Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 311/2012

Urteil vom 28. August 2013

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Karlen, Chaix,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte
X._____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Y._____,

gegen

Z._____,
Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Kleb,

Bausektion der Stadt Zürich, Amtshaus IV, Postfach, 8021 Zürich,
Baudirektion des Kantons Zürich, Generalsekretariat, Abteilung Stab / Sektion Recht, Walcheplatz 2, 8090 Zürich.

Gegenstand
Baubewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil vom 19. April 2012 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer.

Sachverhalt:

A.
X._____ ist Eigentümerin der Parzelle Kat.-Nr. WO2476 an der Seestrasse 501 und 501a in Zürich-Wollishofen. Das Grundstück liegt teils in der Bauzone W2bII, teils in der kommunalen Freihaltezone F und ist mit einem Wohn- und einem Bootshaus überbaut. Am 18. Mai 2011 bewilligte die Bausektion der Stadt Zürich X._____ unter anderem, auf dem Dach und an der Südostfassade des Bootshauses eine Solaranlage mit einer Fläche von 38 m2 zu installieren. Gleichzeitig eröffnete sie ihr die Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 29. April 2011, welche die wasserbaupolizeiliche Ausnahmebewilligung für die Unterschreitung des Mindestgewässerabstands, die wasserrechtliche Konzession und die aufgrund der Landanlagekonzession und Art. 8 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF; SR 923.0) erforderlichen Bewilligungen erteilte.
Z._____, der Eigentümer der südlich an das Baugrundstück angrenzenden Parzelle Kat.-Nr. WO2477, erhob gegen den Beschluss der Bausektion und die Verfügung der Baudirektion Rekurs ans Baurekursgericht des

Kantons Zürich. Dieses hiess das Rechtsmittel am 11. November 2011 gut und hob die beiden angefochtenen Entscheide insoweit auf, als damit die Sonnenkollektoren für das Bootshaus bewilligt worden waren. Eine dagegen von X._____ erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 19. April 2012 ab.

B.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 19. Juni 2012 ans Bundesgericht beantragt X._____, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und die Entscheide der Bausektion und der Baudirektion seien insofern zu bestätigen.
Das Verwaltungsgericht und der Beschwerdegegner beantragen in ihrer jeweiligen Stellungnahme die Abweisung der Beschwerde. Die Bausektion der Stadt Zürich verweist auf die Vernehmlassung der Baudirektion des Kantons Zürich, welche ihrerseits beantragt, die Beschwerde sei gutzuheissen. Das ebenfalls zur Vernehmlassung eingeladene Bundesamt für Raumentwicklung hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels halten sowohl die Beschwerdeführerin als auch der Beschwerdegegner an ihren Standpunkten fest. Die Bausektion der Stadt Zürich legt dar, die seit 1925 befristet erteilte und 1969 abgelaufene Baubewilligung sei nur deshalb nicht erneuert worden, weil kein Baugesuch mehr gestellt worden sei. Sie ergänzt, in jenem Zeitpunkt wäre sogar eine unbefristete Baubewilligung möglich gewesen. Die Beschwerdeführerin hat in der Folge eine weitere Stellungnahme eingereicht.

C.
Die I. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hat die Angelegenheit am 28. August 2013 an einer öffentlichen Sitzung beraten.

Erwägungen:

1.
Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid über eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist im Grundsatz einzutreten.

2.
Das Verwaltungsgericht kam im angefochtenen Urteil zum Schluss, die Freihaltezone, in der das Bootshaus liegt, sei als Schutzzone nach Art. 17 RPG (SR 700) zu qualifizieren und die Solaranlage könne deshalb nicht gestützt auf Art. 18a RPG bewilligt werden. Nach dieser letztgenannten Bestimmung sind in Bau- und Landwirtschaftszonen sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden. Eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG kommt laut Verwaltungsgericht ebenfalls nicht in Frage, weil die geplante Anlage nicht standortgebunden sei. Schliesslich falle auch eine Bewilligung gestützt auf Art. 24c RPG ausser Betracht, denn das Bootshaus sei keine rechtmässig bestehende Baute. Die Beschwerdeführerin kritisiert alle drei Begründungselemente als bundesrechtswidrig.

3.

3.1. In Bezug auf die Zonenkonformität macht die Beschwerdeführerin geltend, bei der fraglichen Freihaltezone handle es sich um eine solche kommunaler Natur. Die Stadt Zürich habe durch die Erteilung der Baubewilligung bestimmt, dass es sich dabei um keine Schutzzone im Sinne von Art. 17 RPG handle. Das Verwaltungsgericht verletze die Gemeindeautonomie, wenn es sich über diesen Entscheid hinwegsetze.

3.2. Das Verwaltungsgericht legt dar, die betroffene Fläche befinde sich in der kommunalen Freihaltezone F, die keiner besonderen Zweckbestimmung im Sinne von Art. 81 der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich vom 23. Oktober 1991 (AS 700.100; im Folgenden: BZO) zugewiesen worden sei. Die Freihaltezone liege am Rand des im kantonalen Siedlungs- und Landschaftsplan ausgeschiedenen Erholungsgebiets und trenne dabei

die seeseitig der Seestrasse liegenden Bauzonen vom Zürichsee, der als Schutzobjekt im Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte vom 24. Januar 1990 eingetragen sei. Ihr komme deshalb nicht nur eine Trenn-, sondern auch eine Landschaftsschutzfunktion im Sinne von Art. 3 Abs. 2 lit. c und d RPG zu. Sie sei mithin als Schutzzone nach Art. 17 RPG zu betrachten, weshalb Art. 18a RPG, der sich auf die Errichtung von Solaranlagen in Bau- und Landwirtschaftszonen beziehe, nicht anwendbar sei.
Das Verwaltungsgericht fügt an, die Inventarisierung des Zürichsees begründe gemäss § 204 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (LS 700.1; im Folgenden: PBG) die Pflicht des Gemeinwesens, das Gewässer zu schonen und, wo das öffentliche Interesse daran überwiege, ungeschmälert zu erhalten. Bauten und Anlagen im und am Wasser seien in Ausnahmefällen möglich, wenn sie eine hohe Qualität aufwiesen und ein gewichtiges öffentliches Interesse daran bestehe. Das sei indessen bei der geplanten, der privaten Stromerzeugung dienenden Solaranlage zu verneinen.

3.3. Die in Frage stehende kommunale Freihaltezone stützt sich auf § 61 PBG. Danach sind als Freihaltezonen die Flächen auszuscheiden, die für die Erholung der Bevölkerung nötig sind (Abs. 1); der Freihaltezone können ferner Flächen zugewiesen werden, die ein Natur- und Heimatschutzobjekt bewahren oder der Trennung und Gliederung der Bauzonen dienen (Abs. 2). Art. 81 BZO definiert zudem Freihaltezonen mit spezifischen Zweckbestimmungen (Allmend, Sport- und Badeanlagen etc.), wobei die hier betroffene Freihaltezone keiner solchen zugewiesen wurde.
Die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen in der Freihaltezone ergibt sich aus der Bestimmung von § 40 PBG, welche nach § 62 Abs. 1 PBG auch für kommunale Freihaltezonen gilt. Danach dürfen in der Freihaltezone nur solche oberirdischen Bauten und Anlagen erstellt werden, die der Bewirtschaftung oder unmittelbaren Bewerbung der Freiflächen dienen und die den Zonenzweck nicht schmälern (§ 40 Abs. 1 Satz 1 PBG).
Aufgrund der Zweckbestimmung der Freihaltezonen nach §§ 39 ff. und §§ 61 ff. PBG legte das Bundesgericht in BGE 118 Ib 503 dar, diese erfüllten teils die Funktion von Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG, teils handle es sich um Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, die der Erholung der Bevölkerung dienen, wie Sportanlagen und die damit in Verbindung stehenden Parkplätze (a.a.O., E. 5b S. 506 mit Hinweisen).
Wenn das Verwaltungsgericht die Freihaltezone, in welcher das Bootshaus der Beschwerdeführerin liegt, als Schutzzone qualifizierte, ist dies aufgrund der Schutzfunktion, welche die Freihaltezone im betroffenen Uferbereich hat, nicht zu beanstanden (vgl. BGE 114 Ia 233 E. 4a S. 243). Nach Art. 17 Abs. 1 lit. a RPG umfassen Schutzzonen unter anderem Seen und ihre Ufer und Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG sieht vor, dass See- und Flussufer freigehalten werden sollen. Das Verwaltungsgericht hat deshalb mit seiner Beurteilung Art. 17 und 18a RPG nicht verletzt. Die von der Beschwerdeführerin angerufene Gemeindeautonomie wurde ebenfalls nicht verletzt. Unterlässt es die Gemeinde wie hier, spätestens im Rekursverfahren ihre Auslegung einer kommunalen Vorschrift genügend zu begründen, so überlässt sie den Entscheid den kantonalen Rechtsmittelinstanzen. Diese können in diesem Fall den angefochtenen Entscheid frei prüfen, ohne die Gemeindeautonomie zu verletzen, und sind nicht verpflichtet, auf eine mögliche andere Auslegung durch die Gemeinde Rücksicht zu nehmen (Urteil 1C 53/2013 vom 7. Mai 2013 E. 5.4).
Die Qualifikation der in Frage stehenden Freihaltezone als Schutzzone schliesst freilich nicht von vornherein aus, dass in diesem Bereich Solaranlagen zulässig sind. In dieser Hinsicht kommt es entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung der Zone im kantonalen und kommunalen Recht an. Wie es sich damit verhält, ist weiter unten zu erörtern (E. 6 hiernach).

4.

4.1. Die Beschwerdeführerin rügt, das Verwaltungsgericht habe die Möglichkeit einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG zu Unrecht verneint. Ein anderer Standort für die Solaranlage sei auf ihrem Grundstück nicht vorhanden, womit die von Art. 24 RPG vorausgesetzte Standortgebundenheit zu bejahen sei. Das Verwaltungsgericht habe zudem behauptet, die Solaranlage diene der Wohnnutzung, was offensichtlich falsch sei und das rechtliche Gehör verletze.

4.2. Nach Art. 24 RPG können im Sinne einer Ausnahme Bewilligungen zur Errichtung von Bauten und Anlagen oder zu deren Zweckänderung erteilt werden, wenn der Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. An die Standortgebundenheit im Sinne von Art.

24 lit. a RPG sind strenge Anforderungen zu stellen (BGE 124 II 252 E. 4a S. 255 f. mit Hinweisen). Sie ist nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis zu bejahen, wenn eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist, oder wenn ein Werk aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist. Dabei genügt eine relative Standortgebundenheit: Es ist nicht erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt; es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lassen (BGE 136 II 214 E. 2.1 S. 218 mit Hinweisen).
Die von der Beschwerdeführerin geplante Solaranlage ist nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen. Sie könnte auch innerhalb der Bauzone errichtet werden. Dass dies möglicherweise auf der zur Bauzone W2bII gehörenden Teilfläche der Parzelle der Beschwerdeführerin nicht der Fall ist, spielt keine Rolle. Das Verwaltungsgericht weist zudem darauf hin, dass das Bootshaus mithilfe eines Kabels über das Wohnhaus mit Elektrizität versorgt werden kann. Die Standortgebundenheit ist deshalb zu verneinen und die Rüge der Verletzung von Art. 24 RPG erweist sich als unbegründet.
Die unrichtige Feststellung des Sachverhalts kann nur insofern gerügt werden, als sie für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Ob die Feststellung der Vorinstanz zutrifft, wonach die Solaranlage (auch) der Wohnnutzung dient, ist für den Ausgang des Verfahrens belanglos, da die Standortgebundenheit hier ohnehin zu verneinen ist. Auf die Rüge der Beschwerdeführerin ist deshalb nicht einzutreten. Dasselbe gilt für die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV), welche die Beschwerdeführerin direkt aus der behaupteten unrichtigen Feststellung des Sachverhalts herleitet.

5.

5.1. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, dass nach Ablauf der provisorischen Bewilligung Ende 1969 eine definitive hätte erteilt werden können. Das Verwaltungsgericht gehe fälschlicherweise davon aus, dass das Fehlen einer definitiven Bewilligung die materielle Rechtswidrigkeit impliziere. Es übersehe zudem, dass 1959 neue Baulinien festgesetzt worden seien, die nicht mehr dem ursprünglich am See geplanten Bau der Seestrasse gedient hätten. Diese neuen Baulinien seien ein paar Jahre später in Kraft getreten. Die städtische Bausektion und die kantonale Baudirektion würden deshalb davon ausgehen, dass das Bootshaus zumindest nach dieser Änderung baulinienkonform gewesen sei. Das Verwaltungsgericht habe diese Argumente ignoriert. Dies erstaune umso mehr, als es als problemlos bezeichnet habe, dass ihrem Nachbarn für die Vergrösserung seiner Bootshabe und seines Gartensitzplatzes mit fixer Beschattungsanlage eine definitive Baubewilligung erteilt wurde. Dies sei offensichtlich nur möglich gewesen, weil dieses Vorhaben nicht dem Baulinienzweck widersprach. Im Ergebnis habe das Verwaltungsgericht deshalb Art. 24c RPG verletzt und zudem den Sachverhalt falsch festgestellt.

5.2. Das Verwaltungsgericht legte dar, Grund für die Befristung der Bewilligung sei offenbar die Lage des Bootshauses im Baulinienraum und im Bereich der künftigen Seeufergestaltung gewesen. Es sei geplant gewesen, Arbeiten zur Seeauffüllung in absehbarer Zeit durchzuführen. Ab Ende 1969 habe für das Bootshaus keine gültige Baubewilligung mehr bestanden. Mit dem Fristablauf sei die Baute formell rechtswidrig geworden. Die materielle Rechtswidrigkeit ergebe sich daraus, dass die Baubewilligung nur befristet erteilt und kein Gesuch um Verlängerung gestellt worden sei, es sich bei der Baute um ein Provisorium handle und sie innert angesetzter Frist hätte beseitigt werden sollen. Angesichts der befristeten Bewilligungserteilung und der Deklaration als Provisorium sei davon auszugehen, dass das tolerierte Bootshaus jedenfalls im Widerspruch zu den damals geltenden Bestimmungen errichtet worden sei und seine Beseitigung bis Ende Dezember 1969 hätte erfolgen sollen, weshalb die Änderungsmöglichkeiten von Art. 24c Abs. 2 RPG nicht anwendbar seien. Die befristete Baubewilligung habe den damals offensichtlich bestehenden materiell-rechtlichen Gesetzesverstoss jedenfalls nicht legalisiert.

5.3. Nach Art. 24c RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Abs. 1). Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Abs. 2 Satz 1). In je-

dem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Abs. 2 Satz 2 der vorliegend anwendbaren, bis zum 31. Oktober 2012 gültigen Fassung bzw. Abs. 5 der seit dem 1. November 2012 in Kraft stehenden Fassung). Dies bedingt eine Interessenabwägung (BGE 115 Ib 472 E. 2e/aa S. 486 f.; Urteil 1A.251/2003 vom 2. Juni 2004 E. 3, in: ZBl 106/2005 S. 380; je mit Hinweisen; RUDOLF MUGGLI, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2010, N. 29 ff. zu Art. 24c RPG; WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., 1999, Rz. 741).
Der Bundesrat hat in Art. 41 und 42 RPV (SR 700.1) die zulässigen Änderungen im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG konkretisiert, wobei auch bei diesen Bestimmungen auf die bis zum 31. Oktober 2012 gültige Fassung abzustellen ist (Art. 52 Abs. 2 RPV). Gemäss Art. 41 RPV ist Art. 24c RPG anwendbar auf Bauten und Anlagen, die seinerzeit in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht erstellt oder geändert wurden, durch die nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen jedoch zonenwidrig geworden sind. Nach Art. 42 Abs. 1 RPV sind Änderungen zulässig, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt; Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig. Ob die Identität der Baute im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen; bei Zweckänderungen sind dabei insbesondere auch Nutzungsart, -intensität, Emissionen und Erschliessung zu berücksichtigen (Art. 42 Abs. 3 RPV; BGE 132 II 21 E. 7.1.2 S. 43 mit Hinweisen; 133 II 409 E. 3 S. 416 f.).
Im Rahmen der Beurteilung der Zulässigkeit einer teilweisen Änderung in Form der Installation einer Solaranlage sind die gesetzgeberischen Bestrebungen zu beachten, solche Anlagen auch auf der Ebene des Raumplanungsrechts zu fördern. So wurde dem Raumplanungsgesetz auf den 1. Januar 2008 ein neuer Art. 18a eingefügt, wonach in Bau- und Landwirtschaftszonen sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen sind, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler von kantonaler oder nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden. In der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 hiessen die Stimmbürger zudem eine Revision von Art. 18a RPG gut, wonach Solaranlagen unter gewissen Voraussetzungen nicht einmal mehr einer Baubewilligung bedürfen (Abs. 1) und die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden und neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vorgehen (Abs. 4, wobei Abs. 2 dem kantonalen Gesetzgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum einräumt und Abs. 3 für Kultur- und Naturdenkmäler eine Ausnahme statuiert; Bundesgesetz über die Raumplanung, Änderung vom 15. Juni 2012, BBl 2012 5987; Bundesratsbeschluss vom 30. April 2013 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 3. März 2013, BBl 2013 3129).
Auch wenn Art. 18a RPG auf Schutzzonen nicht direkt anwendbar ist, ist der ihm zugrunde liegende Förderungszweck auch in diesem Bereich zu berücksichtigen. Mithin ist bei der Installation einer Solaranlage mit grösserer Zurückhaltung als bei anderen Änderungen davon auszugehen, die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung werde erheblich beeinträchtigt. Zudem ist auch bei der Interessenabwägung nach Art. 24c RPG diesem Gedanken Rechnung zu tragen.

5.4. Das Bootshaus der Beschwerdeführerin ist über 80 Jahre alt. Laut dem angefochtenen Entscheid widersprach die Baute bei ihrer Erstellung dem materiellen Recht, weshalb jeweils nur befristete Bewilligungen erteilt wurden. Auch zum jetzigen Zeitpunkt widerspricht die Baute gemäss angefochtenem Entscheid dem materiellen Recht (vgl. E. 3 und 4 hiervor, vgl. aber auch E. 6 hiernach). Ob sie seinerzeit, bei Ablauf der befristeten Erlaubnis, hätte bewilligt werden können und somit nur von einem formellen Mangel auszugehen ist, welcher die Annahme (damaliger) materieller Rechtmässigkeit nicht ausschliessen würde, erscheint nicht genügend geklärt. Das Verwaltungsgericht vertritt zwar die Auffassung, mit dem Ablauf der befristeten Bewilligung sei die Baute auch materiell rechtswidrig geworden. Die städtische Bausektion geht jedoch mit der Beschwerdeführerin davon aus, dass das Bootshaus nach Ablauf der letzten Befristung im Jahre 1969 hätte ordentlich bewilligt werden können, wenn um eine Baubewilligung nachgesucht worden wäre. Ihre Argumente nehmen Bezug auf die damalige Situation und können nicht mit dem blossen Hinweis auf den Ablauf der Befristung und die Aufforderung zur Beseitigung der Baute von der Hand gewiesen werden (vgl. zur Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer befristet bewilligten Baute PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl. 2008, S. 335). Allerdings fehlen zur Bestätigung der Rechtsauffassung von Stadt und Beschwerdeführerin genauere und verlässliche Informationen über die seinerzeitigen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse. Insbesondere ist nicht klar, welche Rolle die vom Verwaltungsgericht angesprochenen Pläne zur Seeauffüllung bzw. zur Seeufergestaltung spielten und wie sich diese in der Folge entwickelten. Der Sachverhalt erscheint in Bezug auf die möglicherweise entscheidwesentliche Frage

der materiellen Rechtmässigkeit somit als unvollständig bzw. offensichtlich unrichtig im Sinne von Art. 105 Abs. 2 BGG abgeklärt (vgl. ULRICH MEYER/JOHANNA DORMANN, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., N. 59 zu Art. 105 BGG; BERNARD CORBOZ, in: Commentaire de la LTF, 2009, N. 50 zu Art. 105 BGG).
Sollten sich die Annahmen der Beschwerdeführerin und der städtischen Bausektion über die damalige Bewilligungsfähigkeit der Baute bestätigen, so fiele eine Bewilligung des hier umstrittenen Vorhabens gestützt auf Art. 24c RPG in Betracht. Zwar macht die mit Solarzellen einzukleidende Fläche einen grossen Teil der Gesamtfläche des Bootshauses aus (es soll die eine Dachhälfte und die südliche, lange Seitenwand gänzlich abgedeckt werden) und ändert sich dadurch teilweise auch dessen Zweckbestimmung (BGE 113 Ib 303 E. 3b S. 305 f.; Urteil 1A.78/2004 vom 16. Juli 2004 E. 4; je mit Hinweisen). Doch ist nach dem Gesagten - wichtige Anliegen der Raumplanung vorbehalten - bei Solaranlagen nur zurückhaltend von einer Änderung auszugehen, die das nach Art. 24c RPG zulässige Mass überschreitet. Sollten die materielle Rechtmässigkeit oder die übrigen Voraussetzungen von Art. 24c RPG dennoch nicht erfüllt sein, so müsste es wohl beim hier angefochtenen Ergebnis bleiben, da nur der Bestand der Baute (inkl. k̇leinemÜnterhalt) bis zum Ablauf ihrer Lebensdauer garantiert wäre, nicht aber das Anbringen einer grossflächigen Solaranlage. Diese stellt eine bewilligungspflichtige Änderung dar und würde zudem die Rechtswidrigkeit verstärken (vgl.
Urteile 1A.17/2004 vom 19. Mai 2004 E. 2.2, insbes. E. 2.2.6, in: ZBl 106/2005 S. 384; 1P.236/2000 vom 10. August 2000 E. 3c; je mit Hinweisen). Dies gälte jedenfalls dann, wenn nicht ausnahmsweise Gründe der Gleichbehandlung mit umliegenden Grundeigentümern in vergleichbarer Lage eine andere Sichtweise gebieten sollten (vgl. zum sogenannten Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht BGE 127 I 1 E. 3 S. 2 ff.; Urteile 1C 482/2010 vom 14. April 2011 E. 5; 1A.110/2001 vom 4. Dezember 2001 E. 6, in: ZBl 103/2002 S. 615; je mit Hinweisen; vgl. auch E. 6 hiernach).

6.
Wenn eine Bewilligung unter dem Titel von Art. 24c RPG auszuschliessen wäre, würde sich die Frage stellen, ob nicht eine willkürfreie und rechtsgleiche Anwendung von § 40 PBG gebieten würde, das Anbringen der Solaranlage auf dem (besitzstandsgeschützten) Bootshaus hier als zonenkonform zu qualifizieren (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Die Beschwerdeführerin argumentiert, in der hier zu beurteilenden Freihaltezone gebe es eine rege Bautätigkeit. Insbesondere sei dem benachbarten Beschwerdegegner bewilligt worden, die Ufermauer zu öffnen, die Bootshabe auszubaggern und mit Betonmauern zu versehen und einen Gartensitzplatz mit fixer Beschattungsanlage zu erstellen. Das Verwaltungsgericht handle widersprüchlich, wenn es einerseits solche Bautätigkeit in der Freihaltezone als unproblematisch erachte, ihr aber das Anbringen einer Solaranlage auf einer bestehenden Baute mit der Begründung verweigere, das Seeufer sei frei zu halten.
Das Verwaltungsgericht erwiderte im angefochtenen Entscheid, trotz Schutzzweck bestehe in der Freihaltezone kein gänzliches Bauverbot, womit sich die Bautätigkeit des Beschwerdegegners erklären lasse. Jedoch sei die Realisierung von Bauten und Anlagen nur unter Einhaltung restriktiver Voraussetzungen möglich. Da das Bauen in eingeschränktem Umfang somit grundsätzlich zulässig bleibe, stosse die von der Beschwerdeführerin mit der Aufzählung von bewilligten Bauten und Anlagen in der betreffenden Zone geltend gemachte Rüge der rechtsungleichen Behandlung ins Leere.
Aus diesen Ausführungen des Verwaltungsgerichts geht nicht hervor, inwiefern sich die von der Beschwerdeführerin genannten privaten Bauten und Anlagen von der geplanten Solaranlage unterscheiden und weshalb zwar Erstere, nicht aber Letztere zonenkonform sein sollen. Konkrete Feststellungen zu den einzelnen Bauten und Anlagen fehlen und insbesondere ist unklar, ob diese tatsächlich rechtskräftig bewilligt worden sind und unter welchem Titel. Die Sachverhaltsfeststellung ist somit auch in dieser Hinsicht unvollständig. Sofern der Beschwerdeführerin die Baubewilligung nicht bereits gestützt auf Art. 24c RPG zu erteilen ist, kann dieser Mangel für den Verfahrensausgang entscheidend sein (Art. 97 Abs. 1 BGG). Das Verwaltungsgericht wird somit die entsprechenden Feststellungen gegebenenfalls noch treffen müssen.

7.
Im Übrigen sind die kantonalen Behörden darauf hinzuweisen, dass im Verlauf des kantonalen Verfahrens - nach dem Entscheid der Bausektion und jenem der Baudirektion - die Bestimmungen der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) zum Gewässerraum in Kraft getreten sind (vgl. Art. 41a ff. GSchV und die Übergangsbestimmung zur Änderung vom 4. Mai 2011). Diese Bestimmungen dienen der

Durchsetzung wichtiger öffentlicher Interessen und sind deshalb sofort, das heisst auch auf laufende Verfahren anwendbar (Urteil 1C 505/2011 vom 1. Februar 2012 E. 3.1 mit Hinweisen, in: URP 2012 S. 160). Das streitige Bauvorhaben tangiert den Gewässerraum und ist daher auf eine Ausnahmebewilligung nach Art. 41c Abs. 1 Satz 2 GschV angewiesen (Abs. 1 und Abs. 2 lit. c der Übergangsbestimmung zur Änderung der Gewässerschutzverordnung vom 4. Mai 2011; vgl. Urteil 1C 505/2011 vom 1. Februar 2012 E. 3.3, in: URP 2012 S. 160 und zur Publ. vorgesehenes Urteil 1C 41/2012 vom 28. März 2013 E. 4.5, je mit Hinweisen). Eine solche Bewilligung wurde bisher weder erteilt noch bildete sie Thema des Entscheids des Baurekursgerichts oder des Verwaltungsgerichts.
Die Sache ist deshalb an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen, damit es den Sachverhalt vervollständigt und, soweit notwendig, über die unbeurteilt gebliebenen Fragen befindet.

8.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid aufgehoben. Die Sache wird zur neuen Beurteilung im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdeführerin ist nicht anwaltlich vertreten. Eine Parteientschädigung ist deshalb nicht auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid aufgehoben. Die Sache wird zur neuen Beurteilung im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.– werden dem Beschwerdegegner auferlegt.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Bausektion der Stadt Zürich, der Baudirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 28. August 2013

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Dold