

4.a) Gemäss § 40 Abs. 1 PBG dürfen in kantonalen und regionalen Freihaltezonen nur solche oberirdischen Bauten und Anlagen erstellt werden, die der Bewirtschaftung oder unmittelbaren Bewerbung der Freiflächen dienen und den Zonenzweck nicht schmälern; diese Beschränkung gilt kraft der Verweisung von § 62 Abs. 1 PBG auch für kommunale Freihaltezonen. Freihaltezonen dienen dem Schutz von Objekten des Natur- und Heimatschutzes, der Trennung und Gliederung von Bauzonen bzw. des Siedlungsgebiets oder aber der Erholung der Bevölkerung (§§ 39 und 61 PBG).

b) Dass die Nutzung der in der Freihaltezone gelegenen R.-strasse zur Erschliessung einer Wohnüberbauung nicht zonenkonform und daher einer ordentlichen Bewilligung nicht zugänglich ist, wird von keiner der am Verfahren beteiligten Parteien bestritten. Es stellt sich daher die Frage, ob Bundesrecht oder kantonales Recht anwendbar und welche Behörde zur Erteilung einer allfälligen Ausnahmebewilligung zuständig sei.

c) Ausserhalb der Bauzonen können abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG ausnahmsweise Bewilligungen zur Erstellung oder Zweckänderung von Bauten und Anlagen erteilt werden, wenn deren Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 Abs. 1 RPG). Ausnahmen nach Art. 24 RPG werden nicht durch kommunale, sondern ausschliesslich durch kantonale Behörden oder mit deren Zustimmung bewilligt (Art. 25 Abs. 2 RPG). Im Kanton Zürich liegt gemäss Ziffer 1.4 des Anhangs zur Bauverfahrensverordnung (BVV) in der Fassung vom 4. März 1992 die Zuständigkeit zur Erteilung von "Ausnahmebewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen nach Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung" bei der Direktion der öffentlichen Bauten, wenn es sich um Bauvorhaben ausserhalb des Waldes handelt und bei der Volkswirtschaftsdirektion, wenn Bauten oder Anlagen im Wald vorgesehen sind.

d) Ausnahmen innerhalb der Bauzonen regelt das kantonale Recht, wobei, sofern die ausnahmsweise Durchbrechung der kantonalen Ordnung überhaupt zulässig ist, die Dispenserteilungskompetenz seit der Gesetzesrevision vom 1. September 1991 (in Kraft seit dem 1. Februar 1992) allgemein bei der örtlichen Baubehörde liegt (§ 318 PBG).

5.a) Mit Entscheid vom 30. April 1993 (BRKE I Nr. 120/1993) hatte sich die Baurekurskommission I mit der Bedeutung der bundesrechtlichen Begriffe "innerhalb der Bauzonen" und "ausserhalb der Bauzonen" zu befassen. Dabei kam die Kommission zum Schluss, dass die Richtplanung und nicht die Nutzungsplanung für die Abgren-

zung des Anwendungsbereichs von Art. 24 RPG massgeblich sei; die Kommission verneinte daher das Erfordernis einer bundesrechtlichen Ausnahmegewilligung für die Erstellung von Bauten und Anlagen in einer ausserhalb der Bauzonen im Anordnungsspielraum zwischen dem richtplanerischen Bau- und Nichtbaugebiet gelegenen Freihaltezone. Diese Rechtsauffassung wurde vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich bestätigt (VB 93/0099). Das Gericht befand, die Baurekurskommission I habe eine "vertretbare und sachbezogene Abgrenzung" vorgenommen, "die unter den massgebenden Gesichtspunkten zu eindeutigen Ergebnissen" führe, merkte aber an, dass eine taugliche Abgrenzung ebenso vorgenommen werden könne, indem unmittelbar auf die nutzungsplanerische Zuweisung abgestellt werde, womit ausserhalb von Bauzonen generell Art. 24 RPG zur Anwendung käme.

b) Diesem in BEZ 1993 Nr. 27 publizierten Entscheid des Verwaltungsgerichtes erwuchs in der Folge Kritik (PBG-aktuell 2/94, S. 26 ff.). Es wurden "erhebliche Bedenken" gegen die Auffassung erhoben, gemäss welcher der Anwendungsbereich von Art. 24 RPG entgegen der ausdrücklichen und klaren Formulierung im Raumplanungsgesetz ("ausserhalb der Bauzonen") durch die Grenzen der Richtplanung bestimmt werde. Diese Rechtsauffassung finde in der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts (insbesondere auch im Entscheid BGE 116 Ib 377 ff.), auf welchen sich das Verwaltungsgericht vor allem berufen habe, keine Stütze, sei es doch dort um einen ausgesprochenen Spezialfall, nämlich um eine vollständig von Bauzonen und Überbauungen umgebene Freihaltezone inmitten der Stadt Genf gegangen. Der aus jenem Entscheid des Bundesgerichtes vom zürcherischen Verwaltungsgericht gezogene Schluss, wonach die richtplanerischen Festlegungen für die Abgrenzung des Anwendungsbereichs von Art. 24 RPG massgeblich seien, beruhe auf einem Missverständnis. In der deutschen Uebersetzung des in französischer Sprache abgefassten "Genfer" Entscheides des Bundesgerichts (Pr 81 (1992) Nr. 7) werde in der einleitenden Zusammenfassung (die nicht vom Bundesgericht stamme) von "Grünflächen im Siedlungsgebiet" gesprochen. Der Ausdruck "Siedlungsgebiet", der hier offenbar in seiner umgangssprachlichen Bedeutung von "besiedeltes Gebiet" verwendet worden sei, sei wohl aus Zürcher Sicht als terminus technicus des Richtplanungsrechts verstanden worden, wie ihn § 21 PBG definiere.

6.a) Der genannte Bundesgerichtsentscheid lässt sich bei genauerer Betrachtung in der Tat nicht als Grundlage für eine Beschränkung des Anwendungsbereiches von Art. 24 RPG auf das Nichtsiedlungsgebiet heranziehen. Die vom Bundesgericht zu beurteilende Promenade de Saint-Antoine in Genf ist eine öffentliche Parkanlage im Ausmass bloss eines Fussballfeldes (ca. 6000 m²). Diese der Grünzone zugeteilte Fläche liegt mitten in der Stadt und ist vollständig von überbauten Bauzonen umschlossen. Bei dem vom Bundesgericht bereits früher gleich beurteilten Herrenacher-Platz in Schaffhausen verhält es sich ähnlich (BGE 114 Ib 350). Auch dieser Platz liegt mitten in der Altstadt; er ist im Zonenplan farblich nicht markiert (weisse Fläche). Auch im Fall Herrenacher hatte das Bundesgericht die Anwendbarkeit von Art. 24 RPG verneint; dies mit der Begründung, dass für den nicht zonierten Platz keine Sonderregelung getroffen worden sei, die ihn von der umgebenden Bauzone ausgeschlossen hätte.

b) Beide der genannten höchstrichterlichen Urteile enthalten keine Anhaltspunkte für eine über diese ausgesprochenen Spezialfälle hinausgehende Einengung des Anwendungsbereiches von Art. 24 RPG in dem Sinne, dass generell alle Frei-

haltezone oder anderen Nichtbauzone im Siedlungsgebiet dem Bundesrecht entzogen wären. Solches würde denn auch vor der eindeutigen Regelung in Art. 24 RPG nicht standhalten, indem diese Vorschrift nicht von Ausnahmen ausserhalb des Siedlungsgebietes, sondern von "Ausnahmen ausserhalb der Bauzone" spricht. Die Auffassung, das Raumplanungsgesetz kümmere sich in diesem Zusammenhang nicht um das im Siedlungsgebiet gelegene Land, weil es den Gemeinden ja freistehe, dort jederzeit Bauzone festzulegen, erweist sich bei genauerer Betrachtung als oberflächlich und nicht stichhaltig.

Die Horizonte der Richtplanung und der Nutzungsplanung sind von unterschiedlicher zeitlicher Dauer. Während als Siedlungsgebiet u.a. Land ausgeschieden werden darf, welches voraussichtlich innert 20 bis 25 Jahren benötigt wird und erschlossen werden kann, umfassen Bauzone gemäss Art. 15 lit. b RPG u.a. nur Land, das voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Folge dieser Unterscheidung ist, dass das noch nicht überbaute Siedlungsgebiet nicht auf einen Schlag sondern nur sukzessive in Bauzone umgewandelt wird. Voraussetzung ist dabei stets, dass überhaupt ein Bedarf ausgewiesen ist und die im Abstand von in der Regel 10 Jahren vorzunehmende Überprüfung der Richtplanung (Art. 9 Abs. 3 RPG) nicht dazu führt, dass das Siedlungsgebiet mangels Bedarfes (etwa wegen der allgemeinen Tendenz der baulichen Verdichtung nach innen) zu verkleinern ist. Letzteres bedeutet nichts anderes, als dass Landflächen, die ursprünglich im Siedlungsgebiet lagen, dem Nichtsiedlungsgebiet zugeordnet werden müssen.

c) Sowohl im Falle der Nichteinzone von Siedlungsgebiet als auch im Falle der Überführung von bisherigem Siedlungsgebiet in Nichtsiedlungsgebiet besteht das ungebrochene, elementare raumplanerische Interesse an der Verhinderung unkontrollierter Streubauweise. Es bedeutet einen erheblichen Unterschied, ob Land eingezont und nach den Geboten einer geordneten Planung der Überbauung zugeführt wird oder ob grössere, noch nicht eingezonte Landflächen ungeordnet und verzettelt überbaut werden und somit die bauliche Nutzung des Bodens schon zu einem Zeitpunkt einsetzt, in welchem noch gar kein echter Bedarf an Bauland besteht. Mit einer sachgerechten Raumplanung wird verhindert, dass ein u.U. mit der Richtplanung zu weit gefasstes Siedlungsgebiet voreilig überbaut und damit knapper Boden irreversibel verschwendet wird. Es ist daher wohlbedacht und keineswegs ein Zufall, dass Bauten und Anlagen nicht erst ausserhalb des Siedlungsgebietes, sondern schon ausserhalb der Bauzone an Art. 24 RPG gemessen werden müssen, weil nur dies eine einheitliche und gleichmässige, den Grundanliegen des Raumplanungsgesetzes gerecht werdende Beurteilung durch eine einzige - kantonale - Behörde (Art. 25 Abs. 2 RPG) gewährleistet. Dabei kann offen bleiben, ob auf dieses Erfordernis dann verzichtet werden könne, wenn - wie dies Gegenstand der beiden genannten Bundesgerichtentscheide war - Kleinstlandflächen inmitten von Städten allseitig von Bauzone umgeben sind; ein derartiger Fall liegt hier offensichtlich nicht vor.

d) Gelangt somit Art. 24 RPG zur Anwendung, so war nicht die kommunale Baubehörde zur Erteilung bzw. in Aussichtstellung einer Ausnahmegewilligung zuständig, sondern die Direktion der öffentlichen Bauten (Ziffer 1.4 Anhang BVV). Der Rekurs ist daher gutzuheissen, und es ist der angefochtene Beschluss aufzuheben.

e) Bemerkungsweise sei darauf hingewiesen, dass die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für den Ausbau der in der Freihaltezone gelegenen R.-strasse und

deren Beanspruchung als Erschliessung für das Baugrundstück klarerweise nicht in Frage kommen kann. Es ist zwar zutreffend, dass das in der zweiten Bautiefe befindliche Baugrundstück aufgrund der Überbauungsverhältnisse eher nicht über eine zwischen den Gebäuden in der ersten Bautiefe anzulegende Zufahrt erschlossen werden sollte. Die Herstellung einer rechtsgenügenden Erschliessung hat indessen nicht auf dem Dispensweg, sondern im Rahmen der Raumplanung (Zonierung, Quartierplanung) zu erfolgen. Das von der Baugesetzgebung für die Baureifmachung von Land zur Verfügung gestellte planungsrechtliche Instrumentarium schliesst das Vorgehen auf dem Dispensweg klar aus. Der Umstand allein, dass mit der Überbauung eines Grundstückes bis zum Abschluss von planerischen Vorhaben zugewartet werden muss (ein alltäglicher Sachverhalt), bildet eindeutig keine Ausnahmesituation, sondern es würde die Erteilung einer Ausnahmebewilligung auf einen Missbrauch des Dispensrechts hinauslaufen. Richtigerweise ist daher die R.-strasse mit der neuen Bau- und Zonenordnung einer Bauzone zugewiesen worden. Auch der Umstand, dass diese Umzonung zufolge zahlreicher gegen die Bau- und Zonenordnung eingereichter Rekurse noch nicht in Kraft treten konnte, vermag selbstredend keine Ausnahmebewilligung zu rechtfertigen, weil dies eine unzulässige Vorwegnahme künftigen Rechts darstellen würde.