qualität die Gemeinde in der Rekursvernehmlassung relativiert. Ein ansehnlicher Teil sei laut den schriftlichen Bestätigungen (act. 23.11 - 23.13) des Landwirts, der das Land bewirtschaftete, sowie des amtierenden und des ehemaligen Ackerbaustellenleiters gar nicht als Fruchtfolgefläche nutzbar. In dem Zusammenhang sei nicht klar, weshalb das Amt für Landwirtschaft und Natur noch während des laufenden Planungsprozesses dieses Stück Land aufgewertet habe.

Fruchtfolgeflächen umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen (Art. 26 Abs. 1 RPV). Dies entspricht den NEK 1-5 und für "bedingte" Fruchtfolgeflächen der NEK 6. In Frage gestellt wird vorliegend die Eignung als Fruchtfolgeflächen des nördlichen Teils der Parzelle Kat.-Nr. 6 sowie der Parzellen Kat.-Nrn. 5, 7 und 8, die in der Karte "Fruchtfolgeflächen" (GIS)

grösstenteils als Fruchtfolgefläche (NEK 1-5) ausgewiesen werden. In der landwirtschaftlichen Nutzungseignungskarte (GIS) werden die Flächen mit der NEK 4 (getreidebetonte Fruchtfolge 2. Güte) ausgewiesen, das Beurteilungsjahr wird mit 2017 angegeben. Laut Gemeinde handle es sich um schlecht aufgefüllte Kiesgruben, die Gründigkeit (nutzbarer Wurzelraum) sei teilweise gering und es seien vernässte und verdichtete Stellen vorhanden. Dadurch sei das Ertragspotential eingeschränkt. Es werde darum nur Graswirtschaft betrieben. Eine der Auskunftspersonen schreibt bezüglich der Parzelle Kat.-Nr. 6 (nördlicher Teil), wegen der sehr geringen Gründigkeit käme "wenn überhaupt" nur Getreidebau in Frage. Der Getreidebau, der der NEK 4 entspricht, wird somit nicht durchwegs ausgeschlossen. Die geringe Gründigkeit wurde bei der Beurteilung der NEK erkannt und als limitierender Standortfaktor erfasst (s. GIS, Nutzungseignungskarte). Ein geringeres Ertragsvermögen entspricht der Definition der NEK 4. Es sind somit keine stichhaltigen Gründe ersichtlich, weshalb es sich bei den in Frage stehenden Flächen entgegen dem kantonalen FFF-Inventar (Karte "Fruchtfolgeflächen") nicht um Fruchtfolgeflächen im Sinne von Art. 26 Abs. 1 RPV handeln soll. Die Gemeinde bestreitet dies auch nicht, sondern macht nur geltend, dass "die Qualität der in Frage stehenden Fruchtfolgeflächen keineswegs unbestritten" sei. Es ist daher entgegen dem Planungsbericht zur Teilrevision der BZO (aber in Übereinstimmung mit dem Planungsbericht zum Gestaltungsplan, Abb. 6, S. 21) davon auszugehen, dass es sich bei den 9'326 m<sup>2</sup> ebenfalls um Fruchtfolgeflächen handelt. Daran ändert nichts, dass die fraglichen Flächen in der kantonalen Richtplankarte (festgesetzt am 7. Juni 2021) als "übriges Landwirtschaftsgebiet" und nicht wie die übrige einzuzonende Fläche als "Fruchtfolgefläche im Landwirtschaftsgebiet" ausgewiesen werden. Massgebend ist schon aus kartografischen Gründen und gemäss Sachplan Fruchtfolgeflächen die Karte Fruchtfolgeflächen (FFF-Inventar). Demgemäss handelt es sich im Umfang von ca. 8'850 m<sup>2</sup> um Fruchtfolgeflächen, die aber weiterhin als solche gelten können: Freizeitanlagen wie z.B. Fussballplätze, können weiterhin als Fruchtfolgefläche gelten, soweit es sich um intakte Flächen ohne bauliche Veränderungen und Flächen handelt, die inklusive erforderlicher bodenschonender Folgebewirtschaftung innerhalb eines Jahres wiederhergestellt werden können. Praktisch bedeutet dies, dass der Unterboden intakt sein muss und allfällige Rekultivierungsmassnahmen nur den Oberboden betreffen dürfen (Baudirektion Kanton Zürich, Kriterien für Fruchtfolgeflächen im Kanton Zürich, Oktober 2014, [www.zh.ch](http://www.zh.ch)). Entgegen den Ausführungen im Planungsbericht zur Teilrevision der BZO

kann auf dieser Fläche keine Kompensation stattfinden, da es sich bereits um Fruchtfolgeflächen handelt (s. dazu weiter unten).

Festzuhalten ist sodann, dass im Planungsbericht zur Teilrevision der BZO wie auch im Planungsbericht zum Gestaltungsplan eine Fläche von ca. 2'829 m<sup>2</sup> in der nordwestlichen Ecke der Parzelle Kat.-Nr. 7 fälschlicherweise als Fruchtfolgefläche ausgewiesen wird. Damit entfällt die Beanspruchung der betroffenen Teilfläche von 684 m<sup>2</sup> (act. 22.1.3.3., S. 17, Abb. 8).

Damit gehen innerhalb des Perimeters der Surf-/Erholungsanlage (Gestaltungsplanperimeter) – *basierend auf den Angaben im Planungsbericht zur Teilrevision der BZO* – insgesamt 35'880 m<sup>2</sup> (36'564 m<sup>2</sup> - 684 m<sup>2</sup>) Fruchtfolgeflächen und weitere zerstückelte Flächen verloren.

Die entsprechenden Angaben im Planungsbericht zum Gestaltungsplan auf Grundlage eines Richtprojekts weichen erheblich davon ab. Gemäss Abbildung 6 gehen im Gestaltungsplanperimeter bis auf 6'300 m<sup>2</sup> alle Fruchtfolgeflächen, mithin 56'700 m<sup>2</sup> verloren. An anderer Stelle im Planungsbericht zum Gestaltungsplan (S. 22) wird ausgeführt, es müssten rund 55'000 m<sup>2</sup> Fruchtfolgeflächen kompensiert werden. Neben den Flächen, auf welchen der Oberboden effektiv verändert werde, würden weitere rund 10'000 m<sup>2</sup> hinzukommen, welche die Kriterien für Fruchtfolgeflächen aufgrund ihrer zu geringen Grösse nicht mehr erfüllen würden. In der Summe sind dies 65'000 m<sup>2</sup>, mithin mehr als die Fläche des gesamten Gestaltungsplanperimeters, die im Planungsbericht (S. 18) nachvollziehbar mit 63'000 m<sup>2</sup> angegeben wird. Richtigerweise ist aufgrund des Planungsberichts zum Gestaltungsplan davon auszugehen, dass der Gestaltungsplanperimeter 60'171 m<sup>2</sup> Fruchtfolgefläche umfasst (63'000 m<sup>2</sup> - 2'829 m<sup>2</sup>), wovon 53'871 m<sup>2</sup> (60'171 m<sup>2</sup> - 3'700 m<sup>2</sup> - 2'600 m<sup>2</sup>) beansprucht werden. Soweit ergibt sich, dass im Planungsbericht zur Teilrevision der BZO von einer erheblich zu geringen Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen ausgegangen wird. Sodann steht bei der einzuzonenden Fläche von 12'483 m<sup>2</sup> ausserhalb des Perimeters der Surf-/Erholungsanlage (Parzelle Kat.-Nr. 5, NEK 4) noch nicht fest, inwieweit die künftigen Nutzungen einen Verlust von Fruchtfolgeflächen zur Folge haben werden.

Wie nachfolgend ausgeführt wird, stehen genügend Kompensationsflächen zur Verfügung, um die in Anspruch genommenen Fruchtfolgeflächen zu kompensieren und die mit der Umzonung angestrebten Nutzungen zu ermöglichen. Insofern kann das genaue Mass der beanspruchten Fruchtfolgeflächen offenbleiben. Bei der Interessenabwägung betreffend die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets gemäss kantonalem Richtplan ist allerdings von einer Beanspruchung im oberen Bereich der Bandbreite auszugehen.

#### **8.4.**

Als Kompensationsmöglichkeiten werden im Planungsbericht zur Teilrevision der BZO folgende Grundstücke ausgewiesen: Gebiet Steingass, Kat.-Nrn. 9 und 10 mit einer Fläche von 26'445 m<sup>2</sup> bzw. 10'300 m<sup>2</sup> (heute NEK 7). Dass dort eine Aufwertung (mindestens NEK 6) nicht möglich sein soll, wird nicht substantiiert bestritten. Es handelt sich zwar um einen belasteten Standort, der weder als überwachungs- noch sanierungsbedürftig gilt (wiederaufgefüllte ehemalige Kiesgrube, s. Kataster der belasteten Standorte KbS). Dass sich aber auch wiederaufgefüllte ehemalige Kiesgruben als Fruchtfolgefläche eignen können, zeigen insbesondere die Fruchtfolgeflächen auf dem von der Einzonung betroffenen Areal, die sich ebenfalls im Bereich einer ehemaligen Kiesgrube befinden (Parzelle Kat.-Nr. 6), sowie andere Beispiele auf dem Gemeindegebiet von Regensdorf (Kat.-Nrn. 11, 12, 13, 14, 15). Gemäss "Hinweiskarte anthropogene Böden" (GIS) hat der Boden dort eine Beschaffenheit, die die Schaffung neuer Fruchtfolgeflächen "in der Regel" zulässt.

Ausserdem sind laut Planungsbericht auf dem Grundstück Kat.-Nr. 15 (Ehrenhau) 4'500 m<sup>2</sup> als Vorleistung bereits aufgewertet worden (zuvor keine Fruchtfolgefläche). Diese Fläche könne falls nötig als Kompensation angerechnet werden. Die Gemeinde zeigt ausserdem weitere Areale mit einer (nach Aufwertung anrechenbaren) Gesamtfläche von 42'468 m<sup>2</sup> auf, die für die Fruchtfolgeflächenkompensation zur Verfügung stehen sollen (act. 22.1.5). Zu Recht nicht als Kompensationsfläche ausgewiesen wird das Gebiet Leematten, weil es sich bereits um Fruchtfolgeflächen handelt.

Damit sind für den zu erwartenden Verlust an Fruchtfolgeflächen, der zur Erreichung des Zonenzwecks unabdingbar ist, hinreichende Kompensationsmöglichkeiten nachgewiesen worden. Der kantonale Mindestumfang an

Fruchtfolgeflächen bleibt daher erhalten. Die konkrete Kompensationspflicht wird im Baubewilligungsverfahren festzulegen sein.

## **9. Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets gemäss kantonalem Richtplan durch den regionalen Richtplan**

### **9.1.**

Die Rekurrierenden monieren, die Voraussetzungen für die Durchstossung des kantonalen Landwirtschaftsgebiets seien nicht gegeben. Voraussetzung für die Festlegung des erweiterten Erholungsgebiets sei eine umfassende Interessenabwägung bereits auf Stufe der Richtplanung, welche insbesondere auch die Evaluation von Alternativen und Varianten bezüglich der Standortwahl und dabei – aufgrund des Konsums von Fruchtfolgeflächen – v.a. die Prüfung der Anordnungsmöglichkeit innerhalb des Siedlungsgebiets erfordere. Eine solche habe nicht stattgefunden.

Ursprünglich sei die Erweiterung des Erholungsgebiets vorgesehen gewesen, um die Bedürfnisse des Breitensports (insb. Fussball und Tennis) abzudecken, wozu das Wellensurfen nicht gezählt werden könne. Die hierfür angestrebte Erweiterung des Erholungsgebiets um 10,5 ha habe der Kanton mangels ausgewiesenen Bedarfs abgelehnt, dann aber aufgrund weiterer Nachweise 2,5 ha und am Ende – aufgrund der flächengleichen Auszonung des Gebiets Leematten – schliesslich 4,7 ha akzeptiert. Nachträglich sei der Verein waveup an die Gemeinde herantreten und es sei für dessen Projekt eine Erweiterung des Erholungsgebiets um 3 ha beantragt und festgesetzt worden. (RRB Nr. 92/2021). Die nun vom Surfpark beanspruchte Fläche von 6,1 ha sei nie in den Richtplanprozess eingeflossen. Dies ergebe sich u.a. aus der Beantwortung der Einwendung zur Revision des regionalen Richtplans vom 10. Mai 2018, wonach trotz Surfpark für die lokalen Vereine weiterhin die Fläche, welche der Kanton für festsetzungsfähig erachte, verbleibe, nämlich die flächengleiche Kompensation der Auszonung Leematten, also 4,7 ha. Der Surfpark beanspruche damit Flächen, die mit den Bedürfnissen des Breitensports begründet worden seien. Das öffentliche Interesse am Surfpark sei im erläuternden Bericht zur Richtplananpassung mit keinem Wort ausgeführt worden. Für die Begründung des öffentlichen Interesses an der Surfparkanlage reiche es nicht aus, dass die Standortgemeinde diese befürworte. Die Interessenabwägung auf Stufe Richtplanung erweise sich

damit bereits mangels Nachweises eines hinreichenden öffentlichen Interesses an der Surfparkanlage und insbesondere der hierfür effektiv beanspruchten Fläche als unzureichend. Anzuführen bleibe, dass mittlerweile in Sion im Kanton Wallis bereits eine Surfanlage ihre Tore geöffnet habe ([www.alaiabay.ch](http://www.alaiabay.ch)). Angesichts der geringen Bedeutung des Surfsports für die breite Öffentlichkeit in der Schweiz sei damit das öffentliche Interesse an einer weiteren derartigen Anlage, so ein solches überhaupt bestehe, jedenfalls erheblich gesunken.

Eine dem Projekt angemessene Standortevaluation über mindestens das gesamte Kantonsgebiet und nach den Kriterien gemäss Pt. 3.5.3 a) des kantonalen Richtplans habe auf Stufe Richtplanung nie stattgefunden. Im erläuternden Bericht zur Anpassung des regionalen Richtplans 2 (S. 21) werde die Prüfung von zwei Alternativstandorten innerhalb der Gemeinde Regensdorf erwähnt, was als Standortevaluation für eine Anlage mit klar überregionaler Bedeutung keinesfalls genüge. Es wäre zu erwarten gewesen, dass mindestens fünf bis sechs Alternativstandorte auch ausserhalb der Region evaluiert würden. Die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen hätte erfordert, dass effektiv und umfassend geprüft worden wäre, ob hierfür kein Standort ausserhalb von Fruchtfolgeflächen bzw. innerhalb des Siedlungsgebiets zur Verfügung stehe.

Die Argumentation gegen die beiden Alternativstandorte Leematten und Rietli überzeugten nicht. Es werde im Wesentlichen ausgeführt, dass diese weiter weg vom Bahnhof entfernt seien als der Standort Wisacher. Ein grosser Teil der Besucher werde jedoch mit dem MIV und nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln anreisen. Auch am Standort Wisacher sei die Anbindung an den öffentlichen Verkehr schlecht, insbesondere wenn auch noch die private Surfausrüstung mitgebracht werden soll. Die beiden Alternativstandorte seien durch Bushaltestellen erschlossen. Die Gehdistanzen vom Bahnhof Regensdorf-Watt betrügen ca. 1,8 km bzw. ca. 2,2 km. Das sei zwar weiter als die Distanz zum Standort Wisacher (1,2 km), doch falle der Unterschied nicht derart gewichtig aus, um die beiden Alternativstandorte mit dieser Begründung im Planungsbericht klar zu verwerfen. Hingegen müssten voraussichtlich auch bei den beiden Alternativstandorten Fruchtfolgeflächen in Anspruch genommen werden, doch wäre nur ein geringer Anteil des besten Ackerlands der NEK 1 betroffen. Im Fall des Alternativstandorts Leematten wären zu rund zwei Dritteln nur Flächen der NEK 6 betroffen, welche nur

bedingt als Fruchtfolgeflächen zählen würden, und am Alternativstandort Rietli solche der NEK 4. Die Standortevaluation im Planungsbericht erweise sich daher als unzureichend und wenig überzeugend.

## **9.2.**

Die Gemeinde entgegnet, die geplante Freizeitanlage bestehe nicht nur aus einer "Surfanlage", sondern beinhalte auch ein Schwimmbecken sowie weitere Sportnutzungen. Daneben sei ein Gebäude mit Mantelnutzungen geplant. Der restliche Teil des Areals solle als Park möglichst naturnah gestaltet werden und unter anderem die Durchführung von naturpädagogischen Angeboten ermöglichen. Insgesamt würden durch das Wasserbecken der Surfanlage knapp 1,9 ha beansprucht, mithin weniger als ein Drittel der ganzen Parkfläche von 6,1 ha und weniger als ein Viertel der gesamten Erweiterung der Erholungszone.

Mit der Freizeitanlage werde ein attraktives Naherholungsgebiet für die Bevölkerung der gesamten Region geschaffen und damit dem in der Region Furttal und insbesondere auch in der stetig wachsenden Gemeinde Regensdorf ausgewiesenen und erheblichen Bedarf nach (weiteren) kommunalen und überkommunalen Sporteinrichtungen sowie attraktiven Freizeit- und Erholungsräumen entsprochen.

Eine umfassende Interessenabwägung habe bereits auf Stufe der Richtplanung im Rahmen der Gesamtrevision des regionalen Richtplans stattgefunden (Hinweis auf den Erläuternden Bericht und Bericht zu den Einwendungen zum Regionalen Richtplan Region Furttal, Beschluss des Regierungsrates vom 16. Mai 2018, RRB Nr. 415/2018, act. 23.5, vgl. S. 20), insbesondere auch mit Blick auf die von waveup geplante Freizeitanlage inkl. Surfanlage. Diese Interessenabwägung stütze sich mitunter auf eine umfassende Standortevaluation, im Rahmen welcher im gesamten Kanton Zürich insgesamt 26 verschiedene Standorte sowie innerhalb des Gemeindegebiets Regensdorf nochmals zwei weitere Standorte für eine solche Anlage geprüft worden seien. Die Kriterien für die Standortsuche seien neben der guten Erreichbarkeit, der guten Angliederung an bestehende Sportanlagen zur Nutzung von Synergien, der geeigneten Topographie zur Vermeidung übermässiger Geländeanpassungen insbesondere auch die möglichst geringe Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen sowie die möglichst geringe Zerschneidung

der Landschaft gewesen (act. 22.1.8). Im Rahmen dieser umfassenden Evaluation habe der Standort Wisacher am besten abgeschnitten. Dies aufgrund der Anzahl Einwohner und Beschäftigten in Velo- und Fussdistanz, der Nähe zum Bahnhof, der Angrenzung ans Siedlungsgebiet und an bestehende Sportanlagen (keine weitere Zersiedelung, Nutzung von Synergien), der flachen Topographie, und der Kompensationsmöglichkeiten für die wegfallenden Fruchtfolgeflächen durch die Aufwertung minderwertiger Böden in nächster Nähe.

Im Nachgang zur kantonsweiten Evaluation seien innerhalb der Gemeinde Regensdorf auch noch die Standorte Leematten und Rietli geprüft worden. Der Standort Leematten (Erholungszone) liege in verkehrstechnischer Hinsicht deutlich weiter vom Bahnhof Regensdorf entfernt als der Standort Wisacher. Die dortigen Böden seien – im Gegensatz zu den Böden im Wisacher – nie anthropogen verändert worden und würden tendenziell eine bessere Fruchtfolgequalität aufweisen. Nachteilig sei zudem die etwas steilere Topographie und der Standort grenze nicht an bereits heute bestehende Sportanlagen an.

Der Standort Rietli (Reservezone) wäre aus topographischer Sicht geeignet, aber verkehrstechnisch ungünstig gelegen und ebenfalls nicht angrenzend an bestehende Sportanlagen. Schliesslich bilde der Standort Rietli eine der letzten grossen Reserven des Kantons für die Arbeitsplatznutzung. Die geplante Freizeitanlage würde die Nutzung des Gebiets für Arbeitsplätze zumindest erheblich beeinträchtigen.

Aus dem Vorangehenden erhelle, dass der Standort Wisacher sich für die geplante Freizeitanlage insgesamt klar am besten eigne und dass die in Frage stehende Nutzungen nicht zweckgemäss innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden könnten.

Bezüglich der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen treffe es zu, dass sich ein erheblicher Teil der zur Umzonung vorgesehenen Fläche auf teils in den 1970-er Jahren unsachgemäss aufgefüllten Kiesgruben befinde. Die Flächen würden sich zwar grundsätzlich für den Ackerbau eignen, seien jedoch teilweise aufwertungsbedürftig. Das Gebiet sei daher zumindest teilweise stauwassergeprägt, was die entsprechende Eignung einschränke.

Für die geplante Anlage würden sodann nicht die gesamten Fruchtfolgeflächen beansprucht. Vielmehr sei man im Rahmen des Projekts bestrebt, dass möglichst grosse und zusammenhängende Flächen bestehen bleiben würden, auf welchen der Oberboden nicht verändert werde, namentlich bei den geplanten Ökowieden. Insgesamt werde auf einer Fläche von rund 36'564 m<sup>2</sup> Oberboden mit Fruchtfolge-Qualität verändert. Davon könnten rund 9'326 m<sup>2</sup> durch Aufwertung von Boden innerhalb des Projektperimeters kompensiert werden. Somit verblieben per Saldo noch rund 27'238 m<sup>2</sup> Fruchtfolgeflächen, welche ausserhalb des Anlagenperimeters kompensiert werden müssten. Dazu werde die Erholungszone Leematten (4,7 ha) wieder der Landwirtschaftszone zugewiesen. In Regensdorf selbst befänden sich ausserhalb des Siedlungsgebiets zudem über 12 ha Land, die vom Kanton als anthropogen verändert und mit Potenzial für die Fruchtfolgeflächen-Kompensation kartiert seien. Rund 8,5 ha seien dabei für eine Aufwertung gut geeignet. Die erforderliche FFF-Kompensation lasse sich somit auf dem Gemeindegebiet von Regensdorf gut erreichen.

Zusammenfassend würden die Voraussetzungen für die Durchstossung des kantonalen Landwirtschaftsgebietes insgesamt erfüllt und eine umfassende Interessenabwägung habe bereits auf Stufe der regionalen Richtplanung stattgefunden.

Soweit die Rekurrierenden schliesslich vorbringen würden, dass die nun vom Surf- und Freizeitpark beanspruchte Fläche ursprünglich mit den Bedürfnissen des Breitensports begründet worden sei, würden sie zweierlei verkennen: Erstens gehe aus den Erläuterungen zur Gesamtrevision des regionalen Richtplans Region Furttal (act. 23.5) klar hervor, dass die entsprechende Interessenabwägung bereits damals mit Blick auf die von waveup geplante Freizeitanlage inkl. Surfanlage vorgenommen worden sei. Das Projekt habe einen Bestandteil der regionalen Richtplanung und der entsprechenden Interessenabwägung gebildet. Darüber hinaus bestehe die geplante Anlage wie bereits dargelegt nicht nur aus der Surfanlage, sondern beinhalte mitunter auch weitere Sportanlagen.

### **9.3.**

Die Baudirektion führt aus, die Region Furttal weise einen Mangel an Sportanlagen auf. Mit der Erweiterung der bestehenden Sportanlage Wisacher könnten die kommunalen und regionalen Bedürfnisse nach Erholungs- und

Sportmöglichkeiten befriedigt werden. Zusätzlich sei die Nutzung von Synergien mit der bestehenden Infrastruktur möglich. Der von der ZPF vorgeschlagene Standort sei aufgrund seiner Nähe zum S-Bahnhof Regensdorf, und dem direkten Angrenzen an die bestehende Freizeit- und Sportanlage Wisacher aus raumplanerischer Sicht als geeignet betrachtet worden.

Eine Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets durch Festlegungen in regionalen Richtplänen oder durch Festsetzung von Freihalte-, Erholungszone sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen in der Nutzungsplanung, wie es der kantonale Richtplan in Pt. 3.2.2 vorsehe, wäre von vornherein nicht möglich, wenn für jedes Vorhaben im Bereich von Fruchtfolgeflächen ein Eintrag im kantonalen Richtplan erforderlich wäre. Das Landwirtschaftsgebiet des kantonalen Richtplans könnte bei Fruchtfolgeflächen gar nicht mehr durchstossen werden, müsste doch in jedem Fall eine Anpassung des kantonalen Richtplans erfolgen. Damit läge wiederum keine Durchstossung mehr vor. Die vom Richtplan vorgesehenen Kriterien für Durchstossungen im Bereich von Fruchtfolgeflächen wären obsolet. Deshalb könne es nicht im Sinne des kantonalen Richtplangebers gewesen sein, dass sämtliche Vorhaben, die Fruchtfolgeflächen beanspruchten, eines Eintrags im kantonalen Richtplan bedürften.

Mit der Festsetzung des Eintrags Nr. 2 in Tabelle 14 zu den regionalen Erholungsgebieten habe der Regierungsrat die Auszonung der bestehenden kommunalen Erholungszone Leematten ausdrücklich als Voraussetzung für die Erweiterung der bestehenden Sportanlage Wisacher formuliert. Die Kompensation der durch das Vorhaben beanspruchten Fruchtfolgeflächen solle gemäss der Gemeinde Regensdorf im Gebiet Steingass erfolgen. Dieses Grundstück sei im Eigentum der Gemeinde Regensdorf. In den nachgelagerten Verfahren könne damit sichergestellt werden, dass eine flächengleiche Aufwertung der Nutzungseignung durch Verbesserung des Bodenaufbaus erfolge.

#### **9.4.1.**

Gemäss § 16 Abs. 1 PBG haben Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (Abs. 2). Dies gilt auch für regionale Richtpläne als dem kantonalen Richtplan untergeordnete Planungen.

Die vorliegend in Frage stehenden Erweiterungen des Erholungsgebiets Wisacher um ca. 10,5 ha (Festsetzungen vom 16. Mai 2018 und 3. Februar 2021) sind schon angesichts ihrer Fläche offensichtlich keine Abweichung von untergeordneter Natur (§ 16 Abs. 2 PBG) vom kantonalen Richtplan, demzufolge es sich um Landwirtschaftsgebiet handelt (vgl. RB 2003 Nr. 71, E. 4). Zu prüfen ist, ob eine zulässige Durchstossung von Landwirtschaftsgebiet vorliegt. Eine dahingehende akzessorische Überprüfung des regionalen Richtplans ist im vorliegenden Rechtsmittelverfahren über Nutzungspläne zulässig, weil sich die Betroffenen Nachbarn gegen den Richtplan als solchen nicht zur Wehr setzen konnten, wie das nach zürcherischer Ordnung zutrifft (§ 19 Abs. 2 PBG; VB.2000.00199 vom 29. August 2000, E. 3a).

#### **9.4.2.**

Der Erhalt von genügenden Flächen geeigneten Kulturlands, insbesondere von Fruchtfolgeflächen, ist ein wichtiger Grundsatz der Raumplanung (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG; vgl. die Ausführungen unter E. 8.1.). Für die Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken ist eine umfassende Abwägung aller privaten und öffentlichen Interessen erforderlich (Art. 3 RPV). Dies setzt grundsätzlich den Nachweis der Prüfung von Alternativen ohne oder mit weniger Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen (einschliesslich Kompensationsmöglichkeiten) voraus (VB.2017.00408 vom 25. Januar 2018, E. 8.4.).

Der Richtplan des Kantons Zürich sieht ausdrücklich vor, dass das Landwirtschaftsgebiet für öffentliche Aufgaben und andere spezielle Nutzungen durch Festlegungen in überkommunalen Richtplänen oder durch die Festsetzung von Freihaltezonen, Erholungszonen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen in der Nutzungsplanung "durchstossen" werden kann. Hierfür sind die unter Pt. 3.2.3 a) genannten Kriterien zu erfüllen. Demgemäss dürfen Fruchtfolgeflächen nur in Anspruch genommen werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt und grundsätzlich durch den Verursacher eine flächengleiche Aufwertung der Nutzungseignung durch Verbesserung des Bodenaufbaus eines geeigneten Gebietes erfolgt. Im Zuge der Bewilligung werden entsprechende Auflagen festgelegt. Der Kanton sorgt dafür, dass Kompensationsmassnahmen auf anthropogenen oder bereits belasteten Böden stattfinden. Der Kanton stellt eine flächendeckende Karte der Bodenqualität zur Verfügung, die für Kompensationsmassnahmen grundsätzlich in Frage kommende Böden mit Aufwertungspotenzial

aufzeigt sowie die Grundlage für die Interessensabwägung bildet. Der Kanton gewährleistet, dass im Rahmen der Genehmigung von Planungsmassnahmen zur Durchstossung des Landwirtschaftsgebietes hohe Anforderungen an die Interessensabwägung gestellt werden. Es ist darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebietes untergebracht werden können. Werden Fruchtfolgeflächen beansprucht, so sind diese zu kompensieren (vgl. Pte. 2.2.2, 3.2.2 und 3.2.3 lit. a des kantonalen Richtplantextes).

Sodann gelten gemäss Richtplan Pt. 3.5.3. lit. a für die Standortbeurteilung von Erholungsanlagen mit besonders grossen Auswirkungen auf die Landschaft – z.B. Golfplätze, Pferdesportanlagen, Fussballplätze, Campingplätze u.ä. – unter anderem folgende Kriterien: Bei der Realisierung von Erholungsanlagen ist der Schonung von Natur und Landschaft besonderes Gewicht beizumessen. Sie sind daher möglichst an bestehende Siedlungen anzugliedern. Bisher noch weitgehend unverbaute Landschaftskammern und solche mit speziellem Charakter, die durch die örtliche landwirtschaftliche Nutzung geprägt wurden, sind von grossflächigen Anlagen bzw. Anlagen mit wesentlichen baulichen Eingriffen freizuhalten (vgl. Pte. 1.3.4 und 1.3.5). Für die Beurteilung der Standorteignung von Erholungsanlagen mit einem grossen Flächenbedarf ist insbesondere auch der Anteil bester, uneingeschränkt für die Landwirtschaft nutzbarer Böden am Projektperimeter relevant. Dieser soll in der Regel den kantonalen Durchschnitt von 40 % nicht überschreiten. Bereits belastete Standorte und Böden sind wenn möglich vorrangig zu nutzen.

### **9.4.3.**

Im Vorprüfungsbericht zur Teilrevision BZO (Erholungszone Wisacher und Leematten) des ARE vom 12. März 2019 (act. 22.1.2.9) wird u.a. zum Planungsbericht vom 27. November 2018 (nicht bei den Akten) ausgeführt, das Planungsvorhaben bewirke eine Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets, bei welchem hohe Anforderungen an die Interessenabwägung zu stellen seien. Weil die Interessenabwägung sowie die daraus abgeleiteten Bestimmungen und räumlich-konkreten Verortungen in der eingereichten Vorlage nicht hinreichend gesichert seien, widerspreche die Vorlage dem kantonalen Richtplan. Die umfassende Interessenabwägung werde im vorliegenden Fall zweckmässig im Rahmen eines Gestaltungsplanverfahrens dargelegt. Es werde daher empfohlen, eine Gestaltungsplanpflicht festzulegen. Die im Pla-

nungsbericht dargelegte Standortevaluation entspreche nicht den hohen Anforderungen einer umfassenden Interessenabwägung gemäss kantonalem Richtplan und sei in der Vorlage vertiefter und umfassender darzulegen. In der Folge wurde mit der Teilrevision der BZO das für die streitbetroffene Anlage vorgesehene Areal mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt.

#### **9.4.4.**

Die Verschiebung der Interessenabwägung auf die Stufe des Gestaltungsplans ist nicht zulässig. Wird im Hinblick auf die Realisierung eines konkreten Bauvorhabens ausserhalb der Bauzone der Weg über eine Änderung der Nutzungsplanung beschritten, so dispensiert das die planenden Behörden nicht davon, mindestens dieselben Anforderungen wie bei der Anwendung von Art. 24 RPG zu beachten, nämlich: eingehende Prüfung der Standortgebundenheit und umfassende Interessenabwägung durch die nämliche Behörde (BGE 124 II 391, E. 2.c, betreffend die Ausscheidung einer Zone für Sport- und Freizeitanlagen für den Bau einer Reithalle). Ausgehend davon, dass Planungsmassnahmen mit den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss Raumplanungsgesetz vereinbar sein müssen, ergeben sich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung mit dem Richtplantext betreffend die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets weitgehend deckungsgleiche Voraussetzungen für die Ausscheidung einer Spezialnutzungszone für ein konkretes Projekt (BGr 1C\_153/2007 vom 6. Dezember 2007, E. 3.1; VB.2006.00462 vom 19. April 2007, E. 4).

#### **9.4.5.**

Vorliegend soll die Erweiterung der Erholungszone im Wesentlichen projektbezogen erfolgen. Es sollen Fruchtfolgeflächen von der Landwirtschaftszone in eine Erholungszone umgezont werden, in der Gebäude und Anlagen, die dem Sport dienen, zulässig sind, namentlich eine Surfanlage mit weiteren Sportnutzungen und dazugehörigem Erholungspark (Art. 8.2. Abs. 2 BZO). Zwar muss noch ein Gestaltungsplan festgesetzt werden. Im Gestaltungsplanverfahren geht es jedoch nur noch um die Detailgestaltung; über die grundsätzliche Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen für die Errichtung der Anlage wird bereits im Nutzungsplanverfahren entschieden. Insofern muss die für die Umzonung von Fruchtfolgeflächen erforderliche, umfassende raumplanerische Interessenabwägung schon im Nutzungsplanverfahren erfolgen und darf nicht auf das Gestaltungsplanverfahren verschoben werden. Dieses Verfahren eignet sich für die Frage, in welchem Ausmass

und an welcher Stelle Fruchtfolgeflächen durch Bauten und Sportanlagen in Anspruch genommen werden sollen und kompensiert werden müssen, nicht dagegen für die Grundsatzfrage, ob überhaupt an dieser Stelle landwirtschaftliches Kulturland für einen Sport- und Erholungspark in Anspruch genommen werden soll und ob es genügend geeignete Kompensationsflächen in der Umgebung gibt. Die Verlagerung wichtiger Fragen auf das Gestaltungsplanverfahren verunmöglicht nicht nur eine umfassende raumplanerische Interessenabwägung, sondern führt auch zu einer Verletzung von Art. 46 RPV: Danach teilen die Kantone dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) rechtzeitig die Änderung von Nutzungsplänen mit, wenn Fruchtfolgeflächen um mehr als drei Hektaren vermindert werden. Es geht nicht an, diese Information erst im Gestaltungsplanverfahren vorzunehmen, wenn die Umzonung von Fruchtfolgeflächen in die Erholungszone bereits rechtskräftig beschlossen ist (BGr 1A.19/2007 vom 2. April 2008, E. 5.3 u. 8; BGr 1C\_491/2011 vom 5. Juli 2012, E. 5.3).

#### **9.4.6.**

Der Planungsbericht zur "Teilrevision BZO und Zonenplan Erholungszonen Leematten und Wisacher" vom 9. Mai 2019 (act. 22.1.3.3, S. 6 ff.) enthält eine Standortprüfung, mit der 26 Standorte im Kanton Zürich anhand verschiedener Kriterien beurteilt werden, wobei der Standort Wisacher am besten abschneidet. Dabei seien folgende Kriterien ins Gewicht gefallen: Gute Erreichbarkeit, Lage angrenzend an das Siedlungsgebiet und bestehende Sportanlagen, Möglichkeiten von Synergien mit den Sportanlagen (z.B. Gastronomiebetrieb und verkehrliche Erschliessung), flache Topographie, politische Unterstützung und grundsätzliche Einigung mit den Landbesitzern. Nicht erwähnt wird, dass der Standort Wisacher hinsichtlich der Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen als "ungenügend" eingestuft wurde. Im Kapitel 3.2 des Planungsberichts ("Bodenschutz/Fruchtfolgeflächen") wird festgehalten, in welchem Ausmass Fruchtfolgeflächen verloren gehen (s. dazu die Ausführungen unter E. 8.3.) und es werden die Kompensationsmöglichkeiten aufgezeigt. Bezüglich der Interessenabwägung für die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets werden im Wesentlichen die erwähnten Vorzüge des Standorts und die Kompensation der Fruchtfolgeflächen aufgeführt.

In der angefochtenen Genehmigungsverfügung der Baudirektion vom 4. August 2021 zur Teilrevision der BZO wird erwogen, in der Vorprüfung sei festgehalten worden, dass im Rahmen der umfassenden Interessenabwägung

neben der Darlegung der geprüften Alternativstandorte auch das öffentliche Interesse an der Surfnutzung und den übrigen Nutzungen vertiefter aufzuzeigen sei. Der Regierungsrat habe die Erweiterung des Erholungsgebiets Wisacher mit der vorgesehenen Surfnutzung und den öffentlichen Mantelnutzungen mit RRB Nr. 92/2021 vom 3. Februar 2021 festgesetzt. Damit sei das überwiegende öffentliche Interesse an der Surfanlage statuiert worden. Des Weiteren sei die Standortevaluation mit den 26 geprüften Standorten im Kanton Zürich im Planungsbericht nachvollziehbar dargelegt.

Dem kann nicht gefolgt werden. Im erläuternden Bericht zum Beschluss des Regierungsrates vom 16. Mai 2018 (Regionaler Richtplan Furttal, Gesamtüberarbeitung, act. 23.5, S. 21) wird ausgeführt, es seien neben dem Standort Wisacher zwei weitere Standorte in Regensdorf geprüft worden. Diese auf die Gemeinde Regensdorf beschränkte Standortevaluation genügt zweifelsohne nicht, zumal die anderen Standorte ebenfalls ausserhalb der Bauzone liegen (Erholungszone bzw. Reservezone) und nicht dargelegt wird, weshalb die Anlage nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebietes untergebracht werden könnte. Wiewohl die Unterbringung der grossräumigen Anlage innerhalb der Bauzonen, u.a. aus ökonomischen Gründen, nicht einfach sein dürfte, ist dennoch nicht anzunehmen, dass dies von vornherein ausser Betracht fällt. Für die am 3. Februar 2021 beschlossene nochmalige Erweiterung des Erholungsgebiets wurde keine weitere dahingehende Beurteilung vorgenommen. Die im regionalen Richtplan Furttal festgesetzten Erweiterungen des Erholungsgebiets Wisacher durchstossen das Landwirtschaftsgebiet gemäss kantonalem Richtplan, ohne dass das dafür verlangte überwiegende öffentliche Interesse, insbesondere für die eigentliche Surfanlage (Wellensee) dargelegt wurde. Es fehlt eine Interessenabwägung, die den verlangten hohen Anforderungen genügt. Ausserdem wird die mit RRB Nr. 92/2021 beschlossene Erweiterung des Erholungsgebiets um rund 2 ha damit begründet, dass die für den Bau der Surfanlage notwendige Erholungszone dem übergeordneten Richtplan entsprechen solle. Mithin wird die Erweiterung des Erholungsgebiets mit der Erweiterung der Erholungszone gerechtfertigt und umgekehrt.

Die Erweiterung des Erholungsgebiets Wisacher im regionalen Richtplan erweist sich daher als rechtswidrig. Folglich lässt sich die Erweiterung der Erholungszone Wisacher nicht darauf abstützen bzw. fehlt dafür eine rechtmässige Grundlage im Richtplan.

## **10. Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets gemäss kantonalem Richtplan durch den kommunalen Nutzungsplan**

### **10.1.**

Auch auf Stufe Nutzungsplanung (Teilrevision BZO) wird nicht dargelegt, inwiefern das Interesse an der geplanten Anlage dasjenige am Erhalt der Fruchtfolgeflächen überwiegen soll. Es genügt nicht, dass der Standort Wisacher die Prüfkriterien von allen geprüften Standorten am besten erfüllt, zumal fast ausnahmslos Standorte ausserhalb des Siedlungsgebiets geprüft wurden und nicht dargelegt wird, weshalb die Anlage nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebietes untergebracht werden könnte. Selbst wenn der Standort am besten abschneidet oder sogar als einziger in Frage kommt, begründet dies noch kein überwiegendes öffentliches Interesse an der geplanten Nutzung für die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets. Weiter ist zu beachten, dass das überwiegende Interesse für die Anlage als Ganzes gegeben sein muss, d.h. für den Wellensee als Hauptattraktion sowie auch für die weiteren Nutzungen, zumal die eigentliche Surfanlage weniger als ein Drittel der ganzen Parkfläche und weniger als ein Viertel der gesamten Erweiterung der Erholungszone beanspruchen soll, wie die Gemeinde in ihrer Vernehmlassung hervorhebt (s. E. 9.2.).

Die Kompensation der Fruchtfolgeflächen fällt bei der Interessenabwägung nicht ins Gewicht, denn sie ist grundsätzlich Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen. Auch wenn Fruchtfolgeflächen kompensiert werden, geht Kulturland verloren. Die vorliegend geltend gemachten guten Kompensationsmöglichkeiten könnten höchstens im Vergleich mit einem Alternativstandort eine Rolle spielen. Sodann ist nicht ersichtlich, ob gewisse Standorte, die ebenfalls hoch rangiert wurden, aber keine Fruchtfolgeflächen beanspruchen würden, namentlich die Standorte Greifensee (Milandia-Areal) und Dübendorf (Innovationspark), unmöglich sind oder ob sich dort bloss – grundsätzlich überwindbare – "Herausforderungen" stellen (s. Detailbewertungen in act. 22.1.8).

### **10.2.**

Zum selben Ergebnis gelangt auch das ARE in seinem Vorprüfungsbericht zum öffentlichen Gestaltungsplan "Surfanlage mit Erholungspark" vom 14. Mai 2020 (act. 22.1.2.1; derzeit noch nicht festgesetzt). Mit Blick auf die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets hielt das ARE fest, anhand der im erläuternden Bericht vom 30. Januar 2020 zum öffentlichen Gestaltungs-

plan dargelegten Standortevaluation (Planungsbericht "Öffentlicher Gestaltungsplan – Surfanlage mit Erholungspark", act. 22.1.2.4, Abb. 3; dieser beinhaltet die identische Standortprüfung wie bereits der Planungsbericht vom 9. Mai 2019 zur Teilrevision der BZO) sei nicht ersichtlich, dass auch Standorte innerhalb der Bauzone geprüft worden seien. Die im Planungsbericht (Kap. 4.2) dargelegten Gründe würden lediglich pauschale Ausführungen zu den Aspekten enthalten, welche in Bezug auf die Errichtung der Anlagen günstig erschienen (Erschliessung, Synergien mit den Sportanlagen, keine weitere Zersiedelung wegen angrenzender Bauzone, geringe Terrainveränderungen wegen flachem Gelände, Kompensation von FFF-Verlusten). Eine faktenbasierte Abwägung, weshalb das Interesse an einer Surfanlage mit Erholungspark das nationale Interesse am Erhalt von Fruchtfolgeflächen überwiege, liege nicht vor. Der öffentliche Gestaltungsplan sei nicht genehmigungsfähig.

Es ist somit festzuhalten, dass sich auch auf Stufe Gestaltungsplan in der Phase der Vorprüfung trotz der weiteren Konkretisierung des Vorhabens kein überwiegendes öffentliches Interesse für die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets bzw. für die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen manifestiert.

### **10.3.**

In der Weisung zuhanden der Gemeindeversammlung vom 25. März 2019 betreffend die Teilrevision der BZO (act. 22.1.4.2) führt der Gemeinderat nebst Standortvorteilen (Topographie, Nähe zum Flughafen Kloten, gute Verkehrsanbindung, Synergiepotenziale mit den bestehenden Sportanlagen) weitere Interessen ins Feld, die für die Teilrevision der BZO sprechen sollen. Es sind dies der Mangel an Sportanlagen, die angeblich grosse Nachfrage nach einer Trainingsmöglichkeit für das Surfen und zahlreiche Vorteile für die Gemeinde: qualitative Erweiterung des Sport- und Freizeitangebots, Gratis Eintritt in den Park für die Einwohnerschaft von Regensdorf, Sportstätte mit nationaler und internationaler Ausstrahlung, Stärkung des Furtals als Sportregion, 35 fixe und 50 temporäre Arbeitsplätze, Wertschöpfung für das lokale Gewerbe von mehr als Fr. 1 Mio. pro Jahr, Wertsteigerung der Immobilien in der Gemeinde, keine finanziellen Verpflichtungen für die Gemeinde und zusätzliche Steuereinnahmen von der Betriebsgesellschaft der

Anlage. Die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets bzw. die für die Inanspruchnahme der Fruchtfolgeflächen erforderliche Interessenabwägung werden nicht angesprochen.

In der Vernehmlassung bringt die Gemeinde vor, in der Region Furttal würden alle bestehenden Sportanlagen an ihrer Leistungsgrenze betrieben. Zudem gebe es im ganzen Furttal kein öffentlich zugängliches Frei- oder Hallenbad. Um das auch vom Kanton im Sportanlagenkonzept festgestellte Defizit an Wassersportanlagen im Furttal sowie das Defizit bei den Sport-, Freizeit- und Erholungsräumen zu beheben, dränge sich der Standort Wisacher direkt bei den bereits bestehenden Anlagen, sowie mit seiner bahnhofsnahe Lage in der mit Abstand grössten Furttaler Gemeinde geradezu auf. Hinzu komme, dass sich die jüngere Generation zunehmend der individuellen, spontanen sportlichen Betätigung zuwende und weniger im Vereinssport betätige. Der geplante Erholungs- und Surfpark solle dieser – bisher in Regensdorf und im ganzen Furttal bei der Sportinfrastruktur kaum berücksichtigten Zielgruppe – mit dem Schwimmbecken, dem Pump-track, den Bouldersteinen und den Beachvolleyballfeldern erstmals ein reichhaltiges und zeitgemässes Angebot bieten.

#### **10.4.**

Der Mangel an Sportanlagen in der Region Furttal betrifft Breitensportarten wie Fussball, Tennis, Beachvolleyball, 5er Fussball, Basketball und allenfalls ein Frei- oder Hallenbad, aber nicht den Surfsport (vgl. Regionaler Richtplan Furttal, erläuternder Bericht zum Beschluss RRB Nr. 415/2018, S. 19, act. 7.4, R4.2021.00164). Damit lässt sich höchstens ein Teil der Anlage rechtfertigen (übrige Sportanlagen), wobei ein schlüssiger Bedarfsnachweis für die einzuzonenden Flächen und eine Standortevaluation fehlen, wie im Zusammenhang mit der Erweiterung des Erholungsgebiets im regionalen Richtplan bereits ausgeführt wurde.

Ein öffentliches Interesse kann indes nicht nur an der Schaffung von Anlagen für den Breitensport bestehen, sondern auch für Sportanlagen, die von einem eingeschränkteren Benützerkreis in Anspruch genommen werden, aber grundsätzlich jedermann offenstehen. Dies gilt auch dann, wenn die Anlagen privat und gewinnstrebig betrieben werden (BGr 1A.193/2001 vom 6. Mai 2002, E. 3.2; vgl. auch VB.2004.00563 vom 17. November 2005, E. 5.5, beide betreffend Reitsportanlagen). Ein ins Gewicht fallendes öffentliches,

sportpolitisches Interesse an der Bereitstellung einer – voraussichtlich kostspieligen (s. Eintrittspreise Alaia Bay Sion, [www.alaiabay.ch](http://www.alaiabay.ch), besucht am 23. März 2022) – Trainingsmöglichkeit für das Surfen wird jedoch nicht dargelegt und ist auch nicht ersichtlich. Dass die Erweiterung des Sport- und Freizeitangebots mit der Anlage und namentlich der weitherum einzigartigen Attraktion des Wellensees zur Standortattraktivität von Regensdorf beitragen würde, ist nicht von der Hand zu weisen. Eine gewisse Steigerung der Standortattraktivität begründet indes nicht das erforderliche überwiegende öffentliche Interesse, zumal dafür auch Massnahmen in Betracht kommen, die keine oder weniger Fruchtfolgefleichen beanspruchen. Gleiches gilt für die aufgezählten monetären Vorteile. Zu berücksichtigen sind nicht zuletzt ökologische Interessen, die der Surfanlage entgegenstehen, namentlich der Verbrauch an Wasser und Energie und die Umweltbelastung durch die erwartungsgemäss teils von weither anreisenden Surfsportler (s. Bericht über die Umweltauswirkungen, act. 22.1.3.5).

#### **10.5.**

Als weiteres öffentliches Interesse nennt die Gemeinde in den Vernehmlassungen zu den Rekursen die Entlastung des Gebiets der Chatzenseen, welches in Ermangelung von attraktiven Naherholungsmöglichkeiten in der Region bereits heute sehr stark frequentiert sei, was in einem erheblichen Spannungsverhältnis zum Natur- und Landschaftsschutz sowie zum hohen Schutzstatus dieses Gebiets stehe. Eine Entlastung des Gebiets der Chatzenseen könne letztlich nur durch Schaffung geeigneter Alternativangebote zur Naherholung – wie der geplanten Freizeitanlage – erzielt werden. Damit stelle die geplante Umnutzung eine geeignete und erforderliche Massnahme zur Erhaltung schutzwürdiger Lebensräume von einheimischen Tier- und Pflanzenarten dar.

Dies erscheint etwas gar weit hergeholt. Durch das geplante Schwimmbekken entlastet wird allenfalls das Seebad Katzensee. Im Übrigen deckt der Aufenthalt in der Natur im Gebiet der Chatzenseen ganz andere Bedürfnisse ab und richtet sich überwiegend an ein anderes Zielpublikum als die geplante Anlage und namentlich der Wellensee. Sie ist weder geeignet geschweige denn erforderlich, um den Nutzungsdruck auf das Gebiet der Chatzenseen zu reduzieren. Von einem "naturnahen Erholungsraum" (vgl. act. 22.1.13, S. 34) im Sinne einer Alternative zu den Chatzenseen kann schwerlich gesprochen werden.

## 10.6.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die in der angefochtenen Festsetzung der Erholungszone Wisacher geplante Nutzung in sehr erheblichem Mass Fruchtfolgefleichen dauerhaft beansprucht, deren Erhalt als nicht vermehrbare und kaum erneuerbare Ressource von grosser Bedeutung ist (vgl. kantonaler Richtplanteil Pt. 3.2.1). Der von Erholungsanlagen in der Regel nicht zu überschreitende Anteil uneingeschränkt für die Landwirtschaft nutzbarer Böden (NEK 1 und 2) von 40 % (kantonaler Durchschnitt; s. Kantonaler Richtplan, Richtplanteil Pt. 3.5.3. a) wird durch den Surf- und Erholungspark mit ca. 55 % deutlich überschritten. Trotz Kompensation wird die Ressource Boden, insbesondere aufwertbare Böden, verknappt. Weiter beeinträchtigt die Surfanlage die Landschaft (Art. 3 Abs. 2 und 15 Abs. 3 RPG) und belastet durch den erzeugten Verkehr und den Betrieb die Umwelt. Die vorgesehene Nutzung zeitigt mithin massive Auswirkungen auf Raum und Umwelt, womit der Erholungszone sehr gewichtige öffentliche Interessen entgegenstehen.

Im Zusammenhang mit der mit RRB Nr. 92/2021 beschlossenen Erweiterung des Erholungsgebiets um rund 2 ha fand die für die (weitere) Durchstossung des kantonalen Landwirtschaftsgebiets verlangte umfassende Interessenabwägung nicht statt und wurde auch der Flächenbedarf nicht ausgewiesen. Schon diesbezüglich fehlt es an einer rechtsgenügenden richtplanerischen Grundlage.

Sodann wurde weder auf Stufe des regionalen Richtplans noch auf Stufe der vorliegend angefochtenen Nutzungsplanung hinreichend dargelegt, weshalb die Anlage nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebietes oder an einem Standort mit weniger Fruchtfolgefleichen untergebracht werden könnte, auch was die weiteren Nutzungen neben der eigentlichen Surfanlage (Wellensee) anbetrifft (weitere Sport- und Freizeitanlagen im "Erholungspark", wie Lehrpfade, Barfusswege, Schülergarten, Spielplatz, s. öffentlicher Gestaltungsplan, Vorschriften, act. 22.1.2.3). Mithin ist die Standortevaluation ungenügend.

Schliesslich ergeben sich keine überwiegenden Interessen, die die geplante Nutzung rechtfertigen würden. Insbesondere ist die Bedeutung der Surfanlage als Sportinfrastruktur als marginal einzustufen. Auch ist die Anlage nur zu einem untergeordneten Teil auf die Bedürfnisse des Breitensports ausgelegt, mit der die Erweiterung des Erholungsgebiets gemäss regionalem

Richtplan begründet wurde. Ein ins Gewicht fallendes öffentliches Interesse an den weiteren Freizeitanlagen, die der Surfanlage angegliedert werden sollen, wird nicht dargelegt. Auch die weiteren von der Gemeinde ins Feld geführten kommunalen Interessen vermögen kein überwiegendes Interesse zu begründen.

Insgesamt sind die zugunsten der Erholungszone Wisacher vorgebrachten öffentlichen und privaten Interessen nicht derart gewichtig, dass sie die Erweiterung der Erholungszone zu rechtfertigen vermöchten. Dies führt in Gutheissung der Rekurse zur Aufhebung des angefochtenen Beschlusses der Gemeindeversammlung und der Genehmigungsverfügung der Baudirektion.

## **11. Feststellungsbegehren (Rekursanträge 2)**

Die Rekurrierenden beantragen, es sei die fehlende Rechtmässigkeit des Richtplaneintrags für die Erweiterung des Erholungsgebiets Wisacher für eine Surfanlage mit öffentlichen Mantelnutzungen im Regionalen Richtplan Furtal gemäss RRB Nr. 415/2018 vom 16. Mai 2018 sowie gemäss RRB Nr. 92/2021 vom 3. Februar 2021 festzustellen.

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, Kommentar VRG, § 19 N. 25 f.).

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.

## **12. Zusammenfassung, Kosten- und Entschädigungsfolgen**

### **12.1.**

Auf die weiteren Vorbringen der Rekurrierenden ist bei diesem Ergebnis nicht mehr einzugehen.

### **12.2.**

Zusammengefasst sind die Rekurse gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Demgemäss sind der Beschluss der Gemeindeversammlung Regensdorf vom 25. März 2019 und die Genehmigungsverfügung der Baudirektion vom 4. August 2021 aufzuheben.

### **12.3.**

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu 53/80 der politischen Gemeinde Regensdorf, zu 26/80 der Baudirektion und betreffend das Nichteintreten auf den Rekurs von EG zu 1/80 EG 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 (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses, des getätigten Verfahrensaufwandes (umfangreiche Rechtsschriften, zweiter Schriftenwechsel), des Umfangs des vorliegenden Urteils und der Vereinigung zweier Rekursverfahren ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 20'000.-- 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)).

#### **12.4.**

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 und 2 sowie 4 bis 8 im Verfahren G.-Nr. R4.2021.00163 und dem Rekurrenten im Verfahren G.-Nr. R4.2021.00164 zulasten der Rekursgegnerinnen eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 3'300.-- je Verfahren (insgesamt Fr. 6'600.--), zahlbar zu 2/3 durch die Gemeinde Regensdorf und zu 1/3 durch die Baudirektion. 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)).

Anlässlich der Beratung des Geschäfts wurde in Abweichung von E. 5.4.6 des Entscheids der folgende Minderheitsantrag gestellt: (vgl. § 18 Abs. 5 der Organisationsverordnung des Baurekursgerichts vom 12. November 2010, OV BRG)

"Die Rekurse werden aufgrund des fehlenden Eintrags im kantonalen Richtplan gutgeheissen."

Erwägungen:

Die Kantone haben nach Art. 8 Abs. 1 RPG einen Richtplan zu erstellen, mit dem die anzustrebende räumliche Entwicklung festgelegt wird und der sich über die Abstimmung und Realisierung bestimmter Vorhaben äussert. Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im kantonalen Richtplan (Art. 8 Abs. 2 RPG). Besondere Richtpläne des kantonalen Rechts, wie namentlich auch regionale Richtpläne, dürfen nicht dazu führen, dass der kantonale Richtplan den bundesrechtlichen Anforderungen nicht mehr genügt. Für ein Projekt, welches solch gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt hat, dass es gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG zum Mindestinhalt gehört, ist ein Eintrag im kantonalen Richtplan bundesrechtlich erforderlich. 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. Darunter fallen auch Vorhaben wie grössere Golfplätze oder sonstige Sportzentren (VB.2020.00080 vom 9. Dezember 2021, E. 2.2.1, Seilbahn Mythenquai).

Ein solches Projekt liegt hier vor. Mit der angefochtenen Revision der Bau- und Zonenordnung soll neu eine zusätzliche Fläche von ca. 7,7 ha aus der Landwirtschaftszone der bereits bestehenden Erholungszone Wisacher zugeschlagen werden. Aufgrund der bereits bestehenden Erholungszone mit noch nicht genutzter Reserve, welche ursprünglich für den öffentlichen Breitensport geschaffen wurde, kann davon ausgegangen werden, dass die zusätzlich geschaffene Fläche in der Erholungszone grossmehrheitlich für die

Surfparkanlage vorgesehen ist. Der Rekurrent 2 beziffert die benötigte Fläche denn auch auf 6,1 ha, das Wasserbecken allein auf 1,9 ha (R4.2021.00164, act. 20, Rz. 8, 48).

Das Raumplanungsrecht verlangt einen haushälterischen Umgang mit dem Boden. Insbesondere die für die Landwirtschaft geeigneten Kulturlandflächen sind zu schonen und die Fruchtfolgeflächen zu erhalten. Im betroffenen Gebiet liegen überwiegend Fruchtfolgeflächen. Der Kanton Zürich ist bereits heute nur noch durch die hälftige Anrechnung der Flächen der NEK 6 (Nutzungsseignungsklasse) in der Lage, die erforderlichen 44'000 ha Fruchtfolgeflächen knapp auszuweisen. Vorhaben, welche Fruchtfolgeflächen betreffen, sind deshalb im Kanton Zürich per se von erhöhtem öffentlichen Interesse. Bei einem Wegfall von Fruchtfolgeflächen hat innerhalb des Kantons eine Kompensation stattzufinden, was angesichts der umstrittenen Bodenaufwertung nicht unproblematisch scheint. Es stellt sich die Frage, ab welcher Gröszenordnung eine mögliche Beeinträchtigung von Fruchtfolgeflächen als gewichtige Auswirkung auf Raum und Umwelt im Sinne von Art. 8 Abs. 2 RPG zu bezeichnen ist. Es bietet sich an, auf die in Art. 46 Abs. 3 RPV bundesrechtlich festgelegte Grösse von 3 ha abzustellen. Im vorliegenden Fall sind von der Umzonung deutlich mehr als 3 ha Kulturland, überwiegend auch Fruchtfolgeflächen, betroffen. Bei der vorgesehenen Nutzung ergeben sich mit der zusätzlichen Beeinträchtigung der Landschaft, insbesondere durch die geplanten grossflächigen und tiefgründigen Grab- und Abdichtungsarbeiten, und der Verkehrserzeugung massive Auswirkungen auf Raum und Umwelt (so auch der vorliegende Entscheid in E. 10.6).

Die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets im vorgesehenen Umfang ohne Eintrag im kantonalen Richtplan erweist sich als bundesrechtswidrig. Die Umzonung von der Landwirtschaftszone in die Erholungszone hätte zwingend im kantonalen Richtplan festgehalten werden müssen.

Der Surfpark ist zweifelsohne als Sportstätte mit überregionalem Charakter zu bezeichnen. So sollen insgesamt 26 Standorte im Kanton Zürich geprüft worden sein. Das Wellensurfen dürfte in der Schweiz als Binnenland eine ungeordnete Bedeutung für die breite Bevölkerung haben und dies auch in absehbarer Zukunft. Die Besucher werden kaum nur aus dem Kanton Zürich, sondern auch aus benachbarten Kantonen oder gar aus dem Ausland anreisen. Auch wenn aufgrund einer Beschränkung der Parkplätze die Pflicht zur

Einreichung einer UVP vermieden werden kann, wird die Anlage einen erheblichen Verkehrsstrom - sowohl Individualverkehr als auch öffentlicher Verkehr - bewirken, der nicht aus der Region kommt. Erweist sich das Projekt als nicht mehr von nur regionaler Bedeutung, so ist nach Sinn und Zweck der Bestimmungen über die Richtpläne im Kanton Zürich auch von einer kantonalrechtlichen Eintragungspflicht in den kantonalen Richtplan auszugehen (VB.2020.00080, E. 2.4.4, Seilbahn Mythenquai).