

Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
1A.49/2006 /ggs

Urteil vom 19. Juli 2006  
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Féraud, Präsident,  
Bundesrichter Aemisegger, Fonjallaz,  
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien  
X. \_\_\_\_\_, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Walter Bischofberger,

gegen

Y. \_\_\_\_\_, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter M. Trautvetter,  
Baubehörde Zollikon, Bergstrasse 20, Postfach 280, 8702 Zollikon,  
Baudirektion des Kantons Zürich, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,  
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand  
Baubewilligung und Ausnahmbewilligungen,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, vom 25. Januar 2006.

Sachverhalt:

A.

Y. \_\_\_\_\_ plant den Neubau eines Wohn- und Geschäftshauses auf dem Grundstück Kat.-Nr. 10404 an der Dufourstrasse 8 in Zollikon. Eine erste Baubewilligung hob die Baurekurskommission II des Kantons Zürich auf Rekurs des Nachbarn X. \_\_\_\_\_ am 10. September 2002 auf, weil das Vorhaben den Abstand zum öffentlichen Fussweg nordwestlich der Bauparzelle unterschritten hatte. Die Gemeinde verlegte in der Folge den Weg. Desgleichen kassierte die Baurekurskommission am 30. März 2004 eine am 1. September 2003 erteilte Bewilligung für ein weiteres Projekt, da die Baubehörde Zollikon eine Zufahrt über die Freihaltezone ohne die Prüfung von Dispensgründen bewilligt hatte.

Am 30. August 2004 erteilte die Baubehörde Zollikon der Bauherrin erneut eine Baubewilligung, verbunden mit zahlreichen Nebenbestimmungen. Das Projekt sieht seeseitig die Zufahrt von der parallel zur Bahnlinie Zürich-Rapperswil verlaufenden Seefeldstrasse zur unterirdischen Tiefgarage vor. Diese Erschliessung führt über einen der kommunalen Freihaltezone zugewiesenen Streifen von ca. 5 m Breite. Zwei Besucherparkplätze sind bergseitig auf dem höher gelegenen Teil des Baugrundstücks längs der Dufourstrasse angelegt. Zusammen mit dem kommunalen Entscheid eröffnete die Baubehörde eine Ausnahmbewilligung der kantonalen Baudirektion vom 6. Juli 2004 für die Zufahrt von der Seefeldstrasse durch die Freihaltezone zur Tiefgarage. Enthalten in der Baubewilligung war auch die strassenpolizeiliche Bewilligung der Baudirektion für die Zufahrt von der Dufourstrasse zu den beiden Besucherparkplätzen. Für die Erschliessung über die Freihaltezone erteilte sodann am 7. Februar 2005 die kommunale Baubehörde zusätzlich einen Dispens. Gemäss der kommunalen Bau- und Zonenordnung vom 26. Juni 1996 (BZO) liegt das fragliche Grundstück hauptsächlich in der Wohnzone mit mittlerer Dichte (W 2.20/2.30). Der nordwestliche Bereich bei der spitzwinkligen Verzweigung Seefeld-/Dufourstrasse sowie ein Streifen entlang der Seefeldstrasse befinden sich in der Frei-

haltezone. Die nordwestliche Fassade des projektierten Gebäudes soll auf die Zonengrenze gestellt werden. Entlang der Seefeldstrasse, vor den Liegenschaften der Bauherrin und des Nachbars X. \_\_\_\_\_ bestehen elf Parkfelder der Gemeinde Zollikon. Im dreieckförmigen Spickel zwischen der Verzweigung von Seefeld- und Dufourstrasse verläuft ein Fussweg; abgesehen von Stützmauern befinden sich in der einige hundert Quadratmeter umfassenden Freihaltezone keine Hochbauten.

B.

Gegen alle vier Verfügungen der kantonalen und der kommunalen Behörden gelangte X. \_\_\_\_\_ an die Baurekurskommission II. Diese vereinigte die Verfahren und wies die Rekurse betreffend die Baubewilligung und die Ausnahmegewilligung der Baudirektion ab; die Rechtsmittel gegen die strassenpolizeiliche Bewilligung und die kommunale Ausnahmegewilligung schrieb sie als gegenstandslos ab.

Diesen Entscheid focht X. \_\_\_\_\_ beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich an. Er beantragte die Aufhebung sowohl des Rekursentscheides als auch der Baubewilligung und der beiden Ausnahmegewilligungen für die Inanspruchnahme der Freihaltezone. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde mit Urteil vom 25. Januar 2006 ab.

C.

Mit Eingabe vom 10. März 2006 erhebt X. \_\_\_\_\_ Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Er beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheides sowie der Ausnahmegewilligung der Baudirektion vom 6. Juli 2004 betreffend Art. 24 RPG und der Baubewilligung vom 30. August 2004. Er wendet sich insbesondere dagegen, dass die Erschliessung, welche über die Freihaltezone geplant ist, standortgebunden sein soll.

Die Baudirektion des Kantons Zürich schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Desgleichen stellen das Verwaltungsgericht und Y. \_\_\_\_\_ - als Bauherrin und Beschwerdegegnerin - den Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Baubehörde Zollikon beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Eventualiter sei sie abzuweisen.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat sich ebenfalls zur Angelegenheit aus raumplanerischer Sicht geäussert, ohne einen Antrag zum Verfahrensausgang zu stellen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid über eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG. Dagegen ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (Art. 34 Abs. 1 RPG). Zu dem im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde überprüfbares Bundesrecht gehört auch das Bundesverfassungsrecht, soweit die Rüge eine Angelegenheit betrifft, die in die Sachzuständigkeit der eidgenössischen Verwaltungsrechtspflegeinstanz fällt. Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind zudem auf unselbständiges kantonales Ausführungsrecht zum Bundesrecht gestützte Anordnungen zu überprüfen sowie auf übrigem kantonalen Recht beruhende Anordnungen, die einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen. Soweit hingegen dem angefochtenen Entscheid selbständiges kantonales Recht ohne den genannten Sachzusammenhang zum Bundesrecht zu Grunde liegt, steht ausschliesslich die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung (BGE 128 II 259 E. 1.2 S. 262; 126 II 171 E. 1a S. 173; 123 II 289 E. 1c S. 291, je mit Hinweisen).

1.2 Der Beschwerdeführer ist als Eigentümer des Grundstücks Kat.-Nr. 8664, welches unmittelbar an das geplante Vorhaben angrenzt, durch den angefochtenen Entscheid betroffen und daher legitimiert, dessen Aufhebung oder Änderung zu verlangen (Art. 103 lit. a OG). Auf seine im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

1.3 Als unzulässig erweist sich jedoch der Antrag des Beschwerdeführers, auch die Ausnahmegewilligung der Baudirektion vom 6. Juli 2004 und die Baubewilligung der kommunalen Behörde vom 30. August 2004 aufzuheben. Diese sind durch das Urteil des Verwaltungsgerichts ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gelten als mit angefochten; ihre selbständige Beanstandung ist ausgeschlossen (BGE 129 II 438 E. 1 S. 441 mit Hinweisen).

1.4 Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen

Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Hat - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften festgestellt, ist das Bundesgericht an die Sachverhaltsfeststellung im angefochtenen Entscheid gebunden (Art. 105 Abs. 2 OG).

2.

Der Beschwerdeführer wendet sich gegen die vorgesehene Erschliessung der Tiefgarage unter in Anspruchnahme der Freihaltezone. Er stellt insbesondere in Abrede, dass die Zufahrt standortgebunden im Sinn von Art. 24 RPG sein soll.

2.1 Die kantonalen Instanzen haben die fragliche Freihaltezone auf dem Baugrundstück Kat.-Nr. 10404 übereinstimmend als eine "ausser liegende" qualifiziert, welche nicht zum Baugebiet zu rechnen sei. Zur Begründung führt das Verwaltungsgericht aus, der kantonale Richtplan (Siedlung und Landschaft) vom 31. Januar 1995/2. April 2001 setze westlich der Seestrasse entlang dem Zürichseeufer Erholungsgebiet fest; gemäss Gesamtplan (Siedlung und Landschaft) der Region Pfannenstiel vom 19. November 1981 handle es sich dabei um Allgemeines Erholungsgebiet. In Anbetracht des räumlichen Zusammenhangs zwischen kantonaler und kommunaler Freifläche wie auch der örtlichen Verhältnisse sei mit der Baurekurskommission davon auszugehen, dass die kommunale Freihaltezone die Abgrenzung des Uferbereichs verstärke. Demnach habe die Baurekurskommission zutreffend erkannt, dass eine Ausnahmegewilligung ausserhalb des Baugebiets zu beurteilen sei und die Bewilligungskompetenz hierfür bei der Baudirektion liege.

2.2 Die BZO enthält keine Definition der fraglichen Freihaltezone. Gemäss § 61 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 (PGB/ZH; LS 700.1) sind als Freihaltezone oder Erholungszone die Flächen auszuscheiden, die für die Erholung der Bevölkerung nötig sind. Der Freihaltezone können ferner Flächen zugewiesen werden, die ein Natur- und Heimatschutzobjekt bewahren oder der Trennung und Gliederung der Bauzone dienen (Abs. 2). Wie das Verwaltungsgericht richtig ausführt, setzt der kantonale Richtplan Siedlung und Landschaft entlang dem Zürichseeufer eine Erholungszone fest. Gemäss Beschluss des Kantonsrats vom 31. Januar 1995 Ziff. 3.4.2.2 S. 58 zum Kantonalen Richtplan sind die Ufer des Zürichsees auf dem zürcherischen Abschnitt zu einem Drittel öffentlich zugänglich bzw. als öffentliche Anlage gestaltet. Es ist Aufgabe der nachgeordneten Planungen von Regionen und Gemeinden, die Freihaltung und Zugänglichkeit des Zürichseeufers zu verbessern und, soweit zweckmässig, mit Anlagen für die Erholung an und im Wasser auszustatten.

2.3 Dem Verwaltungsgericht ist darin zuzustimmen, dass die kleine kommunale Freihaltezone zwischen den bestehenden Verkehrsflächen offensichtlich keinem anderen Zweck dienen kann als der Verstärkung des Uferbereichs, dies im Sinne einer Abgrenzung zum Baugebiet (§ 61 Abs. 2 PGB/ZH in fine). Die Schlussfolgerung, dass es sich bei der fraglichen Zone um Nichtbaugebiet handelt, ist demnach nicht zu beanstanden. Daraus folgt wiederum, dass bei der Prüfung, ob die Zufahrt zur Tiefgarage durch die Freihaltezone möglich ist, die Art. 24 ff. RPG massgebend sind, da eine solche Erschliessung nicht dem Zweck der Nutzungszone dient (siehe auch § 40 Abs. 1 PGB/ZH i.V.m. § 62 Abs. 1 PGB/ZH; dazu ebenfalls BGE 118 Ib 503 E. 5c S. 506 f.).

2.4 Der Beschwerdeführer macht demnach zu Unrecht geltend, es liege eine zum Baugebiet gehörende Freihaltezone vor, innerhalb welcher die Gemeinde für Ausnahmegewilligungen zuständig sei. Es ist denn auch nicht ersichtlich, welche Vorteile ihm eine solche Beurteilung bringen sollte, zumal die Gemeinde die kantonalen Entscheide vollumfänglich bejaht.

3.

3.1 In einem nächsten Schritt prüft das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid, ob die Voraussetzungen von Art. 24 RPG erfüllt sind. Abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG können gemäss Art. 24 RPG Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (lit. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b).

Dazu zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung, nach ständiger Rechtsprechung genüge eine relative Standortgebundenheit in dem Sinn, dass besonders wichtige und objektive Gründe den vorgesehenen Standort als wesentlich vorteilhafter erscheinen liessen gegenüber anderen möglichen innerhalb der Bauzone gelegenen. Auf der bestehenden kleinflächigen Freihaltezone befänden sich neben der projektierten Zufahrt bereits elf Parkfelder der Gemeinde. Dass diese wegen Zonenwidrigkeit aufgehoben werden sollten, wie dies der Beschwerdeführer fordere, sei nicht anzunehmen. Gewöhnlich bestehe ein Mangel an Fahrzeugabstellplätzen an

zentraler Lage. Die für die Zufahrt in Anspruch genommene Fläche von ca. 30 m<sup>2</sup> sei schon heute befestigt. Unter diesen Umständen rechtfertige es sich, an die Gewährung der Ausnahmegewilligung keinen strengen Massstab anzulegen. Aufgrund der Akten sei der Baurekurskommission darin beizupflichten, dass eine Zufahrt über die Dufourstrasse als Staatsstrasse wegen der erheblich höheren Anzahl Fahrzeugbewegungen die Verkehrssicherheit gefährde. Ob die dortigen Besucherparkplätze mehr Verkehr auslösten als die zehn Plätze der Tiefgarage, wie dies der Beschwerdeführer behauptete, könne dahingestellt bleiben. Jedenfalls mache es Sinn, nicht mit einer zusätzlichen Garagenausfahrt die Verkehrsfährdung auf der Dufourstrasse zu erhöhen. Eine anderweitige Erschliessung des Baugrundstücks sei nicht ersichtlich. Ferner lasse sich nicht sagen, die vorgesehene Zufahrt bringe für das Grundstück des Beschwerdeführers eine gewichtige Beeinträchtigung.

3.2 Zur Zonenkonformität von Erschliessungsstrassen hat das Bundesgericht in erster Linie ausgeführt, eine im Nichtbaugebiet liegende Strasse entspreche dem Zweck der Nutzungszone nicht, wenn sie der Erschliessung von Parzellen in der Bauzone diene. Strassen, welche die Funktion hätten, Land in der Bauzone zu erschliessen, sollten grundsätzlich durch das Siedlungsgebiet führen und nicht Land im übrigen Gemeindegebiet bzw. in der Landwirtschaftszone beanspruchen (BGE 118 Ib 498; vgl. auch 1A.256/2004 vom 31. April 2005 E. 4.3; 1A.26/1989 vom 1. November 1989 E. 3b und 1A.165/1992 vom 18. November 1992 E. 2). Im Zusammenhang mit einer durch die Landwirtschaftszone führenden Erschliessungsstrasse sind die Anforderungen an die Zonenkonformität gleich umschrieben worden wie für (landwirtschaftliche) Gebäude (Entscheid 1A.63/1998 vom 3. September 1998 E. 2). In der Regel kann daher für eine solche Anlage keine Standortgebundenheit ausserhalb der Bauzone anerkannt werden (BGE 118 Ib 497 E. 4a S. 500 mit Hinweisen). Dies folgt letztlich aus dem fundamentalen raumplanerischen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet (Urteil 1A.233/1998 des Bundesgerichts vom 17. Mai 1999 E. 4a mit Hinweisen). Durch diese Rechtsprechung werden Ausnahmen nicht kategorisch ausgeschlossen, doch müssen besondere Umstände vorliegen, welche die Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 lit. a RPG begründen. Die Standortgebundenheit darf nur bejaht werden, wenn eine Baute aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen ist. Dabei beurteilen sich die Voraussetzungen nach objektiven Massstäben, und es kann weder auf die subjektiven Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen noch auf die persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit ankommen. Generell ist bei der Beurteilung der Voraussetzungen ein strenger Massstab anzulegen (BGE 124 II 252 E. 4a S. 255 f. mit Hinweisen; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar Bern 2006 N. 8 zu Art. 24). Im Zusammenhang mit einem unterirdischen Zugang zwischen Wohnhaus und Garage hat das Bundesgericht in BGE 114 Ib 317 E. 4c S. 320 die Standortgebundenheit klar verneint, weil dieser Zugang einem persönlichen Komfortbedürfnis entspreche, das der gesetzgeberischen räumlichen Ordnungsvorstellung widerspreche.

3.3 Nicht anders verhält es sich im vorliegenden Fall. Es besteht kein Anlass, von der zitierten Rechtsprechung abzuweichen. Auch wenn mit Blick auf die vom Verwaltungsgericht erwähnte so genannte relative Standortgebundenheit kein Nachweis verlangt wird, dass es sich um den einzig möglichen Ort handelt und es genügt, dass besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den beanspruchten Standort gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen (BGE 118 Ib 499 E. 3b/cc S. 509; Urteil 1A.168/2002 vom 23. Mai 2003 E. 3, publ. in ZBI 2004 S. 103 ff.), so sind solche Gründe doch vorliegend weder ersichtlich noch dargetan. Offenkundig handelt es sich bei der gewählten Erschliessungsvariante um eine einfache Lösung, welche sich indes auch nicht mit relativer Standortgebundenheit rechtfertigen lässt. Eine Änderung der Nutzungsplanung, d.h. der Einbezug des dem Erschliessungsprojekt zu Grunde liegenden Landstücks in die Bauzone, wurde offenbar nicht erwogen. Dagegen erwähnt die Gemeinde in ihrer Vernehmlassung die Möglichkeit einer Erschliessung per Autolift oder mittels Rampe, beides innerhalb der Bauzone. Auch die Beschwerdegegnerin nimmt Bezug auf die Erschliessungslösung über die Dufourstrasse per Rampe, welche aber für den Beschwerdeführer eine Zunahme an Immissionen zur Folge haben werde. Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur verminderten Verkehrssicherheit auf der Dufourstrasse im Falle einer solchen Erschliessungsvariante sind vage, liegt doch keine ausdrückliche Verweigerung einer dergestalteten Lösung vor. Nannte die Baudirektion noch die "ausgeprägte Hanglage" und die "engen Verhältnisse" als Begründung für die Ausnahmegewilligung, werden diese Argumente vom Verwaltungsgericht gar nicht mehr herangezogen.

3.4 Insgesamt ist dem Beschwerdeführer darin zuzustimmen, dass es an den Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG fehlt. Die Erschliessung durch die Freihaltezone für eine innerhalb der Bauzone gelegene Baute kann nicht als standortgebunden qualifiziert werden. Zudem sprechen gewichtige

Interessen der Raumplanung - namentlich der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet - gegen die vorgesehene Zufahrt.

3.5 Ob allenfalls die Möglichkeit bestände, die Garagenzufahrt - gestützt auf Art. 24c RPG - als teilweise Änderung oder massvolle Erweiterung der vorbestehenden, gemeindeeigenen Parkfelder zu bewilligen, wurde bislang von den kantonalen Behörden nicht geprüft. Zwar kann das Bundesgericht, wenn es eine angefochtene Verfügung aufhebt, u.a. auch in der Sache selbst entscheiden (siehe Art. 114 Abs. 2 OG). Da sich aber im vorliegenden Fall bis anhin keine Behörde zu dieser Problematik geäußert hat, ist es nicht Sache des Bundesgerichts, darüber in erster Instanz zu befinden, zumal die kantonalen Instanzen über bessere Ortskenntnisse verfügen.

4.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist demnach gutzuheissen und das angefochtene Urteil aufzuheben. Da über die kantonalen Verfahrenskosten neu zu befinden ist, rechtfertigt es sich, die Angelegenheit zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten durch die Beschwerdegegnerin zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG). Der Kanton Zürich und die private Beschwerdegegnerin haben den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren je angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, vom 25. Januar 2006 aufgehoben. Die Angelegenheit wird an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.- wird der Beschwerdegegnerin auferlegt.

3.

Der Kanton Zürich hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1'500.- zu entschädigen.

4.

Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1'500.- zu entschädigen.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Baubehörde Zollikon, der Baudirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.  
Lausanne, 19. Juli 2006

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: