Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 543/2016

Urteil vom 13. Februar 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Kleb,

gegen

B._____,
Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwalt Lukas Wolfer,

Gemeinde Richterswil, Gemeinderat, 8805 Richterswil, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Felix Huber,
Baudirektion des Kantons Zürich,
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,

C._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Michael Budliger.

Gegenstand
Nutzungsplan,

Beschwerde gegen das Urteil vom 6. Oktober 2016
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer.

Sachverhalt:

A.
Die Gemeindeversammlung Richterswil beschloss am 4. Oktober 1984, mit Erlass der Bau- und Zonenordnung, den Aussichtsschutz Bürghalden. Der Aussichtspunkt liegt am sogenannten Gottfried-Keller-Plätzliund erfasst einen horizontalen Sichtwinkel von knapp 155°. Entsprechend dem abfallenden Gelände wurden zur Höhenbeschränkung der Bebauung negative vertikale Sichtwinkel festgelegt.

B.
Im Rahmen der Teilrevision der Nutzungsplanung liess der Gemeinderat die kommunalen Aussichtsschutzbereiche überprüfen. Der Erläuternde Bericht vom 18. März 2014 kam zum Ergebnis, dass der Aussichtsschutzbe-

reich Burghaldenïn der Ausdehnung entlang der Achse Haberächerliweg-Glärnischstrasse-Reidholzstrasse zu begrenzen sei. Unter Berücksichtigung einer Einwendung von B._____ schlug der Gemeinderat vor, zusätzlich den im Plan vermerkten Sektor 120°bis 110°am westlichen Rand des Aussichtsschutzbereichs zu streichen, um die Überbaubarkeit einzelner Grundstücke, namentlich der Parzelle Nr. 8158 von B._____, nicht über Gebühr einzuschränken. Die Gemeindeversammlung beschloss am 11. März 2015, den Aussichtsschutzbereich in der Ausdehnung zu begrenzen, hielt aber am Aussichtsschutz im Sektor 120°bis 110°fest.
Mit Verfügung vom 16. Juli 2015 genehmigte die Baudirektion die Änpassung Aussichtsschutz Burghalden.

C.
Gegen diesen Beschluss erhob B._____ Rekurs beim Baurekursgericht und beantragte, der Aussichtsschutz sei in der Weise anzupassen, dass sein Grundstück von der Festlegung nicht mehr erfasst werde.
Das Baurekursgericht lud auf deren Begehren C._____ und A._____ bei und führte am 15. Dezember 2015 einen Augenschein durch. Am 8. März 2016 hiess es den Rekurs gut und hob den Gemeindeversammlungsbeschluss sowie die Genehmigungsverfügung der Baudirektion insoweit auf, als das Grundstück Kat.-Nr. 8158 vom Aussichtsschutz Burghaldenërfasst werde. Die Gemeinde Richterswil wurde eingeladen, den genannten Sondernutzungsplan neu festzusetzen und genehmigen zu lassen.

D.
Mit Beschwerde vom 22. April 2016 liess A._____ dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beantragen, den Rekursentscheid vom 8. März 2016 aufzuheben und den Gemeindeversammlungsbeschluss vom 11. März 2015 wiederherzustellen. Am 6. Oktober 2016 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab.

E.
Dagegen hat A._____ am 21. November 2016 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und der Beschluss der Gemeindeversammlung Richterswil vom 11. März 2015 sei zu bestätigen.
B._____ schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die übrigen Beteiligten haben auf eine Vernehmlassung verzichtet.
Die Beschwerdeführerin hat am 23. Januar 2017 repliziert.

Erwägungen:

1.
Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführerin ist Miteigentümerin eines Baurechts zu Lasten des Grundstücks Nr. 6420, das an die Parzelle des Beschwerdegegners angrenzt. Sie befürchtet, dass ihre Aussicht auf den Zürichsee und das Dorf Richterswil bei einer Überbauung des Nachbargrundstücks Nr. 8158 eingeschränkt werden könnte. Sie ist daher berechtigt, sich mit Beschwerde gegen die Entlassung dieses Grundstücks aus dem Aussichtsschutz zu wehren (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist grundsätzlich einzutreten.

2.
Die Beschwerdeführerin rügt in erster Linie die Verletzung von Art. 21 Abs. 2 RPG (Grundsatz der Planbeständigkeit). Sie macht geltend, das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht nicht geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert hätten, dass die bestehende Nutzungsplanung überprüft werden müsse. Die Auffassung der Vorinstanz, wonach Nutzungspläne auch ohne veränderte Verhältnisse nach 15 Jahren auf ihren Revisionsbedarf zu überprüfen seien, sei bundesrechtswidrig. Ohnehin beziehe sich der Zeitrahmen von 15 Jahren gemäss Art. 15 RPG auf die Dimensionierung der Bauzonen und könne nicht unbesehen auf Sondernutzungsplanungen wie den Aussichtsschutz übertragen werden, der auf eine grössere Dauer ausgelegt sei.

2.1. Nach Art. 21 Abs. 1 RPG sind Nutzungspläne für jedermann verbindlich; haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Abs. 2).

Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist (BGE 132 II 408 E. 4.2 S. 413; 120 Ia 227 E. 2b S. 231 mit Hinweisen). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (BGE 120 Ia 227 E. 2c S. 233; so bereits BGE 113 Ia 444 E. 5b S. 455).

2.2. Dies bedeutet indessen nicht, dass Nutzungspläne unabänderlich sind, solange sich die Verhältnisse nicht verändert haben.
Die Nutzungsplanung ist auf einen bestimmten Zeithorizont ausgerichtet. Dieser beträgt für Bauzonen 15 Jahre (Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 lit. b RPG). Sondernutzungsplanungen, die auf eine rasche Umsetzung ausgerichtet sind, können einen kürzeren Zeithorizont aufweisen (Urteile 1C 429/2012 vom 15. April 2013 E. 5.2; 1C 513/2014 vom 13. Mai 2016 E. 4.3). Für gewisse Zonen kann das kantonale Recht längere Zeiträume vorsehen (z.B. 25 Jahre für Landwirtschafts- und Rebzonen gemäss Art. 53 Abs. 3 des Waadtländer Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC]vom 4. Dezember 1985).
Nach Ablauf des Planungshorizonts sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (Urteil des Bundesgerichts 1P.293/1994 vom 20. Dezember 1994 E. 3c, in: ZBl 97/1996 S. 36; Urteil 1C 306/2010 vom 2. Dezember 2010 E. 2.1, in: URP 2011 S. 38; RDAF 2012 I S. 479). Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (Urteil 1C 513/2014 vom 13. Mai 2016 E. 4.3 mit Hinweisen). Erst recht gilt dies, wenn der Planungshorizont schon lange überschritten ist.

2.3. Das kantonale Recht kann nach Ablauf einer gewissen Mindest-Geltungsdauer des Nutzungsplans einen Anspruch auf Überprüfung der Nutzungsplanung unabhängig von erheblich geänderten Verhältnissen einräumen (vgl. Urteil BGE 120 Ia 227 E. 2a S. 230 und 2e S. 234 zu einer Waadtländer Bestimmung, die ein Initiativrecht für Grundeigentümer nach 10-jähriger Geltungsdauer des Nutzungsplans vorsah).
Unabhängig von einer solchen Regelung können Grundeigentümer im Rahmen einer von Amtes wegen eingeleiteten Totalrevision der Nutzungsplanung gestützt auf das rechtliche Gehör verlangen, dass auch bestehende Nutzungsbeschränkungen für ihre Parzellen auf ihre materielle Verfassungsmässigkeit überprüft werden (BGE 115 Ia 85 E. 3b/aa und bb S. 87 f.).
Dies muss in gleicher Weise gelten, wenn eine Sondernutzungsplanung revidiert werden soll: Auch hier müssen die Eigentümer im Planungsperimeter, die durch die geltende Regelung in ihren Baumöglichkeiten eingeschränkt werden, die Möglichkeit haben, die Recht- und Zweckmässigkeit dieser Beschränkungen überprüfen zu lassen.

2.4. Vorliegend geht es um eine Aussichtsschutzplanung im Siedlungsbereich, weshalb es naheliegt, auf den Zeithorizont von 15 Jahren für Bauzonen abzustellen. Die Frage kann offenbleiben, weil die streitige Planung schon seit rund 30 Jahren in Kraft ist. Nach einer derart langen Zeitspanne hatte die Gemeinde als Planungsbehörde jedenfalls das Recht, den Sondernutzungsplan Äussichtsschutz Burghaldenëiner Überprüfung zu unterziehen, unabhängig von einer Änderung der massgeblichen Verhältnisse.
Im Rahmen dieser hängigen Nutzungsplanrevision konnte der Beschwerdegegner verlangen, dass auch seine - im Aussichtsschutzbereich B̈urghaldenL̈iegende - Parzelle in die Prüfung einbezogen und das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung der geltenden Höhenbeschränkung überprüft werde.
Art. 21 Abs. 2 RPG steht somit einer Überprüfung des Aussichtsschutzes B̈urghalden, auch im Sektor 120°bis 110°, nicht entgegen.

3.
Das Verwaltungsgericht ging, gestützt auf die detaillierten Feststellungen des Baurekursgerichts, davon aus, dass ein zonenkonformer Neubau auf dem Grundstück Nr. 8158 die Qualität der Aussicht am Standort G̈ottfried-Keller-Plätzliim äussersten westlichen Sektor (120°bis 110°) höchstens geringfügig beeinträchtigen würde, weshalb das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Aussichtsschutzes in diesem Bereich gering zu gewichten sei. Demgegenüber überwiege das private Interesse des Beschwerdegegners, bei einem Neubau auf Parzelle Nr. 8158 ein in dieser Zone zulässiges zweigeschossiges Gebäude mit Unter- und Obergeschoss (recte: Dach-

geschoss, vgl. unten E. 3.1) erstellen zu können. Müsse der Beschwerdeführer aufgrund der Beibehaltung des Aussichtsschutzes auf die Realisierung dieser beiden Geschosse verzichten, käme dies einer schweren Eigentumsbeschränkung gleich, die sich raumplanerisch nicht rechtfertigen lasse.

3.1. Die Beschwerdeführerin wirft dem Verwaltungsgericht zunächst vor, den Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt zu haben, weil der Beschwerdegegner trotz Aussichtsschutz eine zweigeschossige Flachdachbaute errichten könne; dies habe schon das Baurekursgericht festgestellt.
Tatsächlich hielt das Baurekursgericht fest, dass bei Aufrechterhaltung des Aussichtsschutzes ein zweigeschossiges Flachdachgebäude möglich wäre, dagegen müsste auf die gemäss Zonenordnung zulässigen Unter- und Dachgeschosse verzichtet werden. Darin sah es eine erhebliche Einschränkung.
Das Verwaltungsgericht bestätigte diese Erwägung des Baurekursgerichts und hielt die dagegen vorgebrachten Einwände der Beschwerdeführerin für unbegründet. Bei der Formulierung, es überwiege das private Interesse des Beschwerdegegners das nach Art. 3 BZO zulässige Untergeschoss und Obergeschoss erstellen zu können, handelt es sich offensichtlich um ein Versehen; gemeint ist Unterschoss und Dachgeschoss. Dies ergibt sich auch aus dem darauffolgenden Satz, wonach die Zonenordnung ein zweigeschossiges Gebäude mit Unter- und Dachgeschosserlaube und der Beschwerdegegner bei Beibehaltung des Aussichtsschutzes im bisherigen Umfang auf diese beiden Geschosse verzichten müsste, d.h. auf Unter- und Dachgeschoss (und nicht Obergeschoss). Damit erweist sich die Sachverhaltsrüge als unbegründet.

3.2. Die Beschwerdeführerin rügt die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Interessenabwägung als methodisch unzulässig, weil nur die Aussichtsbeeinträchtigung durch einen zonenkonformen Neubau auf dem Grundstück des Beschwerdegegners berücksichtigt worden sei, ohne eine Gesamtwürdigung vorzunehmen, unter Einbezug potentiell vergleichbarer Situationen im übrigen Aussichtsschutzbereich. Dies führe zu einer willkürlichen punktuellen Durchlöcherung des Aussichtsschutzes.
Die Beschwerdeführerin legt aber nicht dar, welche anderen Parzellen hätten berücksichtigt werden müssen. Dies ist auch nicht ersichtlich: Das Verwaltungsgericht hielt im angefochtenen Entscheid fest, dass nach den unumstrittenen Feststellungen des Baurekursgerichts im streitbetroffenen Sektor 120°bis 110°allein auf der Parzelle Nr. 8158 der Aussichtsschutz tangiert werden könne; die zwischen dem Aussichtspunkt und der Parzelle des Beschwerdegegners befindliche Wiese sei dem Freihaltebereich zugewiesen und könne daher ohnehin nicht überbaut werden (E. 4.4.3 des angefochtenen Entscheids). Die Beschwerdeführerin zeigt weder auf, inwiefern diese Feststellung offensichtlich unrichtig sei, noch legt sie dar, weshalb andere Sektoren hätten berücksichtigt werden müssen.

4.
Das Verwaltungsgericht durfte deshalb davon ausgehen, dass die Aufrechterhaltung des streitigen Aussichtsschutzes zu einer unverhältnismässigen Eigentumsbeschränkung beim Beschwerdegegner führen würde. Damit erweist sich auch die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie als unbegründet: Diese besteht nur im Rahmen des übergeordneten Rechts, zu dem insbesondere die Eigentumsgarantie und das Verhältnismässigkeitsprinzip gehören (vgl. Urteil 1C 34/2016 vom 2. Mai 2016 E. 3.3).

5.
Die Beschwerde ist somit abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 und 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Richterswil, der Baudirektion des Kantons Zürich, C._____ und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 13. Februar 2017

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

Der Präsident: Merkli

Die Gerichtsschreiberin: Gerber