

BGer 1C 107/2010 vom 17. Juni 2010

Bundesgericht, 2010-06-17, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_107_2010

FR: TF 1C 107/2010 du 17 juin 2010

IT: TF 1C 107/2010 del 17 giugno 2010

Regeste

Ausnahmebewilligung | Ökologisches Gleichgewicht

Erwägungen

E. 1

Da alle Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten. Gemäss Art. 105 Abs. 1 BGG legt das Bundesgericht seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat. Deren Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Artikel 95 beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

E. 2

Das Verwaltungsgericht bejahte die negative Standortgebundenheit der Modellsegelfluggpiste i.S.v. Art. 24 lit. a RPG : Einerseits sei der Betrieb für die Anrainer mit einer erheblichen Lärmbelastung verbunden, auch wenn sich der Einsatz von Motoren auf die Schleppphase beschränke; andererseits sei der Modellflug mit Gefahren verbunden, wenn Flugzeuge ausser Kontrolle gerieten und abstürzten. Es nahm jedoch an, dass dem Vorhaben überwiegende Interessen i.S.v. Art. 24 lit. b RPG entgegenstehen: Mit den Baubehörden sei davon auszugehen, dass dem Interesse der rund 40, aus einem relativ breiten Einzugsgebiet stammenden, Modellflieger an der Ausübung ihres Hobbys am umstrittenen Standort überwiegende öffentliche Interessen an der Erhaltung eines Erholungsraums entgegenstehen, zumal keine genügenden Abklärungen in Bezug auf einen Alternativstandort vorgenommen worden seien. Die Tatsache, dass lediglich eine auf drei Jahre befristete Bewilligung beantragt worden sei, könne nicht zugunsten der Gesuchsteller berücksichtigt werden, weil kein sachlicher Grund für eine Befristung bestehe.

E. 3

Die Beschwerdeführer beanstanden zunächst die Erwägungen des Verwaltungsgerichts zu Befristung. Die Baurekurskommission habe den Umstand, dass lediglich um eine befristete Bewilligung nachgesucht wurde, nicht zu Gunsten der Gesuchsteller berücksichtigt. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Befristung auf Anraten der kommunalen Behörden beantragt zu haben, weil nach Ablauf der befristeten Bewilligung die Auswirkungen auf Grund der gewonnenen Erkenntnisse erneut beurteilt werden könnten. Im Übrigen könne es nur auf den Antrag (Befristung auf 3 Jahre) und nicht auf die inneren Beweggründe der Gesuchsteller ankommen. Es verstosse auch gegen das Gebot der Rechtsgleichheit, ein befristetes Gesuch gleich zu behandeln wie ein unbefristetes.

E. 3.1

Mit der Rüge der Verletzung des Rechtsgleichheitsgebotes unterstellen die Beschwerdeführer selbst, dass befristete und unbefristete Gesuche unterschiedlich zu beurteilen sind, was im Kontext nicht anders verstanden werden kann, als dass an befristete Gesuche geringere Anforderungen zu stellen sind als an unbefristete. In den Erwägungen der Baurekurskommission (E. 8.2 in fine) wird denn auch die Befristung des Bewilligungsgesuchs auf drei Jahre als eines (von mehreren) Argumenten zu Gunsten der Bewilligungserteilung berücksichtigt.

E. 3.2

Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid (E. 8.2) dargelegt und dokumentiert, dass die Befristung von Bewilligungen nicht der Regelfall, sondern begründungsbedürftig ist. Mit diesen Ausführungen setzen sich die Beschwerdeführer nicht auseinander. Eine Befristung erfolgt praxisgemäss vor allem bei provisorischen Bauten sowie in dringlichen Fällen, in denen die Realisierung eines gesetzeskonformen Projekts unmöglich oder für den Bauherrn unzumutbar ist. Dabei kommt es in der Tat nicht auf die inneren Beweggründe der Gesuchsteller an, wohl aber darauf, ob sachliche Gründe bestehen, die eine befristete Bewilligung rechtfertigen.

E. 3.3

Weder im Baubewilligungs- noch im Rekursverfahren haben die Beschwerdeführer begründet, weshalb die Bewilligung nur auf drei Jahre befristet zu erteilen sei. Es ist auch nicht zu sehen, inwiefern eine "Testphase" von drei Jahren für die Beurteilung erforderlich ist und Erkenntnisse hervorbringen könnte, über die man nicht schon heute verfügt. Unter diesen Umständen würde eine - wenn auch nur befristet erteilte - Bewilligung bei den Adressaten die Erwartung wecken, dass diese - jedenfalls bei unveränderter Faktenlage - nach Ablauf der Frist verlängert würde. Dies rechtfertigt es, an die Erteilung der befristet beantragten Bewilligung die selben Anforderungen zu stellen wie an eine unbefristete Bewilligung.

E. 3.4

Die Annahme der Vorinstanz, die Baurekurskommission habe das Element der Befristung zu Unrecht zu Gunsten der Gesuchsteller berücksichtigt, ist daher nicht zu beanstanden.

E. 4

Die Vorinstanz stufte die Suche nach Alternativstandorten als ungenügend ein. Im Einzelnen beanstandete sie, dass sich die Gesuchsteller darauf beschränkt hätten, fünf lokal benachbarte Modellfluggruppen zu kontaktieren (darunter auch die Modellfluggruppe Erlenbach, die selbst Gesuchstellerin sei), obwohl allein zur Region Nordostschweiz 40 Modellfluggruppen gehörten. Es sei auch nicht abgeklärt worden, ob sich andere geeignete Standorte in der Landwirtschaftszone finden lassen, die in geringerem Mass der Erholung dienen. Die Beschwerdeführer werfen der Vorinstanz diesbezüglich vor, ihre auf Rechtskontrolle beschränkte Kognition überschritten und willkürlich in den Ermessensentscheid der Baurekurskommission eingegriffen zu haben. Auch in der Sache selbst habe das Verwaltungsgericht willkürlich geurteilt.

E. 4.1

Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG die Abklärung von Alternativstandorten geboten, wobei offen bleiben kann, ob dies Teil der umfassenden Interessenabwägung nach

lit. b ist (so BGE 118 Ib 17 E. 3 S. 23 mit Hinweisen) oder bereits zur Prüfung der Standortgebundenheit gehört (so BGE 129 II 63 E. 3.2 S. 68 f.; vgl. auch Urteil 1A.186/2002 vom 23. Mai 2003, E. 3.3-3.7, in: ZBl 105/2004 S. 103, RDAF 2005 I S. 591). Ob die Gesuchsteller bzw. die Vorinstanzen eine taugliche Evaluation von Alternativstandorten vorgenommen haben, ist eine Rechtsfrage, die vom Verwaltungsgericht frei geprüft werden konnte.

E. 4.2

Die Beschwerdeführer geben zu, keine umfangreiche Dokumentation beigebracht zu haben. Allein mit der Behauptung, dass wichtige Kriterien für den Standort Limberg sprechen würden, so namentlich auch die Möglichkeit, auf privatem Grund Fahrzeuge zu parkieren, aber auch mit den Hinweisen auf gute Erreichbarkeit für den Grossteil der Mitglieder und die Kapazitätsgrenzen der angeschriebenen Gruppen, ist der Vorwurf der nicht sachgerechten Evaluation von vornherein nicht zu widerlegen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass das Verwaltungsgericht die Anforderungen an die Suche von Alternativstandorten überspannt hätte. Entgegen dem Minderheitsantrag des Verwaltungsgerichts ist der Segelflugschleppbetrieb nicht vergleichbar mit Veranstaltungen, die nur an wenigen Tagen im Jahr stattfinden (z.B. Fussball-Grümpelturnieren, Radquer-Rennen, Schwingfesten, Open-Air-Kinos usw.), und bei denen deshalb geringere Anforderungen an die Standortevaluation gestellt werden.

E. 5

Entscheidend für die Versagung der Bewilligung durch das Verwaltungsgericht war jedoch nicht die ungenügende Abklärung von Alternativstandorten, sondern die Beeinträchtigung eines wichtigen Naherholungsgebiets durch den Lärm des Segelschleppbetriebs: Die Graspiste befindet sich in einer Entfernung von 500-1100 m von einem Landschaftsobjekt von kantonaler Bedeutung und einem Landschaftsgebiet von regionaler Bedeutung. Zusammen mit den vorhandenen weitflächigen Wäldern bildeten diese ein wichtiges Naherholungsgebiet zwischen Zürichsee und Forch und würden von einer Vielzahl Erholungssuchender aufgesucht. Die Schleppflüge beschallten unweigerlich grosse Teile des Erholungsgebiets und seien dem Ruhebedürfnis der Besucher und Nutzer abträglich. Der Lärm mindere das Erholungsgebiet herab, führe zu Nutzungskonflikten mit anderen Erholungssuchenden und widerspreche der anzustrebenden Schonung naturnaher Landschaften. Das Verwaltungsgericht warf der Baurekurskommission vor, diese Gesichtspunkte überhaupt nicht berücksichtigt zu haben, und mass ihnen - im Rahmen seines reformatorischen Entscheides - bei der Interessenabwägung massgebendes Gewicht zu.

E. 5.1

Die Beschwerdeführer machen zunächst geltend, die Baurekurskommission habe eine umfassende und vollständige Interessenabwägung vorgenommen, und habe insbesondere auch die Auswirkungen des Flugbetriebs auf den Erholungsraum berücksichtigt. Aus den von den Beschwerdeführern zitierten Erwägungen der Baurekurskommission ergibt sich aber nicht, dass diese die spezifischen Vorzüge der in Frage stehenden Landschaft und deren Charakter als Naherholungsgebiet in ihre Interessenabwägung einbezogen hätte. Insofern kann dem Verwaltungsgericht keine offensichtlich falsche Sachverhaltsfeststellung vorgeworfen werden.

E. 5.2

Die Beschwerdeführer rügen weiter, die Beurteilung des Verwaltungsgerichts beruhe in stossender Weise auf reinen Vermutungen, die mit einer sorgfältigen und sachgerechten Sachverhaltsfeststellung nichts gemein hätten. Dagegen habe die Baurekurskommission einen Augenschein vorgenommen und sei zu einem diametral entgegengesetzten Ergebnis gelangt. Das Verwaltungsgericht hat im Zusammenhang mit der Frage der Standortgebundenheit Feststellungen zur Intensität der Immissionen gemacht (E. 5.2 des angefochtenen Entscheids), aber auch die Feststellungen der Baurekurskommission ausführlich wiedergegeben (E. 6.3). In den Baugesuchsakten befindet sich ein Schallpegelkataster. Überdies konnte sich das Verwaltungsgericht auf die protokollierten und fotografierten Erhebungen der Baurekurskommission am Augenschein stützen. Vor Verwaltungsgericht hatten die Beschwerdeführer keinen Augenschein beantragt. Bei dieser Sachlage ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Beurteilung der Vorinstanz auf blossen Vermutungen beruhen soll. Diese Rüge ist unbegründet.

E. 5.3

Die Beschwerdeführer werfen dem Verwaltungsgericht weiter vor, nicht berücksichtigt zu haben, dass an einem Flugtag in der Regel nicht mehr als 15 bis 18 Schleppflüge absolviert werden. Der Lärm verursachende Schleppvorgang dauere wenig mehr als eine Minute und erfolge nur sporadisch. Überdies könnten die Immissionen durch entsprechende betriebliche oder technische Auflagen beschränkt werden. Die Beschwerdeführer weisen darauf hin, dass sie sich mit einem sehr restriktiven Reglement bereits selbst erheblichen Einschränkungen unterworfen hätten. Das Verwaltungsgericht hat die Angaben der Modellflieger zu Dauer und Häufigkeit der Schleppflüge im Sachverhalt seines Entscheids festgehalten und zitierte auch die Reglemente der IGS mit den darin enthaltenen Einschränkungen des Flugbetriebs. Es beanstandete auch die Schlussfolgerung der Baurekurskommission nicht, wonach die Schleppflüge nur geringfügige, für die betroffene Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich störende Lärmimmissionen verursachen, und das Vorhaben verschiedensten Emissionsbegrenzungen zugänglich sei. Es ging dennoch - mit der Baudirektion - davon aus, dass die Immissionen, die beim Start der Schleppflieger 86 Dezibel betragen und (auf einer Flughöhe von 300 m über Boden) ein relativ grossflächiges Gebiet beschallen, den Erholungswert der Landschaft schmälern. Zudem fänden die Flüge regelmässig an Samstagen im Sommer statt, wenn sich erfahrungsgemäss am meisten Ruhesuchende im Erholungsgebiet aufhalten. Diese Beurteilung ist nicht zu beanstanden. Es ist eine Erfahrungstatsache, dass auch nur sporadisch, aber unvermittelt auftretende Lärmimmissionen die Ruhebedürftigkeit Erholungssuchender empfindlich beeinträchtigen können. Es liegt auch kein Widerspruch vor zwischen der Feststellung, wonach die Schleppflüge nur geringfügige, die betroffene Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich störende Lärmstörungen verursachen, diese aber geeignet seien, das Ruhebedürfnis einer Vielzahl Erholungssuchender zu beeinträchtigen. In der Tat dürfte die ortsansässige Bevölkerung stärkerem und länger anhaltendem Lärm (z.B. Strassenverkehrslärm, Lärm von Handwerksbetrieben usw.) ausgesetzt sein, dem gegenüber der - im Dorfbereich wahrnehmbare - Lärm der Schleppflugzeuge kaum ins Gewicht fällt. Erholungsgebiete werden dagegen gerade von ruhebedürftigen Menschen aufgesucht, um dem Lärm, dem sie täglich ausgesetzt sind, zu entgehen. Es ist deshalb keineswegs widersprüchlich, wenn die Vorinstanz mit Blick auf diese speziellen Bedürfnisse einen strengeren Massstab angelegt hat, als sie ihn anlegen würde, ginge es (nur) darum, die Verträglichkeit des Schleppfluglärms für die ortsansässige Bevölkerung zu beurteilen. Die Tatsache, dass das in Frage stehende Gebiet ohnehin nicht

frei von anderem Lärm ist, lässt den angefochtenen Entscheid nicht als unverhältnismässig erscheinen. So argumentieren hiesse, der schleichenden Zunahme der Lärmbelastung Vorschub zu leisten, zumal sich heute kaum noch Gegenden finden, die wirklich frei von Lärm sind. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kann es für die Interessenabwägung durchaus bedeutsam sein, ob Immissionen aus einer zonenkonformen oder einer zonenfremden Nutzung stammen, zumal wenn die zonenkonforme Nutzung als Erwerbsgrundlage dient (z.B. Lärm aus Landwirtschafts- oder Handwerksbetrieb), während die zonenfremde Nutzung aus einer Freizeitbeschäftigung herrührt (z.B. Schleppflugzeuglärm). Auch mit Hinweis auf bislang unterbliebene Reklamationen Erholungssuchender und der Mutmassung, dass diese die Begegnung mit diesem Sport als bereicherndes Erlebnis empfinden, ist keine unzulässige oder gar willkürliche Interessenabwägung durch das Verwaltungsgericht zu begründen.

E. 5.4

Die Beschwerdeführer monieren ferner, dass mit dem Argument der "Beeinträchtigung eines Erholungsraumes" praktisch jede nicht zonenkonforme menschliche Tätigkeit verhindert werden könne, bestehe doch die Schweiz ausserhalb von Dörfern und Städten mehr oder weniger aus Erholungsgebiet. Die Beschwerdeführer verkennen jedoch, dass auch infolge ständig wachsender Freizeitaktivitäten selbst ehemals abgelegene, ruhige und für die Erholung geeignete Gebiete zunehmend unter Druck geraten und mit Immissionen unterschiedlichster Art konfrontiert sind. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht die Bedeutung des vorliegend betroffenen Naherholungsgebiets begründet (grosses zusammenhängendes Nichtbaugesamt; Nähe zu Landschaftsschutzobjekten); die diesbezüglichen Feststellungen der Vorinstanz werden von den Beschwerdeführern nicht bestritten. Mit Blick auf dieses Erholungsgebiet hat sie einen strengen Massstab angelegt. Dies ist aus bundesrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

E. 5.5

Schliesslich werfen die Beschwerdeführer dem Verwaltungsgericht vor, seine Kognition überschritten zu haben, indem es in der Sache selbst entschieden und damit in das Ermessen der Baurekurskommission eingegriffen habe. Gemäss § 50 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG) prüft das Verwaltungsgericht Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung, nicht aber (e contrario) bloss unzweckmässige Ermessensausübung (ALFRED KÖLZ/JÜRGEN BOSSHART/MARTIN RÖHL, VRG-Kommentar, 2. Aufl., N. 70 ff. zu § 50), während die Baurekurskommission die Ermessensausübung - vorbehaltlich Fragen der Gemeindeautonomie - uneingeschränkt überprüfen kann (KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, a.a.O., N. 17 zu § 20 VRG). Hebt das Verwaltungsgericht eine angefochtene Verfügung auf, so kann es gemäss § 63 VRG selbst neu entscheiden. Nach der einschlägigen Rechtsprechung verfügt es dabei über die selbe Kognition wie die Instanz, deren Anordnung es aufgehoben hat, und kann demzufolge auch in Ermessensfragen frei entscheiden (Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 29. Januar 1973, ZBl 74/1973 S. 418 E. 5; KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, a.a.O., N. 114 zu § 50). Die von den Beschwerdeführern erhobene Kognitionsrüge geht schon aus diesem Grund fehl. Im Übrigen steht der in Art. 24 RPG eingeräumte Beurteilungsspielraum in erster Linie der zuständigen kantonalen Behörde, d.h. der Baudirektion, zu. Deren Interessenabwägung wurde vom Verwaltungsgericht bestätigt, nachdem es diejenige der Baurekurskommission für fehlerhaft befunden hatte.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 und 68 BGG).

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