

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00038 vom 28. April 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-04-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00038

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00038 du 28 avril 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00038 del 28 aprile 2022

Regeste

privater Gestaltungsplan | Privater Gestaltungsplan; Berücksichtigung ISOS; Verhältnis zur Grundordnung. Die Inventare des Bundes sind bei der Nutzungsplanung zu beachten. Die Berücksichtigungspflicht des ISOS und die Notwendigkeit einer Interessenabwägung besteht auch gerade dann, wenn – wie idealtypisch bei Gestaltungsplänen – von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll. Wurde das ISOS zwar berücksichtigt, entspricht jedoch der Gestaltungsplan den Zielvorgaben des ISOS nicht, ist im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu ergründen, ob überwiegende Interessen vorliegen, die eine Beeinträchtigung der gemäss ISOS wesentlichen Eigenschaften eines Ortsbildes rechtfertigen könnten (E. 4.2.2). Der Gestaltungsplan ist eine die Grundordnung derogierende Spezialbauordnung. Deshalb kann der Umstand, dass der Rahmennutzungsplan die Richtplanung und das ISOS nur ungenügend berücksichtigt, nicht rechtfertigen, dass der Gestaltungsplan dies ebenso wenig tut (E. 4.2.3). Die vom Gestaltungsplan vorgesehenen Baubereiche weichen deutlich von den Richtlinien des regionalen Richtplans ab (E. 4.3.2). Das öffentliche Interesse an der baulichen Verdichtung verlangt nicht, dass spezifisch in diesem Bereich verdichtet wird, für den die Richtplanung eine niedrige bauliche Dichte vorsieht und zudem das ISOS ein Freihalteziel beschreibt, weshalb diesem Interesse für den Gestaltungsplan kein grosses Gewicht zukommt. Es überwiegt die öffentlichen Interessen an der Vermeidung von Beeinträchtigungen der Schutzziele des ISOS und an einer niedrigen baulichen Dichte, wie sie im regionalen Richtplan vorgesehen ist, nicht (E. 4.3.3). Der Gestaltungsplan entleert die Grundordnung ihres Sinngehalts (E. 4.4). Gutheissung.

Erwägungen

E. 2

und ist gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Horgen (BZO) der Wohnzone W 1.2 zugewiesen. Es ist ausserdem als Umgebungszone XI im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) mit dem Erhaltungsziel a aufgeführt. Der Gestaltungsplan sieht fünf Baubereiche (A, B, C, D, E) mit insgesamt acht separaten Baufeldern vor (A1-A2, A3-A4, A5-A7; B1-B3; C1-C2, C3-C6; D1-D4; E), wobei gemäss dem Richtprojekt teilweise bis zu vier Baukörper aneinandergelagert werden sollen.

E. 3.1

Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) fliesst das Recht der von einem Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person, dass die Behörde deren Vorbringen auch tatsächlich hört, prüft und in

der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Entsprechend ist die Behörde verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Dabei muss sie sich indes nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes Vorbringen ausdrücklich widerlegen, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Der Begründungspflicht ist Genüge getan, wenn sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. zum Ganzen BGE 138 I 232 E. 5.1, 136 I 229 E. 5.2, 134 I 83 E. 4.1; ausführlich zur Begründungspflicht Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 402 ff. mit zahlreichen Hinweisen). Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör kann geheilt werden, wenn sie nicht besonders schwer wiegt und die unterlassene Gehörgewährung in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, das eine Prüfung im gleichen Umfang wie durch die Vorinstanz gestattet (vgl. etwa BGE 133 I 201 E. 2.2, 126 I 68 E. 2). Dies gilt vor allem dann und selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung, wenn eine Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs lediglich einen formalistischen Leerlauf darstellen und zu einer unnötigen Verfahrensverlängerung führen würde (Albertini, S. 459; vgl. auch Alain Griffel, Kommentar VRG, § 8 N. 38; BGr, 4. März 2009, 8C_845/2008, E. 4.2.1; VGr, 2. September 2009, VB.2009.00083, E. 4.3).

E. 3.2

Die Beschwerdeführenden rügen, die Vorinstanz hätte ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, da sie nicht auf ihren Einwand eingegangen sei, ein Abweichen vom Richtplan wäre nur zulässig, wenn es nach den Umständen unzumutbar erschiene, vorher den Richtplan förmlich zu ändern, was nicht der Fall sei. Die Vorinstanz führte in E. 4.3.2 (ca. Mitte) ihres Entscheids aus, bei den Vorgaben im Richtplan handle es sich um Richtlinien, welche die Möglichkeit von Abweichungen zulassen würden und einen Anordnungsspielraum liessen. Als Massstab zur Beurteilung der Zulässigkeit der Abweichung müsse dabei das Kriterium der Rücksichtnahme auf das Orts- und Landschaftsbild gelten. Dies sei erfüllt, weshalb die Abweichung von den Richtlinien zulässig sei. Weiter führt sie in E. 4.3.3 aus, soweit die Beschwerdeführenden vorbrächten, dass Abweichungen vom Richtplan zwecks Verhinderung einer negativen Präjudizierung des Richtplans nur dann zulässig seien, wenn eine vorgängige Änderung des Richtplans unzumutbar erscheine, dies am vorstehend Ausgeführten nichts zu ändern vermöge. Eine negative Präjudizierung drohe vorliegend gerade nicht, da sich der regionale Richtplan in Revision befände und das Gebiet Ebnet aus dem Gebiet mit niedriger baulicher Dichte gestrichen werden solle. Nach diesen Ausführungen hat sich die Vorinstanz mit dem Argument der Beschwerdeführenden auseinandergesetzt und es liegt keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor.

E. 3.3

Weiter geben die Beschwerdeführenden an, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden, da die Vorinstanz nicht auf ihre detaillierten Erläuterungen betreffend die Abweichung von der Grundordnung bezüglich der Gebäudehöhe und der Gesamthöhe eingegangen sei.

E. 3.4

Dies trifft nicht zu. Die Vorinstanz äusserste sich in E. 5.3 dazu, ob die gemäss Gestaltungsplan geltenden Höhenbeschränkungen zu einer Sinnentleerung der BZO führen würden, und verneinte dies. Der Beschwerdeführer konnte sich aufgrund dieser Überlegungen über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen. Ob die Ausführungen der Vorinstanz zutreffend sind, ist in Bezug auf den Anspruch auf rechtliches Gehör nicht relevant. Die Vorinstanz hat somit auch in diesem Punkt den Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführenden nicht verletzt.

E. 3.5

Die Beschwerdeführenden bringen sodann vor, ihr Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden, da die Vorinstanz sich nicht mit ihrem am Augenschein vorgebrachten Argument der bedrängenden Wirkung der hohen Gebäude auf die unmittelbare Umgebung auseinandergesetzt habe. Wie der Antrag kann auch die Begründung nach Ablauf der Rekursfrist grundsätzlich nicht mehr erweitert werden (§ 23 Abs. 1 VRG). Im Rahmen eines weiteren Schriftenwechsels dürfen neue Tatsachenbehauptungen nur hinsichtlich des von der Rekursgegnerschaft oder von den Mitbeteiligten neu Vorgebrachten erhoben werden, ferner in Bezug auf Akten oder Aktenstücke, die innert der Rekursfrist aus objektiven Gründen nicht eingesehen werden konnten (Griffel, § 23 N. 23). Die erst während des Augenscheins vorgebrachte Rüge stützt sich auf ebenfalls neu vorgebrachte tatsächliche Aspekte und ist daher verspätet, weshalb sich die Vorinstanz auch nicht dazu äussern musste und demgemäss auch den Anspruch auf rechtliches Gehör der Beschwerdeführenden nicht verletzt hat.

E. 4.1

Mit Gestaltungsplänen werden für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). Gestaltungspläne als Sondernutzungspläne dienen grundsätzlich dem gleichen Zweck wie die Rahmennutzungspläne, indem sie die zulässige Nutzung des Bodens nach den durch die Richtplanung festgelegten Zielen ordnen. Darüber hinaus soll mit einem Gestaltungsplan eine städtebaulich, architektonisch, wohngygienisch und landschaftlich optimale Überbauung eines bestimmten Gebiets ermöglicht werden. Zu diesem Zweck schafft der Gestaltungsplan für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 179 f.; VGr, 3. Dezember 2020, VB.2019.00584, E. 3.1; 22. Oktober 2020, VB.2020.00397, E. 3.2; 14. November 2019, VB.2019.00017, E. 8.2; vgl. zudem Stephan Eschmann, Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht, Zürich 1985, S. 54 ff.). Bei der Festsetzung und Genehmigung eines Gestaltungsplans besteht ein weiterer Gestaltungsspielraum (VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 4.3.2, BGE 135 II 209 E. 5.2); indessen muss er die Richtplanung und das übergeordnete Recht respektieren, namentlich die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und Art. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG). Nach § 16 Abs. 1 PBG haben die Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanung jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen. Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind (Abs. 2).

E. 4.2.1

Das Gebiet Ebnet ist als Umgebungszone XI im ISOS mit dem Erhaltungsziel a aufgeführt, wobei der Grünraum mit Obstgarten und grossen Wiesenflächen zu erhalten ist. Entsprechend der Aufnahmekategorie " ab" handelt es sich beim Areal um einen unerlässlichen bzw. empfindlichen Teil des Ortsbildes (Bundesamt für Kultur BAK, Erläuterungen zum ISOS, 2021, S. 5 f.). Das Erhaltungsziel a liegt gemäss Art. 9 Abs. 4 der Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12) in Bezug auf Kulturland oder Freiflächen darin, deren Beschaffenheit zu erhalten. Dies bedeutet, die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und die Altbauten zu bewahren und bestehende Beeinträchtigungen zu beseitigen.

E. 4.2.2

Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) wird durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Diese Schutzbestimmung gilt indes nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise. Soweit – wie vorliegend – keine Bundesaufgabe infrage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Allerdings sind Bundesinventare wie das ISOS auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben von Bedeutung. Der kantonale Richtplan hält die Gemeinden dazu an, im Rahmen der Nutzungsplanung dem ISOS Rechnung zu tragen (Kantonaler Richtplan, Richtplantext, Stand: 7. Juni 2021, Ziff. 2.4.3 lit. c; vgl. dazu VGr, 14. Mai 2020, VB.2018.00500, E. 4.1). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des ISOS sodann Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG). Im Übrigen besteht auch von Bundesrechts wegen eine Pflicht, bei der Nutzungsplanung die Inventare des Bundes zu beachten bzw. diese in die Interessenabwägung einzubeziehen (BGE 147 II 351 E. 4.3; BGE 135 II 209 E. 2.1; BGr, 28. Juni 2021, 1C_100/2020, E. 3; BGr, 31. März 2020, 1C_635/2018, E. 3.1.2; vgl. nun auch die ausdrückliche Berücksichtigungspflicht in Art. 11 VISOS; Eloi Jeannerat/Pierre Moor in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 17 N. 52, 59). Mit dem Grundsatzentscheid Rüti (BGE 135 II 209) stellte das Bundesgericht sodann klar, dass eine Berücksichtigungspflicht und die Notwendigkeit einer Interessenabwägung gerade auch dann bestehen, wenn – wie idealtypisch bei Gestaltungsplänen – von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll. Es gilt also bei der Überprüfung des streitigen Gestaltungsplans zu prüfen, ob das ISOS in rechtsgenügender Weise berücksichtigt wurde. Wurde das ISOS zwar berücksichtigt, entspricht jedoch der Gestaltungsplan den Zielvorgaben des ISOS nicht, ist im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu ergründen, ob überwiegende Interessen vorliegen, die eine Beeinträchtigung der gemäss ISOS wesentlichen Eigenschaften eines Ortsbildes rechtfertigen könnten (vgl. dazu Thomas Merkli, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [ISOS] in: Véronique Boillet/Anne-Christine Favre/Vincent Martenet [Hrsg.], Le droit public en

mouvement – Mélanges Etienne Poltier, Zürich 2020, S. 965 ff.; 975).

E. 4.2.3

Der Gestaltungsplan ist eine die Grundordnung derogierende Spezialbauordnung. Deshalb kann der Umstand, dass der Rahmennutzungsplan die Richtplanung und das ISOS nur ungenügend berücksichtigt, nicht rechtfertigen, dass der Gestaltungsplan dies ebenso wenig tut. Somit ist nachfolgend zu prüfen, inwieweit die vom Gestaltungsplan geschaffene neue Ordnung den Richtplan und das ISOS berücksichtigt. Der Gestaltungsplan kann nur dann Bestand haben, wenn er entweder die wesentlichen Schutzziele des ISOS umsetzt oder wenn überwiegende Interessen an der neu geschaffenen Ordnung die Abweichungen von diesen rechtfertigen. Dies hat in einer gesamthaften Betrachtungsweise zu erfolgen und nicht allein im Vergleich zur vorliegenden (mangelhaften) Grundordnung.

E. 4.3.1

Der Regionale Richtplan Zimmerberg sieht für das Gebiet Ebnet in Horgen eine niedrige bauliche Dichte vor. Das Gebiet wird als Wohngebiet an landschaftlich empfindlicher Lage beschrieben, welches dem Ziel der landschaftlichen Einbettung der Siedlung unterliegt. Gemäss regionalem Richtplan versteht sich die Festlegung der Gebiete mit niedriger baulicher Dichte als eine Anweisung an die Gemeinden, die Nutzungsplanung so zu halten, dass Bebauungen entstehen, die in besonderem Mass auf das Orts- und Landschaftsbild Rücksicht nehmen. Im Einzelnen sollen dabei folgende Richtlinien beachtet werden: eine Beschränkung der Gebäudehöhe und Geschossezahlen auf in der Regel zwei Vollgeschosse; eine Beschränkung der Gebäudelänge (Richtwert: ca. 25 m); die Sicherung ausreichender Gebäudeabstände; die Sicherstellung einer guten Durchgrünung; gut gestaltete Siedlungsränder.

E. 4.3.2

Die verschiedenen Baubereiche des Gestaltungsplans bieten mit Ausnahme des Baubereichs E die Möglichkeit, 3-geschossig, teilweise sogar 4-geschossig zu bauen. Darin liegt bereits eine Abweichung von den Richtlinien des regionalen Richtplans. Die Baufelder D1-D4 und C3-C6 weisen eine Länge von 52 m, das Baufeld A5-A7 eine Länge von 48,5 m, das Baufeld B1-B3 eine solche von 45 m, das Feld C1-C2 eine solche von 29 m, die Baufelder A1-A2 eine solche von 35,5 m und die Baufelder A3-A4 eine solche von 31,5 m auf. Sie liegen somit alle deutlich über dem Längenmass gemäss der Richtlinie des regionalen Richtplans. Einzig der Baubereich E hat eine Länge von 20,5 m und hält damit die Vorgaben gemäss regionalem Richtplan ein. Zwischen den zusammenhängenden Baubereichen A5-A7, A3-A4 und A1-A2 ist jeweils ein Abstand von 10 m gegeben, zwischen den Baubereichen A5 und D4 ein Abstand von 8 m, zwischen den Baubereichen A3 und C6 ein Abstand von 9 m. Die Richtlinien des Richtplans sind somit in beinahe jedem Baubereich bezüglich der Geschossigkeit klar überschritten. Noch stärker überschritten sind die Richtwerte bei der Gebäudelänge, bilden doch die aneinandergereihten Baubereiche Gebäudelängen von bis zur doppelten Länge des eigentlichen Richtwerts. Der im regionalen Richtplan vorgesehenen niedrigen baulichen Dichte, die namentlich mit diesen Beschränkungen umgesetzt werden soll, entspricht der Gestaltungsplan nicht. Die deutlichen Abweichungen von den Richtwerten bei beinahe sämtlichen Baubereichen stellen eine klare Abweichung vom Richtplan dar. Gleichzeitig läuft der Gestaltungsplan damit der besonderen Rücksichtnahme auf das Orts- und Landschaftsbild zuwider, insbesondere den Schutzzielen des ISOS. Auch erscheint fraglich,

ob mit Gebäudeabständen von 8–10 m die im regionalen Richtplan vorgesehene Anforderung der ausreichenden Gebäudeabstände als erfüllt betrachtet werden kann.

E. 4.3.3

Die im Gestaltungsplan vorgesehene Baumassenziffer von $1,98 \text{ m}^3 / \text{m}^2$, hat zur Folge, dass trotz der deutlichen Erhöhung der Gesamthöhen und der Gebäudelängen gegenüber den Richtlinien des regionalen Richtplans (sowie gegenüber der Grundordnung, dazu E. 4.4.2) das Erhaltungsziel gemäss ISOS nicht rechtsgenügend berücksichtigt wird. Dass zwischen den Baubereichen grössere Öffnungen mit Grünflächen liegen, ist zwar im Sinn des Erhaltungsziels. Das öffentliche Interesse an der baulichen Verdichtung verlangt jedoch nicht, dass spezifisch in diesem Bereich verdichtet wird, für den die Richtplanung eine niedrige bauliche Dichte vorsieht und zudem das ISOS ein Freihalteziel beschreibt, weshalb diesem Interesse für den Gestaltungsplan kein grosses Gewicht zukommt. Es überwiegt die öffentlichen Interessen an der Vermeidung von Beeinträchtigungen der Schutzziele des ISOS und an einer niedrigen baulichen Dichte, wie sie im regionalen Richtplan vorgesehen ist, nicht. Demgemäss ist der Gestaltungsplan aufzuheben.

E. 4.4.1

Anders als bei Arealüberbauungen und Sonderbauvorschriften sind die Grundeigentümer im Perimeter eines Gestaltungsplans an dessen Festlegungen gebunden. Die Grundordnung wird also ersetzt, sodass nur noch gestaltungsplankonform gebaut werden darf (VGr, 14. November 2019, VB.2019.00017, E. 8.2; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 179 f.). In welchem Mass gemäss § 83 Abs. 1 PBG von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden darf, und welche Anforderungen dafür gelten, wird im Planungs- und Baugesetz nicht näher umschrieben. Gleichwohl dürfen die Abweichungen nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde (BGE 135 II 209 E. 5.2). Dies gilt auch, wenn der Gestaltungsplan – wie vorliegend – von den gleichen Organen beschlossen und genehmigt wird wie die Bau- und Zonenordnung (BGr, 1C_800/2013, 29. April 2014, E. 2.2.2; Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht, 4. A., Zürich 2021, S. 75). In die Beurteilung der Zulässigkeit der Abweichungen von der Grundordnung ist im Sinn der Kohärenz der kommunalen Nutzungsplanung auch einzubeziehen, welche Begrenzungen die BZO für die höheren Zonen des gleichen Zonentyps und in anderen Zonentypen vorsieht. Ob ein Gestaltungsplan in diesem Sinn zu weit geht, muss gemessen an den konkreten Umständen anhand der vorgesehenen Abweichungen geprüft werden (vgl. BGr, 15. April 2013, 1C_429/2012, E. 6.2; Michael Pletscher, Der Gestaltungsplan i. e. S., Basel 2021, Rz. 504; VGr TG, 9. Februar 2005, TVR 2005 Nr. 26).

E. 4.4.2

Nach der Rahmennutzungsplanung befindet sich der Gestaltungsplanperimeter in der Wohnzone W 1.2. Für diese Zone sieht die BZO Horgen eine Baumassenziffer von $1,2 \text{ m}^3 / \text{m}^2$ für Hauptgebäude, eine Gebäudelänge von maximal 25 m sowie eine Gebäudehöhe von 7,5 m vor (Ziffer 5.1). Die Firsthöhe beträgt 7 m. In der Wohnzone W 1.2 ist sodann eine Gebäudelänge von 30 m zulässig, wenn die Gesamthöhe von 7,5 m nicht überschritten wird (Ziffer 5.1.2). Der Gestaltungsplan hingegen weist eine Baumassenziffer von $1,98 \text{ m}^3 / \text{m}^2$ auf, was eine grössere Baumasse erlaubt, als selbst die übernächst höhere Wohnzone gemäss BZO gestatten würde. Dies stellt eine grosse Abweichung von der Grundordnung

dar. Der Gestaltungsplan sieht sodann keine Gebäudehöhen, sondern lediglich maximale Höhenkoten vor, wobei ein Höhenunterschied von bis zu 14 m besteht. Die Gestaltungsplanvorschriften sehen vor, dass die Hauptgebäude mit Flachdächern auszugestaltet sind (Art. 8 Abs. 2 GPV). Die zulässige Gebäudehöhe wird von der jeweiligen Schnittlinie zwischen Fassade und Dachfläche auf den darunter liegenden gewachsenen Boden gemessen (§ 280 Abs. 1 PBG). Bei Flachdächern wird die Gebäudehöhe daher bis unter das Flachdach gemessen, was bei gewissen Baubereichen einer Gebäudehöhe von bis zu 14 m entspräche. Die BZO Horgen sieht keine Geschosszahlen vor, was zur Anwendung der Käseglockenpraxis führt. Enthält eine Bau- und Zonenordnung keine Geschosszahlvorschriften, sind also in Bezug auf die Ausdehnung nach oben ausschliesslich die Gebäude- und die Firsthöhe (vorliegende 7,5 und 7 m) massgebend, können Bauten innerhalb dieses (für Bauten mit Satteldach) vorgegebenen Profils grundsätzlich frei gestaltet werden (vgl. dazu VGr, 22. Oktober 2020, VB.2020.00338, E. 4; 27. Oktober 2021, VB.2021.00099, E. 3). Die Gestaltungsplanvorschriften lassen jedoch eine Bebauung ausserhalb dieses Profils bis hin zur maximalen Höhenkote zu, weshalb der Gestaltungsplan auch hinsichtlich der Gebäudehöhe deutlich von der Grundordnung abweicht, was die Vorinstanz verkennt. So können die Traufseiten teilweise doppelt so hoch ausgestaltet werden, wie gemäss Grundordnung. Bezüglich der Gebäudelänge, für welche auch die Grundordnung ein Maximum von 25 m vorsieht, sind im Gestaltungsplan, wie bereits unter E. 4.3.2 dargelegt, erhebliche Abweichungen bis hin zur Verdoppelung der Länge vorhanden. Der Vorbehalt von Ziffer 5.1.2, welcher eine maximale Länge von 30 m vorsieht, wenn die Gesamthöhe von 7,5 m nicht überschritten ist, ist unbeachtlich, da die Baufelder diese Höhe klar überschreiten. Eine Gesamtlänge von 50 m ist in den Wohnzonen lediglich in der höchsten Wohnzone W 3.3 möglich und selbst diese maximale Länge wird von einzelnen Baufeldern noch überschritten. Solche Gebäudelängen sind somit in keiner reinen Wohnzone gemäss BZO mehr möglich. Der Gestaltungsplan weicht folglich in drei verschiedenen Bereichen erheblich von der Grundordnung ab, wobei die Abweichungen im Bereich der Gebäudelänge von zwei Baufeldern sämtliche möglichen Grundregeln der gleichen Nutzungszone (Wohnzone) sprengen.

E. 4.4.3

Aufgrund der deutlichen Überschreitungen der in der Grundordnung vorgesehenen Höhen-, Längen- und Baumassebegrenzungen und den Abweichungen von den Vorgaben des regionalen Richtplans ist nach dem Gesagten auch von einer Entleerung des Sinngehalts der Grundordnung durch den Gestaltungsplan auszugehen. Zumindest aber bewirkt dieser keine Verbesserung und es kann somit nicht von einer optimalen Überbauung gesprochen werden. Auch aus diesem Grund wäre der Gestaltungsplan aufzuheben.

E. 4.5

Infolgedessen ist die Beschwerde begründet und gutzuheissen. Der Entscheid des Baurekursgerichts vom 1. Dezember 2020 sowie der Festsetzungsbeschluss der Gemeindeversammlung Horgen betreffend den privaten Gestaltungsplan "Ebnet" vom 13. Dezember 2018 und die Genehmigungsverfügung der Baudirektion vom 23. September 2019 sind aufzuheben.

E. 5

Ausgangsgemäss sind die Kosten des vorliegenden sowie des Rekursverfahrens der unterliegenden privaten Beschwerdegegnerschaft aufzuerlegen und steht ihr keine Parteientschädigung zu (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Vielmehr ist sie zu verpflichten, den Beschwerdeführenden eine Parteientschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu bezahlen (§ 17 Abs. 3 VRG). Der Gemeinde steht bei diesem Ausgang ebenfalls keine Parteientschädigung zu.

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