

In teilweiser Revision der Bau- und Zonenordnung wies der Gemeinderat ein bisher der kantonalen Freihaltezone, der Freihaltezone FC und der allgemeinen Freihaltezone zugehöriges Areal neu zum weitaus grössten Teil der Erholungszone E1 (und in geringem Umfange der Freihaltezone FA und der Zone für öffentliche Bauten Oe2) zu. Damit sollte die nutzungsplanerische Grundlage insbesondere für die Erstellung einer Freestyle-Anlage mit einer Gesamtlänge von rund 300 m und einer maximalen Breite von rund 90 m geschaffen werden. Nebst dem sollte auch verschiedenen bereits bestehenden Sportanlagen (Fussballfeld etc.) die erforderliche nutzungsplanerische Grundlage verschafft werden. Der Beschluss wurde von einem Nachbarn angefochten.

Aus den Erwägungen:

4.2 Der Rekurrent moniert, der Gemeinderat könnte nicht der kantonalen Freihaltzone zugewiesenes Land einer kommunalen Erholungszone zuschlagen. Die damit verbundene Aufhebung der kantonalen Nutzungszone müsse vorgängig von der hierfür zuständigen Baudirektion des Kantons Zürich förmlich beschlossen werden, was bislang nicht geschehen sei. Dieser Mangel werde durch das spätere Genehmigungsverfahren nicht geheilt. (...)

4.2.1 Der grösste Teil des mit dem angefochtenen Beschluss der kommunalen Erholungszone E1 zugewiesenen Landes befindet sich heute in der kantonalen Freihaltezone (§ 39 PBG). Für deren Festsetzung – und damit auch Änderung oder Aufhebung zu Gunsten einer anderen Zonierung – ist die Baudirektion des Kantons Zürich zuständig (§ 2 lit. b PBG).

In der Tat fehlt es bis heute an einem Beschluss dieser Behörde über die Entlassung des fraglichen Gebietes aus der kantonalen Freihaltezone. Hingegen hat das Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV) im Rahmen seines (positiv lautenden) Vorprüfungsberichtes zur strittigen Zonenplanänderung in Aussicht gestellt, sie werde im Anschluss an den Beschluss des Gemeinderates der Baudirektion Antrag auf Entlassung des Areals aus der kantonalen Freihaltezone stellen. Der Be-

schluss des Gemeinderates liegt zwar nun vor, ist aber wegen des vorliegenden Rekurses bzw. der damit fehlenden Genehmigung (§ 89 PBG) noch nicht in Rechtskraft erwachsen.

4.2.2 In welcher Weise vorzugehen und Planungen zu koordinieren sind, wenn verschiedene Planungsträger – Gemeinde und Baudirektion – an ein und derselben Umzonung beteiligt sind, ist im Gesetz nicht geregelt. Zwar ist die Baudirektion zur Aufsicht über die Gemeinden in den vom Planungs- und Baugesetz und den es ausführenden Erlassen geordneten Sachbereichen zuständig (§ 2 lit. b und § 3 PBG). Dies führt indes nicht etwa dazu, dass eine kantonale Nutzungszone im Verhältnis zu den kommunalen Nutzungszonen der betreffenden Gemeinde eine Planung «der oberen Stufe» im Sinne von § 16 PBG ist. Gegen die Planungshierarchie verstösst das Vorgehen der Stadt Zürich somit nicht.

Ein explizites Erfordernis einer einem kommunalen Umzonungsbeschluss voran gehenden Beschlussfassung der Baudirektion kann dem Gesetz nicht entnommen werden. Hingegen ergibt sich aus der zwischen der Baudirektion und den Gemeinden geltenden nutzungsplanerischen Kompetenzabgrenzung als solcher, dass die Gemeinde nicht mit einer Nutzungsplanung Land erfassen kann, welches (noch) zu einer kantonalen Nutzungszone gehört; dies liegt von vornherein nicht in ihrer Planungshoheit. Dem Aspekt der Verfahrensökonomie könnte ohne weiteres dadurch Rechnung getragen werden, dass die Baudirektion die Entlassung aus der kantonalen Nutzungszone unter der Suspensivbedingung der Rechtskraft der kommunalen Zonenplanänderung verfügen würde; dies so, wie sich etwa eine mit einem bestimmten Bauvorhaben motivierte Entlassung aus dem Inventar der Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung unter der Suspensivbedingung der sich auf eine rechtskräftige Baubewilligung abstützenden Baufreigabe für dieses Vorhaben anordnen lässt. Dass der Baudirektion hieraus ein unzumutbarer Verwaltungsaufwand erwüchse, lässt sich ernstlich kaum behaupten.

Insoweit wäre in Betracht zu ziehen, die angefochtene Zonenplanrevision zufolge Verstosses gegen die sich aus § 2 lit. b und § 88 Abs. 1 PBG ergebende Kompetenzausscheidung aufzuheben. Da indes im Lichte der nachstehenden Erwägungen die Entlassung des fraglichen Gebietes aus der kantonalen Freihaltezone durch die Baudirektion deutlich wahrscheinlicher als eine gegenteilige Beschlussfassung ist, ist hiervon abzusehen. Bei einer Beschwerde gegen den Rekursentscheid wird die Möglichkeit bestehen, zusammen mit dem Genehmigungsverfügung auch die Verfügung betreffend die Entlassung des fraglichen Gebietes aus der kantonalen Freihaltezone einzufordern (vgl. § 329 Abs. 4 PBG).

5.1 Das von der Umzonung erfasste Allmendgebiet liegt im kantonalen Richtplan zu einem geringen Teil im Siedlungsgebiet (Nordseite des Areals) und ansonsten überwiegend im Erholungsgebiet (Südseite des Areals). Besagter nördlicher Teil liegt auch im regionalen Richtplan im Siedlungsgebiet. Im Übrigen wurde (wie dargetan) im regionalen Richtplan das streitbetreffene Areal vom allgemeinen Erholungsgebiet dem besonderen Erholungsgebiet C (für Sportanlagen) zugewiesen. Zudem gehört das Areal auf regionaler Stufe nach wie vor zum Landschaftsförderungsgebiet.

5.2 Der Rekurrent verlangt die akzessorische Überprüfung der in Rede stehenden Änderung des regionalen Richtplanes. (...)

5.2.1 Im kantonalen Landschaftsplan ist, soweit von kantonalen Bedeutung, unter anderem das Erholungsgebiet mit jenen Flächen zu bezeichnen, die der Erholung der Bevölkerung dienen und bei denen dieser Zweck gegenüber andern Nutzung überwiegt (§ 23 Abs. 1 lit. c PBG). Der regionale Richtplan umfasst die gleichen Bestandteile und ordnet sinngemäss die nämlichen Sachbereiche wie der kantonale Richtplan. Er kann jedoch die räumlichen und sachlichen Ziele enger umschreiben oder bei Bedarf weitergehende Angaben enthalten (§ 30 Abs. 2 PBG).

Der Erholung der Bevölkerung dienen im Kanton Zürich zunächst Wälder oder landwirtschaftlich genutzte Flächen, die mittels Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwegen, die im regionalen oder kommunalen Richtplan festgelegt werden (§ 30 Abs. 3 lit. d und § 31 PBG), für jedermann zu Erholungszwecken nutzbar gemacht werden. Darüber hinaus kennt der Richtplan eigentliche Erholungsgebiete. Dass diese ausser den entsprechenden Wegnetzen gleichermassen frei von der Erholung dienender Infrastruktur bleiben und damit ebenfalls nur zum Wandern, Rasten und Ähnlichem genutzt werden sollen, kann dem Gesetz nicht entnommen werden. Im Lichte der hierfür bereits zur Verfügung stehenden Wald- und Landwirtschaftsflächen stünde dies denn auch im Widerspruch zu den heutzutage mannigfachen Freizeitaktivitäten, welche raumplanerisch integriert werden müssen. Zu diesen Aktivitäten gehören auch das Fussballspielen, das Hammerwerfen und der Freestyle-Sport.

Gemäss dem Textteil des kantonalen Richtplanes (Fassung vom 2. April 2001) handelt es sich bei den Erholungsgebieten um ausgewählte einzelne Bereiche innerhalb grösserer Erholungsräume, die zum Rasten oder Spielen im Freien dienen sollen, oder «um andere spezielle Erholungsnutzungen», die nicht mit andern planungsrechtlichen Mitteln zweckmässig gesichert werden können. Diese Zwecksetzung schliesst die Festsetzung eines regionalen Erholungsgebietes C für Sportanlagen keineswegs aus, dienen doch solche Anlagen der Ausübung bestimmter Sportarten und damit «speziellen Erholungsnutzungen». Dass mit der Inanspruchnahme zuvor allgemein zugänglicher Flächen durch Sportanlagen eine Verlagerung des Nutzerkreises verbunden ist, ändert daran jedenfalls solange nichts, als nicht auch eine ausgesprochene Exklusivität der Benutzung generiert wird, was vorliegend nicht der Fall ist. (...).

Auch der Umstand, dass die vorgesehene Freestyle-Anlage mit einer weitgehenden Befestigung der Grünflächen und einer entsprechenden Änderung des Erscheinungsbildes jenes Teilgebietes der Allmend verbunden ist, lässt nicht auf die Unzulässigkeit des regionalen Erholungsgebietes C schliessen, setzt doch die Nutzung zu Erholungszwecken nicht zwingend den Bestand von Grünflächen voraus. Selbst geschlossene Hochbauten wie etwa Hallenbäder können der Erholung auch breiter Bevölkerungskreise dienen. Ob auch solche Bauten mittels einer regionalen Erholungszone C im kantonalen Erholungsgebiet ermöglicht werden könnten, kann, da hier nicht vorgesehen, offen bleiben. Das festgesetzte Erholungsgebiet C steht somit nicht im Widerspruch zum kantonalen Erholungsgebiet, womit der Grundsatz von § 16 PBG, wonach Planungen der unteren Stufen denjenigen der oberen Stufen zu entsprechen haben, eingehalten ist.

5.2.2 Auch aus der Rechtstatsache, dass das streitbetroffene Areal im Landschafts-Förderungsgebiet liegt, schliesst der Rekurrent auf die Unzulässigkeit des Erholungsgebietes C.

Das in Rede stehende regionale Landschafts-Förderungsgebiet umfasst den Sihlraum vom dortigen südlichen Rand des Siedlungsgebietes bis nach Y. Es schliesst an ein weit ausgedehntes, die Albiskette erfassendes kantonales Landschafts-Schutzgebiet an.

Die mit dem Landschaft-Förderungsgebiet bezeichneten Landschaftsräume sind wegen ihres Erholungswertes, ihrer landschaftlichen Eigenart und ihrer biologisch-ökologischen Vielfalt in ihrem Charakter zu erhalten oder weiter zu entwickeln.

Der Erholungswert des fraglichen Areals wird mit der Freestyle-Anlage spezifiziert und intensiviert und damit zumindest nicht verringert. Die landschaftliche Eigenart des Allmendgebietes ist jedenfalls im Anstossbereich zur stark befahrenen Strasse nicht sehr hoch zu veranschlagen. Da es sich beim umgezonten Areal um eine schlichte Rasenfläche handelt, dürfte sich schliesslich auch die biologisch-ökologische Vielfalt in sehr engen Grenzen halten. Demnach steht die Zuweisung zum regionalen Erholungsgebiet C auch nicht im Widerspruch zum Landschafts-Förderungsgebiet. Auch insoweit vermag der regionale Richtplan der akzessorischen Prüfung vollumfänglich standzuhalten.

5.2.3 Schliesslich macht der Rekurrent geltend, das regionale Erholungsgebiet C stünde in Widerspruch zu den Planungsgrundsätzen des Raumplanungsgesetzes, wonach die Landschaft zu schonen ist, naturnahe Erholungsräume zu erhalten sind und Bauten sich in die Umgebung einzuordnen haben.

Damit spricht der Rekurrent einige der Planungsgrundsätze von Art. 3 RPG an. Danach ist die Landschaft zu schonen; insbesondere sollen naturnahe Landschaften und Siedlungsräume erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG) und sollen Siedlungen sowie Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG).

Es ist unklar, auf welche örtlichen Gegebenheiten sich der Rekurrent damit beziehen will. Mit dem fraglichen Erholungsgebiet C wird wie gesagt eine Rasenfläche erfasst. Von einer naturnahen Landschaft, wie sie Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG anvisiert, kann demnach auch nicht ansatzweise gesprochen werden. Im Weiteren bildet der Strassenraum einordnungsmässig einen geradezu optimalen Hintergrund für eine Freestyle-Anlage. Zu den vorgelagerten Rasenflächen mit den Sportanlagen wird das belebte Erscheinungsbild der aus vielen unterschiedlich geformten Einzelanlagen bestehenden Gesamtanlage einen Kontrast, aber keinen Gegensatz bilden.

Damit ist das Erholungsgebiet C auch unter dem Aspekt der geltend gemachten Planungsgrundsätze von Art. 3 RPG nicht zu beanstanden. Insgesamt erweist es sich demnach als rechtsbeständige Grundlage für die angefochtene Umzonung.

6.1 Der Rekurrent macht weiter geltend, bei der streitigen Erholungszone handle es sich um eine Spezialzone, welche nebst der Legalisierung der bestehenden Fussballplätze der Erstellung der Freestyle-Anlage ermöglichen solle. Mithin stelle sich die Frage nach der (unzulässigen) Umgehung von Art. 24 RPG, zumal die An-

lage nicht zwingend ein Planungsverfahren erfordert habe, bzw. nach der Standortgebundenheit der Anlage. Eine Freestyle-Anlage der fraglichen Art und Grösse lasse sich indes ohne Weiteres innerhalb der Bauzonen realisieren; somit sei sie nicht standortgebunden. Wie der Stadtrat in seiner diesbezüglichen Interpellationsantwort vom 8. Februar 2006 ausgeführt habe, seien von 52 geprüften Standorten deren vier in die engere Wahl gekommen. Schliesslich sei die Wahl auf den Standort E gefallen, auf den indes wegen Konflikten mit der übergeordneten Planung habe verzichtet werden müssen. Statt der Weiterführung des Auswahlverfahrens auf der beschrittenen Basis habe sich der Stadtrat im Jahr 2003 plötzlich für die Allmend ausgesprochen, welche die städtischen Kriterien für die Standortauswahl nicht vollständig erfülle. Namentlich fehle es in der Allmend an der Möglichkeit gedeckter Bereiche, was die Nutzung der Anlage bei schlechtem Wetter von vornherein ausschliesse und den Standort als ungeeignet erscheinen lasse. Im Übrigen gehe auch die Stadt von fehlender Standortgebundenheit aus, andernfalls sie nicht das von der Baudirektion des Kantons Zürich bereits bewilligte Baugesuch zurückgezogen und den Planungsweg eingeschlagen hätte.

6.2.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Schaffung einer Bauzone bzw. Spezialnutzungszone für ein konkretes Projekt, wie sie vorliegend festgesetzt worden ist, dann zulässig, wenn die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss dem Raumplanungsgesetz entspricht. Ist dies der Fall, so ist sie rechtmässig und stellt keine Umgehung von Art. 24 RPG dar, auch wenn eine Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben ausgeschlossen wäre. Eine Umgehung von Art. 24 RPG ist nur dann anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinstbauzone geschaffen wird oder wenn sie sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Interessenabwägung beruht. Kleinbauzonen sind im Allgemeinen unzulässig, wenn sie gegen das raumplanerische Ziel verstossen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern. Ermöglicht eine Kleinstbauzone jedoch keine zusätzliche Streubauweise, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten, ist sie zulässig, soweit sie auch sonst auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht (BGE 124 II 391 ff., E. 3a; BGE 119 Ia 300 ff., E. 3b; BGE 116 Ia 339 ff., E. 4; BGr 1A.271/2005 vom 26. April 2006, E. 31 und BGr 1A.16/2006 vom 26. Juli 2006, E. 2.1).

6.2.2 Mithin entfällt die Prüfung, ob die Freestyle-Anlage am fraglichen Ort standortgebunden ist oder nicht. Dass mit der angefochtenen Umzonung eine unzulässige Klein- oder Kleinstbauzone geschaffen würde, trifft nicht zu, wird doch die «Siedlungstätigkeit» – konkret die Ergänzung des Siedlungsraums um Freizeitinfrastruktur-Bauten – zusammengefasst, indem die fragliche Erholungszone unmittelbar an das Siedlungs- bzw. Bauzonengebiet anschliesst. Damit wird lediglich eine geringfügige Erweiterung des bereits bebauten Stadtgebietes ermöglicht. Die angefochtene Planung beruht, wie von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangt, auf einer sachlich allemal vertretbaren Interessenabwägung. Das fragliche Land bleibt der Freizeitnutzung erhalten. Dem öffentlichen Interesse wird vollumfänglich Rechnung getragen, weil gerade auch den Jugendlichen als Alternative zu wenig sinnvollen oder gar gefährlichen Freizeitbetätigungen Sportmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Situierung der Freestyleanlage am eher unattraktiven, weil strassennahen Rand der Allmend ist als ausgesprochen zweckmässig zu

beurteilen. Trotz des unmittelbaren Anschlusses der Erholungszone an das Bauzonengebiet weisen die nächstliegenden Wohnhäuser – so auch das vom Rekurrenten bewohnte – eine erhebliche Entfernung von der Anlage auf, womit die Belästigung der Bewohnerschaft durch Lärm gering gehalten werden kann. Mit der nahen Bahnstation S besteht eine gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr. Die von der Grundsatzbestimmung von Art. 3 RPG an Freizeitanlagen gestellten Anforderungen (Abs. 4 lit. b und c) sind somit eingehalten. Die Umzonung hält demnach einer sachgemässen Interessenabwägung stand und erweist sich als ausgesprochen zweckmässig. Mithin ist, ohne dass auch noch auf andere Standorte oder das Auswahlverfahren Bezug genommen werden müsste, die Einhaltung von Art. 24 RPG festzustellen. (...)

7. Demnach ist der Rekurs abzuweisen.