

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00049 vom 18. Dezember 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-12-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00049

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00049 du 18 décembre 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00049 del 18 dicembre 2025

Regeste

Baubewilligung | [Mehrgenerationenpark in Erholungszone] Erholungszone ist als aussenliegend und damit als Nichtbaugebiet zu qualifizieren; Zustimmung durch kantonale Behörde fehlt; Bauabschlag durch Baurekursgericht nicht zu beanstanden (E. 3).
Abweisung.

Erwägungen

E. 3

E,

E. 3.1

Die baurechtliche Bewilligung vom 23. Januar 2023 wurde von der kommunalen Baukommission erteilt. Im vorinstanzlichen Verfahren umstritten war unter anderem, ob die Gemeinde für den Erlass der baurechtlichen Bewilligung ohne Mitwirkung einer kantonalen Behörde überhaupt zuständig war. Die Vorinstanz prüfte diese Frage und bejahte im angefochtenen Entscheid die alleinige Zuständigkeit der Gemeinde. Sie hiess den Rekurs jedoch aus anderen Gründen gut. Die Beschwerdegegnerinnen bzw. Beschwerdegegner machen wie bereits als Rekurrentinnen bzw. Rekurrenten im vorinstanzlichen Verfahren geltend, der vom umstrittenen Bauvorhaben betroffene Parameter liege ausserhalb der Bauzonen, womit von Bundesrechts wegen eine kantonale Behörde hätte entscheiden müssen, ob das Bauvorhaben zonenkonform sei oder ob eine Ausnahmbewilligung erteilt werden könne. Die Beschwerdeführerinnen haben sich in ihrer Replik zu dieser Frage geäussert und an ihrem Standpunkt festgehalten, wonach die Baubewilligung in die alleinige Zuständigkeit der Gemeinde falle.

E. 3.2

Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG; SR 700]). Gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG entscheidet die zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmbewilligung erteilt werden kann. Damit wird vorgeschrieben, dass Bewilligungen für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen entweder durch eine kantonale Behörde oder mit deren Zustimmung zu erteilen sind. Diese Bundesbestimmung bezweckt eine einheitliche Rechtsanwendung für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen auf dem ganzen Kantonsgebiet durch die zuständige kantonale Stelle (BGE 132 II 21 E. 3.2.1 S. 27 f.; VGr, 22. Oktober 2020, VB.2019.00630, E. 4.3). Bei der Bewilligung von Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen steht es den Kantonen nicht frei, ihre Aufgaben an die Gemeinden zu delegieren (BGE 128 I 254 E. 3.1 mit Hinweisen; BGr, 5. März 2025,

1C_170/2024, E. 3.1; VGr, 16. Mai 2024, VB.2023.00322, E. 3.1; VGr, 22. Oktober 2020, VB.2019.00630, E. 4.3).

E. 3.3

Der Grundstückteil, auf welchem das umstrittene Bauvorhaben errichtet werden soll, liegt gemäss dem Zonenplan der Gemeinde Kilchberg in der Erholungszone B, Sport- und Freizeitanlagen (Zone EB). Gemäss Ziffer 10.2 BZO Kilchberg können in dieser Zone Bauten und Anlagen für den Sport- und Freizeitbetrieb erstellt werden. Die in §§ 61 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) vorgesehenen Erholungszonen können als Schutz- oder Spezialzonen sowohl innerhalb wie ausserhalb des Siedlungsgebiets ausgeschieden werden (vgl. BGE 118 Ib 503 E. 5c; BGr, 27. Mai 2025, 1C_636/2024, E. 5.5). Ausserhalb des Baugebiets sind sie nach der Rechtsprechung keine Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG, sondern Sondernutzungszonen gemäss Art. 18 RPG. Solche aussenliegenden Erholungszonen sind im Ergebnis aus bundesrechtlicher Sicht zur Kategorie der Nichtbauzonen zu rechnen. Bei Erholungszonen ausserhalb des Baugebiets ist die Zulässigkeit von Bauvorhaben, die nicht dem Zonenzweck entsprechen, direkt nach Art. 24 ff. RPG zu beurteilen, womit die Pflicht zur kantonalen Mitwirkung bei der Bewilligungserteilung verbunden ist. Die im Kanton Zürich zuständige Behörde ist das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE; Ziff. 1.2.4 des Anhangs zur Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 [BVV; LS 700.6] in Verbindung mit § 7 Abs. 1 BVV und § 318 PBG). Die Mitwirkungspflicht der kantonalen Behörde gilt nach Art. 25 Abs. 2 RPG indessen nicht nur für Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzonen, sondern spätestens seit der revidierten Fassung dieser Bestimmung vom 20. März 1998 ausdrücklich auch für die Prüfung der Zonenkonformität in solchen Gebieten (VGr, 22. Oktober 2020, VB.2019.00630, E. 4.3; BGr, 5. August 2020, 1C_566/2019, E. 5.2). Art. 25 Abs. 2 RPG verlangt die Mitwirkung der kantonalen Behörde namentlich auch für zonenkonforme Bauvorhaben in ausserhalb der Bauzonen gelegenen Erholungszonen im Sinne von §§ 61 ff. PBG (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 1, 7. A., Wädenswil 2024, S. 182; noch offengelassen in: VGr, 16. Mai 2024, VB.2023.00322, E. 3.4, sowie in: VGr, 3. Dezember 2015, AN.2015.00004, E. 5, wo das Verwaltungsgericht ausführte, mindestens die in der neuen BVV festgeschriebene kantonale Zuständigkeit sei bundesrechtlich verlangt). Dass bei der Aufzählung in Ziff. 1.2 Anhang BVV lediglich die nicht dem Zonenzweck entsprechenden Bauvorhaben in solchen Zonen ausdrücklich aufgeführt werden (Ziff. 1.2.4), nicht jedoch zonenkonforme Bauvorhaben in Erholungszonen ausserhalb der Bauzonen, ändert daran nichts, zumal die Auflistung im Anhang BVV nicht abschliessend ist (vgl. lit. b des Ingresses zum Anhang BVV; VGr, 16. Mai 2024, VB.2023.00322, E. 3.4) und kantonales Recht bundesrechtskonform anzuwenden ist (kritisch in Bezug auf die Bundesrechtskonformität von Ziff. 1.2.4 Anhang BVV hinsichtlich zonenkonformer Bauten in Erholungszonen ausserhalb der Bauzonen: Monika Mörkofer Fässler, Bauten und Anlagen in Freihalte- und Erholungszonen, in: PBG aktuell 1/2017, S. 21 f.).

E. 3.4

Demnach war die kommunale Baukommission unabhängig davon, ob das Bauvorhaben zonenkonform ist oder nicht, nicht zuständig, ohne Zustimmung des ARE über das Baugesuch zu entscheiden, sofern es sich beim strittigen Bauvorhaben in der Erholungszone um ein Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen im Sinne von Art. 25 Abs. 2

RPG handelt. Dies ist nachfolgend zu prüfen.

E. 3.4.1

Regelt eine Erholungszone im Sinne von §§ 61 ff. PBG die Nutzung innerhalb des Siedlungsgebiets, handelt es sich um eine innenliegende Erholungszone. Von einer solchen ist auszugehen, wenn eine Freihalte- oder Erholungszone mehr oder weniger vollständig von Bauzonen umgeben ist und überwiegend Siedlungszwecken dient (BGr, 27. Mai 2025, 1C_636/2024, E. 5.5 mit Hinweis; VGr, 16. Mai 2024, VB.2023.00322, E. 4.2; VGr, 23. April 2015, VB.2014.00523, E. 3.3). Für die Qualifizierung von Erholungszone als Bauzonen kommt es auf die raumplanungsrechtlich relevante Zugehörigkeit zum Baugebiet und nicht auf die Zulässigkeit einer beschränkten Bautätigkeit in dieser Zone an (VGr, 16. Mai 2024, VB.2023.00322, E. 3.3 mit Hinweisen).

E. 3.4.2

Die am Standort des umstrittenen Bauvorhabens ausgeschiedene Erholungszone (Zone EB) umfasst je einen Teil der beiden Parzellen Kat.-Nr. 02 und Kat.-Nr. 01. Zur hier ausgeschiedenen Zone EB gehört unter anderem die unüberbaute, landwirtschaftlich genutzte Fläche auf der Parzelle Kat.-Nr. 01, auf welcher das vorliegend umstrittene Bauvorhaben geplant ist (nachfolgend: Bauareal), sowie je ein Fussballplatz südlich (als Teil der Parzelle Kat.-Nr. 02) und westlich (als Teil der Parzelle Kat.-Nr. 01) davon. Die genannte Zone EB grenzt einerseits an verschiedene Zonen für öffentliche Bauten (ehemaliges Spital, Hallenbad und Gebäude der Fussballplatzanlage) bzw. an eine Wohnzone und andererseits in nicht unwesentlichem Umfang an nicht zu den Bauzonen gehörende, kommunale Freihaltezone. Die genannte Zone EB dient mit den beiden Fussballplätzen teilweise Siedlungszwecken, ist jedoch mit Blick auf die benachbarten Freihaltezone nicht mehr oder weniger vollständig von Bauzonen umgeben. Gemäss dem kantonalen Richtplan gehört das Bauareal wie die ganze kommunale Zone EB nicht zum Siedlungsgebiet, sondern zum übrigen Landwirtschaftsgebiet. Betrachtet man nur das Bauareal, liegt dieses am Siedlungsrand, grenzt es doch im Osten an eine Zone für öffentliche Bauten (Hallenbad), im Westen sowie im Süden an je einen ebenfalls in der Zone EB gelegenen Fussballplatz und im Norden an eine grosse, nicht zu den Bauzonen gehörende, kommunale Freihaltezone. Damit ist auch das Bauareal nicht mehr oder weniger vollständig von Bauzonen umgeben. Während das Bauareal im bestehenden Zustand im Norden ohne künstliche Begrenzung in die ebenfalls landwirtschaftlich genutzte Freihaltezone übergeht, wird es im Osten, Westen und Süden durch Strässchen oder Fusswege bzw. im Süden zusätzlich durch eine markante Baumreihe vom Siedlungsgebiet bzw. von den Zonen für öffentliche Bauten abgetrennt. Wie bereits ausgeführt, liegt das Bauareal gemäss dem kantonalen Richtplan nicht im Siedlungs-, sondern im übrigen Landwirtschaftsgebiet. Zudem wird das Bauareal – im Gegensatz zur restlichen Zone EB – zusammen mit der nördlich angrenzenden kommunalen Freihaltezone von einem im kantonalen Richtplan erfassten kantonalen Freihaltegebiet im Sinne von §§ 39 ff. PBG überlagert, welches der Siedlungstrennung und der erholungsbezogenen Vernetzung dient. Damit handelt es sich entgegen der Auffassung der Vorinstanz und der Beschwerdeführerinnen jedenfalls beim das Bauareal umfassenden Teil der genannten Zone EB nicht um eine innen-, sondern eine aussenliegende Erholungszone bzw. liegt jedenfalls das Bauareal nicht inner-, sondern ausserhalb der Bauzonen. Daran ändert der Umstand nichts, dass der restliche Teil der Zone EB mit den beiden Fussballplätzen Siedlungszwecken dient.

E. 3.5

Nach dem Ausgeführten war mit Blick auf Art. 25 Abs. 2 RPG die kommunale Baukommission unabhängig davon, ob das Bauvorhaben zonenkonform ist oder nicht, nicht zuständig, ohne Zustimmung des ARE über das Baugesuch zu entscheiden. Damit hat die Vorinstanz den Rekurs im Ergebnis zu Recht gutgeheissen und den Beschluss der Beschwerdeführerin 2 vom 23. Januar 2023 im Ergebnis zu Recht aufgehoben. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass eine Mitarbeiterin des ARE in einer E-Mail-Nachricht vom 6. Dezember 2022 zuhanden der Baudirektion des Kantons Zürich und der Gemeinde mitgeteilt hatte, sie sei der Ansicht, es sei keine " raumplanungsrechtliche Bewilligung " notwendig, weil es sich um ein zonenkonformes Vorhaben in der Zone EB handle. Soweit sich die Gemeinde als öffentlich-rechtliche Körperschaft in der vorliegenden Konstellation überhaupt auf den aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) fliessenden Vertrauensschutz (zu den Voraussetzungen des Vertrauensschutzes vgl. VGr, 13. August 2025, VB.2024.00073, E. 3.1) berufen könnte, stellte die von einer Mitarbeiterin des ARE unverbindlich formulierte E-Mail-Nachricht keine vorbehaltlose Auskunft bzw. keine ausreichende Vertrauensgrundlage dar. Zudem überwiegen das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung und die Interessen der vom Bauvorhaben betroffenen Privatpersonen die Interessen am Vertrauensschutz klar, zumal es sich bei der in Art. 25 Abs. 2 RPG verankerten Mitwirkungspflicht einer kantonalen Behörde um eine für die einheitliche Rechtsanwendung für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen und im Hinblick auf den raumplanungsrechtlichen Trennungsgrundsatz wichtige Bestimmung handelt (vgl. VGr, 16. Mai 2024, VB.2023.00322, E. 3.1) und die vom Bauvorhaben betroffenen Privatpersonen Anspruch darauf haben, dass die gesetzliche Zuständigkeitsordnung eingehalten wird. 4.

E. 4

F,

E. 4.1

Die Beschwerde ist abzuweisen, ohne dass auf die weiteren Ausführungen der Vorinstanz und die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten einzugehen ist. Nachdem die Vorinstanz den Rekurs im Ergebnis zu Recht gutgeheissen hat, spielt es namentlich auch keine Rolle, ob die Baubewilligung nicht nur anfechtbar, sondern – wie die Beschwerdegegnerschaft vorträgt – wegen der fehlenden Mitwirkung der kantonalen Behörde geradezu nichtig war.

E. 4.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 und § 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und steht diesen keine Parteienschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdeführerinnen sind zu einer angemessenen Parteienschädigung an die anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerschaft zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 und Abs. 3 VRG).

E. 5

G,

E. 6

H, alle vertreten durch RA I, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Baubewilligung, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 23. Januar 2023 erteilte die Baukommission Kilchberg der

politischen Gemeinde Kilchberg die baurechtliche Bewilligung für die Erstellung eines sogenannten Mehrgenerationenparks auf der ungefähr 4'500 m² grossen Parzelle Kat.-Nr. 01 an der J-Strasse in Kilchberg. Der vom Bauvorhaben erfasste Bereich der Parzelle sowie der westlich auf der gleichen Parzelle bestehende Fussballplatz sind gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Kilchberg (BZO Kilchberg) der Erholungszone B, Sport- und Freizeitanlagen (Zone EB), zugewiesen. Der übrige Teil des Grundstücks gehört der Freihaltezone (Zone F) an. II. Gegen die baurechtliche Bewilligung erhoben C, D, E, F, G und H gemeinsam Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich. Das Baurekursgericht hiess den Rekurs mit Entscheid vom 12. Dezember 2023 gut und hob die Bewilligung der Baukommission vom 23. Januar 2023 auf. III. Gegen den Entscheid des Baurekursgerichts erhoben die Politische Gemeinde und die Baukommission Kilchberg gemeinsam Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Sie beantragten, der angefochtene Entscheid des Baurekursgerichts sei aufzuheben und die Baubewilligung der Baukommission zu bestätigen, dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerschaft auch für das vorinstanzliche Verfahren. Das Baurekursgericht beantragte ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. C, D, E, F, G und H reichten eine Beschwerdeantwort ein und beantragten Beschwerdeabweisung unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerinnen. Mit Eingabe vom 17. April 2024 hielten die Beschwerdeführerinnen an ihren Begehren fest. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 Eine Gemeinde ist unter anderem dann rechtmittellegitimiert, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. a VRG). Die beschwerdeführende Gemeinde (Beschwerdeführerin 1) ist vom angefochtenen Entscheid als Bauherrin bzw. Grundeigentümerin wie eine Privatperson berührt (vgl. VGr, 16. Mai 2024, VB.2023.00322, E. 1.5). Als eigenständiger Kommission gemäss § 51 des Gemeindegesetzes vom 17. Mai 2009 (GG; LS 131.1) kommt der Beschwerdeführerin 2 Organeigenschaft zu (§ 5 Abs. 1 lit. c Ziff. 3 GG in Verbindung mit Art. 37 ff. der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Kilchberg vom 7. März 2021), weshalb auch sie legitimiert ist, im Namen der Gemeinde Beschwerde zu führen (vgl. VGr, 16. November 2023, VB.2022.00678, E. 1.3 mit Hinweisen). 1.3 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Das Verwaltungsgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (§ 7 Abs. 4 in Verbindung mit § 70 VRG). Es darf im Sinn der sogenannten Motivsubstitution einen Entscheid mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht, oder ein Rechtsmittel aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen (VGr, 3. Juni 2021, VB.2021.00035, E. 6.1; Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 7 N. 167). 3.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.