

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00211 vom 2. Mai 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-05-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00211

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00211 du 2 mai 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00211 del 2 maggio 2016

Regeste

Nutzungsplanung | Kommunale Nutzungsplanung: Aussichtsschutz. Kognition der Rekurs- und der Genehmigungsinstanz sowie des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung einer kommunalen Nutzungsplanung (E. 2.). Die Vorinstanz hat zu Recht eine Abwägung des öffentlichen und des privaten Interesses vorgenommen und zutreffend erwogen, dass ein zonenkonformer Neubau auf dem Grundstück des Beschwerdegegners die Qualität der Aussicht höchstens geringfügig beeinträchtigen würde. Dementsprechend ist das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzes im genannten, sehr schmalen Sektor am westlichen Rand des Aussichtsschutzbereichs als bescheiden zu gewichten. Es wird vom privaten Interesse des Beschwerdegegners, mit einem Neubau das nach der BZO zulässige Untergeschoss und Obergeschoss erstellen zu können, bei Weitem überwogen (E. 4.4.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Kein Bestandteil eines Gebäudes oder der Umgebungsgestaltung darf die durch die Sichtwinkel festgelegte Ebene durchstossen." Sodann muss der Eingriff durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und 3 BV).

E. 4.1

Die Gemeindeversammlung F hatte schon mit Erlass der Bau- und Zonenordnung vom 4. Oktober 1984 am sogenannten "I-Platz" den Aussichtsschutz "E" festgesetzt. Dieser erfasste einen horizontalen Sichtwinkel von knapp 155° und definierte unter Berücksichtigung der Geländeneigung negative vertikale Sichtwinkel. Wie dem erläuternden Bericht zur Teilrevision Nutzungsplanung zu entnehmen ist, beantragte der Gemeinderat, den äusseren Geltungsbereich des Aussichtsschutzes auf die Achse J-Weg/K-Strasse/L-Strasse zu beschränken. Denn ausserhalb dieses Perimeters bedürfe es keines Aussichtsschutzes mehr, weil die Aussicht zum See, zum Dorf und zu den Anhöhen (Nordost-Südwest) auch dann gewährleistet sei, wenn die zonengemäss erlaubten Gebäude- und Firsthöhen ausgeschöpft würden. Die horizontalen und vertikalen Sichtwinkel seien nach wie vor sachgerecht. Unter Berücksichtigung einer Einwendung des Beschwerdegegners beantragte der Gemeinderat der Gemeindeversammlung, den im Plan vermerkten Sektor 120° bis 110° am westlichen Rand des Aussichtsschutzbereichs zu streichen, damit die Überbaubarkeit einzelner Grundstücke, namentlich von Kat.-Nr. 01 des Beschwerdegegners, in diesem bezüglich der Aussicht weniger bedeutenden Abschnitt nicht übermässig beschnitten werde. Die Gemeindeversammlung folgte dem nicht und beschloss, den Aussichtsschutz im Sektor 120° bis 110° beizubehalten.

E. 4.2

Das Baurekursgericht hielt in seinen Erwägungen fest, dass die Festlegung des Aussichtsschutzes aus dem Jahr 1984 durch den angefochtenen Beschluss ersetzt worden sei, weshalb die Anordnung umfassend auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden müsse. Vom I-Platz bestehe ein weit offenes Blickfeld mit Sicht auf den Zürichsee, die Ortschaft F, die Hügelzüge mit Berg N, Berg O und Berg P und auf die Bergkette Q. An der Erhaltung dieser Aussicht bestehe ein grosses öffentliches Interesse. Das Grundstück Kat.-Nr. 01 des Beschwerdegegners liege im äussersten westlichen Sektor des zu sichernden Blickfeldes (120° bis 110°, Sicht Richtung Südwesten). Dort führe der Blick über die unbebauten Wiesen unmittelbar vor dem I-Platz, die Einfamilienhäuser J-Weg 05 und K-Strasse 15, das hinterliegende Wohnquartier und die genannten Anhöhen im Hintergrund. Das Grundstück Kat.-Nr. 01 liege über 120 m vom Aussichtspunkt entfernt, einige Meter tiefer und sei der Wohnzone W2 zugeordnet. Art. 3 BZO erlaube dort eine Gebäudehöhe von 7,50 m und eine Firsthöhe von 5 m. Selbst bei Ausschöpfung dieser Grundmasse bliebe die Aussicht auf die Anhöhen gewahrt. Der vertikale Sichtwinkel des Aussichtsschutzes sei so tief angesetzt, dass bei einer entsprechend beschränkten Überbauung von Kat.-Nr. 01 das hinterliegende Wohnhaus J-Weg 05 sogar ungefähr ab Traufhöhe eingesehen werden könne. Die Sicht auf die Dachlandschaft im fraglichen Bereich sei jedoch nicht Zweck des Aussichtsschutzes. Es frage sich, ob eine zonenkonforme Überbauung der genannten Parzelle die Qualität der Aussicht insgesamt beeinträchtigen könnte. In südwestlicher Richtung dominierten im Vordergrund des Aussichtspunktes die der Freihaltezone zugewiesene Wiesenparzelle Kat.-Nr. 07 sowie der unterhalb anstossende Garten auf Kat.-Nr. 08 mit seiner Baumbepflanzung. Gegenüber letzterer und dem Wohnhaus des Beigeladenen H auf Kat.-Nr. 09 (Distanz ca. 87 m) trete ein künftiges Gebäude auf Kat.-Nr. 01 des Beschwerdegegners (Distanz ca. 128 m) deutlich in den Hintergrund. Der First eines Satteldachs würde höchstens wenig über den First des dahinter liegenden Gebäudes am J-Weg 05 hinausragen. Zudem wäre ein Neubau wegen der Parzellenform mit seiner Schmalseite bzw. giebelständig zum Aussichtspunkt zu stellen. Im Übrigen richte sich das Volumen nach den Zonenvorschriften und entspreche der umliegenden Bebauung. Von einer überdimensionierten Erscheinung könne daher nicht die Rede sein. Nach dem Gesagten bestehe höchstens ein sehr geringes öffentliches Interesse an der Beibehaltung des Aussichtsschutzes im streitbetroffenen Umfang, der die entgegenstehenden privaten Interessen des Beschwerdegegners keinesfalls überwiege. Wie einer Bauverweigerung vom 20. September 2010 zu entnehmen sei, lasse sich auf Kat.-Nr. 01 trotz des Aussichtsschutzes wohl ein zweigeschossiges Flachdachgebäude realisieren, wobei jedoch auf ein gemäss Art. 3 BZO zulässiges Unter- und Dachgeschoss verzichtet werden müsste. Darin liege eine erhebliche Einschränkung, die sich nicht durch ein überwiegendes öffentliches Interesse rechtfertigen lasse. Die Gutheissung des Rekurses führe zur Entlassung der Parzelle Kat.-Nr. 01 aus dem im Plan grau markierten Geltungsbereich. Die Gemeinde F habe somit den Aussichtsschutz "E" in diesem Sinn neu festzusetzen und genehmigen zu lassen. Weil die übrigen Grundstücke im Sektor 120° bis 110° nicht Gegenstand des Rekursverfahrens gebildet hätten, falle eine weitergehende Aufhebung des Gemeindeversammlungsbeschlusses ausser Betracht.

E. 4.3

Die Beschwerdeführer bringen zur Begründung ihres Rechtsmittels vor, dass das Baurekursgericht zu Unrecht zwischen dem öffentlichen Interesse an der Beibehaltung des

ursprünglichen Aussichtsschutzes und dem privaten Interesse des Beschwerdegegners an der zonengemässen Überbauung seiner Parzelle Kat.-Nr. 01 abgewogen und letzterem den Vorzug gegeben habe. Damit habe die Vorinstanz die Gemeindeautonomie sowie die für Planänderungen geltenden Grundsätze missachtet. Die Gemeindeversammlung vom 11. März 2015 habe nicht den Aussichtsschutz "E" neu festgesetzt, sondern über eine Änderung der Festlegung aus dem Jahr 1984 befunden. Eine Überprüfung und Änderung von Nutzungsplänen sei allein dann zulässig, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert hätten. Vorliegend seien seit 1984 nur ausserhalb einer Distanz von 150 m zum Aussichtspunkt neue Bauten entstanden, die den horizontalen Sichtwinkel tangiert hätten. Die Baubehörde habe lediglich innerhalb des genannten Abstandsbereichs auf der Einhaltung des Aussichtsschutzes bestanden. Dementsprechend habe auch die Baudirektion im Genehmigungsverfahren nur die flächige Anpassung, d.h. die Verkleinerung, nicht aber die vorbestandene Festlegung geprüft. Entgegen der Auffassung des Baurekursgerichts habe die Gemeindeversammlung über die Ausdehnung des Aussichtsschutzes nicht neu befunden. Selbst wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert hätten, was hier nicht zutrefte, würde eine Planänderung ein überwiegendes Interesse erfordern. Bei der Interessenabwägung taue die von der Vorinstanz vorgenommene Gegenüberstellung des öffentlichen Interesses an der Planbeständigkeit mit den Privatinteressen eines einzelnen Grundeigentümers kaum als Entscheidungskriterium. Denn der Umfang der Planungsautonomie der Gemeinde dürfe nicht an einem "Einzelschicksal" gemessen werden. Die Argumentation des Baurekursgerichts, wonach eine zonenkonforme Baute auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 die zu schützende Aussicht nicht wesentlich beeinträchtige, könne isoliert betrachtet bei jeder Parzelle im betroffenen Perimeter vorgebracht werden. Die Beschwerdeführerin habe denn auch an der Gemeindeversammlung davor gewarnt, den Aussichtsschutz auf diese Weise "scheibchenweise" aufzuheben. Gemäss Feststellung der Vorinstanz könne auch nach der Beibehaltung des Aussichtsschutzes im bisherigen Umfang auf Kat.-Nr. 01 ein zweigeschossiges Flachdachgebäude erstellt werden. Die Feststellung, dass auf das gemäss Art. 3 BZO zulässige Unter- und Dachgeschoss verzichtet werden müsste, sei insoweit zu relativieren, als eine Neubaute ohnehin die Gebäudehöhe von 7,50 m beachten müsse und die Abgrabung nicht eingeschränkt werde. Das nach wie vor aktuelle öffentliche Interesse am Aussichtsschutz erstrecke sich allgemein auf Geländeänderungen und Bauten im gesamten Sichtschutzbereich. Wenn die Gemeindeversammlung den bisherigen Perimeter "ohne punktuelle Aufhebung im Bereich des Grundstücks Kat.-Nr. 01" bestätigt habe, und zwar "mit überwältigender Mehrheit", sei diese Festlegung angemessen und zweckmässig. Dem hält der Beschwerdegegner entgegen, dass von einer "kommunalen Anwendungspraxis von 150 m" keine Rede sein könne; vielmehr sei der Aussichtsschutz ursprünglich auf zwei Bautiefen bzw. 40–50 m festgelegt, indessen durch den Gemeinderat auf 80 m erweitert worden. Jedenfalls habe sich die von der Gemeinde im Jahr 2012 veranlasste Kontrolle von Verletzungen des Aussichtsschutzes auf einen Radius von 40–50 m bezogen. Was den Einbezug des Aussichtsschutzes "E" in die Teilrevision der Nutzungsplanung betreffe, seien zunächst die Sichtwinkel in der Horizontalen und Vertikalen überprüft worden. Hinsichtlich der äusseren Begrenzung habe sich der Gemeinderat auf den Standpunkt gestellt, dass die aus dem Aussichtsschutz entlassenen Bereiche nicht mehr nötig seien. Der von der Beschwerdeführerin erhobene Vorwurf, dass der Gemeinderat den Beschwerdegegner bevorzugt habe, sei abwegig. Im Licht des neuesten Bundesgerichtsentscheids vom 2. Mai 2016 (1C_34/2016, siehe E. 4.4.3) könne dem Baurekursgericht nicht vorgeworfen werden, die Gemeindeautonomie

missachtet zu haben. Vielmehr habe der Gemeinderat im Mitwirkungsverfahren erkannt, dass der Aussichtsschutz in seiner ursprünglichen Fassung das Grundstück Kat.-Nr. 01 übermässig beschränke und deshalb der Einwendung des Beschwerdeführers stattgegeben. Dass eine bei ihrem Erlass nicht hinreichend klar definierte nutzungsplanerische Festlegung nach 30 Jahren überprüft werde, sei keineswegs unzulässig. Es sei unbestritten, dass der Aussichtsschutz bei einem Neubau auf Kat.-Nr. 01 sowohl ein Untergeschoss als auch ein Dach- oder Attikageschoss verhindern würde. Wie der Augenschein des Baurekursgerichts gezeigt habe, nähme die Aussichtsqualität am Standort des Aussichtspunktes keinen Schaden, wenn der Beschwerdegegner ein zonengemässes Gebäude errichten würde. Hinzu komme, dass die Bauten und Pflanzen unterhalb der Sichtachsen deutlich näher und exponierter im Blickfeld des Betrachters lägen als solche auf Kat.-Nr. 01.

E. 4.4.1

Streitgegenstand bildet die von der Gemeindeversammlung im Rahmen der Teilrevision Nutzungsplanung am 11. März 2015 beschlossene "Anpassung Aussichtsschutz E". Wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat, ist die gesamte Festlegung Gegenstand des Beschlusses und damit auch Anfechtungsobjekt. Dies ergibt sich einerseits aus formellen Gründen, weil die Festsetzung eines Aussichtsschutzes als Sondernutzungsplan – wie zum Beispiel auch eine Bau- oder eine Abstandslinie – eine planerische Einheit bildet. Andererseits folgt dies auch aufgrund der aus Art. 15 RPG fliessenden Pflicht der Gemeinden, ihre Nutzungsplanung nach 15 Jahren auf ihren Revisionsbedarf zu überprüfen (BGr, 2. Dezember 2010, 1C_306/2010, E. 2.1). Im Rahmen einer solchen Revision hat der Planungsträger auch zu klären, ob bisherige planungsrechtliche Festlegungen beibehalten werden sollen oder nicht. Dies gilt namentlich dann, wenn eine solche Festlegung – wie hier mit Bezug auf das Grundstück Kat.-Nr. 01 des Beschwerdegegners – zu einer Beschränkung des Grundeigentums führt. Eine materielle Überprüfung des Aussichtsschutzbereichs hat der Gemeinderat denn auch in die Wege geleitet, wie sich dem erläuternden Bericht zur Teilrevision Nutzungsplanung entnehmen lässt. Dabei hat er den Aussichtsschutz "E" in der Tiefe wesentlich verkürzt. Heute nichts mehr zur Sache tut die von den Parteien kontrovers dargestellte Bewilligungspraxis der Baubehörde betreffend den Aussichtsschutz in der Fassung von 1984.

E. 4.4.2

Die sachverhaltlichen Feststellungen des Baurekursgerichts ergeben sich aus den Akten und sind unbestritten. Insbesondere gibt das Protokoll des Augenscheins vom 15. Dezember 2015 Auskunft darüber, in welcher Weise sich im Fall der Aufhebung des Aussichtsschutzes eine zonenkonforme Überbauung auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 des Beschwerdegegners auswirken würde.

E. 4.4.3

Zur Überprüfung der Rechtmässigkeit des Aussichtsschutzes hat die Vorinstanz zu Recht eine Abwägung des öffentlichen und des privaten Interesses vorgenommen. Dies haben auch das Verwaltungsgericht im Entscheid VB.2015.00421 vom 19. November 2015 betreffend einen Aussichtspunkt in Thalwil sowie nachfolgend das Bundesgericht im Urteil 1C_34/2016 vom 2. Mai 2016 getan. Wie die Vorinstanz zu Recht erwogen hat, gilt es zu prüfen, ob die streitbetreffene Einschränkung des Aussichtsschutzes am äusseren Rand des äussersten westlichen Teilbereichs (Sektor 120° bis 110°) die Aussichtsqualität am Standort "I-Platz" als Gesamteindruck beeinträchtigen würde. Dabei fällt zunächst ins Gewicht, dass

der seeseitige Nahbereich des Aussichtspunkts der Freihaltezone zugeordnet und die Erhaltung der dortigen Wiese schon aus diesem Grund sichergestellt ist. Das Grundstück Kat.-Nr. 01 des Beschwerdegegners liegt rund 120 m vom Aussichtspunkt entfernt und um einiges tiefer. Weiter südlich und östlich dieser Parzelle besteht eine dichte Überbauung. Neben der vorhandenen Bausubstanz wird die Aussicht sowohl im Nahbereich der Freihaltezone als auch bei den hinterliegenden Häusern durch zahlreiche Bäume eingeschränkt. Unter diesen Umständen ist dem Baurekursgericht beizupflichten, dass ein zonenkonformer Neubau auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 die Qualität der Aussicht höchstens geringfügig beeinträchtigen würde. Dementsprechend ist das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzes im genannten, sehr schmalen westlichen Sektor als bescheiden zu gewichten. Dies gilt auch deswegen, weil nach den unbestrittenen Feststellungen des Baurekursgerichts im streitbetroffenen Sektor 120° bis 110° allein auf der Parzelle Kat.-Nr. 01 der Aussichtsschutz tangiert werden kann. Demgegenüber überwiegt das private Interesse des Beschwerdegegners, mit einem Neubau auf Kat.-Nr. 01 das nach Art. 3 BZO zulässige Untergeschoss und Obergeschoss erstellen zu können, bei Weitem. Entgegen dem nicht näher begründeten Einwand der Beschwerdeführerin erlauben eine Gebäudehöhe von 7,50 m und eine Firsthöhe von 5 m angesichts der in § 279 Abs. 1 PBG vorgeschriebenen Bruttogeschosshöhe von 3,30 m sehr wohl ein zweigeschossiges Gebäude mit Unter- und Dachgeschoss. Müsste der Beschwerdegegner aufgrund der Beibehaltung des Aussichtsschutzes im bisherigen Umfang auf diese beiden Geschosse verzichten, käme dies einer schweren Eigentumsbeschränkung gleich, die sich raumplanerisch nicht rechtfertigen lässt. Wenn die Beschwerdeführerin die bauliche Nutzung wegen der Möglichkeit einer Abgrabung als nur leicht vermindert betrachtet, ist dem entgegenzuhalten, dass sowohl § 293 PBG als auch Art. 8 Abs. 2 BZO der Erstellung von sichtbaren Untergeschossen Grenzen setzen. Anzumerken bleibt, dass Verwaltungsgericht und Bundesgericht im erwähnten Entscheid "Thalwil" die Interessenabwägung ebenfalls in diesem Sinn vorgenommen haben. Beide Instanzen haben betont, dass die Gemeindeautonomie, die auch bei der Festsetzung von Aussichtspunkten zum Tragen kommt, nicht von der Einhaltung des übergeordneten Rechts einschliesslich der Grundsätze und Ziele der Raumplanung entbindet. Dabei ist eine Gemeinde verpflichtet, ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zugrunde zu legen; insofern muss der Entscheid verhältnismässig sein (BGr, 2. Mai 2016, 1C_34/2016, E. 3.3). Diese Erwägungen führen zur Abweisung der Beschwerde.

E. 5

Bei diesem Prozessausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr von vornherein nicht zu; vielmehr ist sie zu verpflichten, dem Beschwerdegegner eine solche Vergütung im angemessenen Betrag von Fr. 2'000.- (Mehrwertsteuer inbegriffen) zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG).

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