

(Bestätigt mit VB.2015.00421 vom 19. November 2015; dieser bestätigt mit BGr 1C_34/2016 vom 2. Mai 2016.)

Die Gemeindeversammlung hatte einen Aussichtspunkt festgesetzt. Hiergegen erhoben die Eigentümer des Grundstückes, auf dem der Aussichtspunkt festgesetzt worden war, Rekurs mit dem Antrag auf dessen Aufhebung.

Aus den Erwägungen:

1. Die Rekurrierenden sind Eigentümer des Grundstückes Kat.-Nr. 1 an der A.-Strasse in X. Der streitbetroffene Aussichtspunkt (§ 75 des Planungs und Baugesetzes [PBG]) befindet sich an der westlichen, hangseitigen Grenze ihrer Parzelle, sodass diese vom Aussichtsschutz erfasst wird. Daher sind die Rekurrierenden gestützt auf § 338a PBG zur Rekurshebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2. Der nördliche Teil des unüberbauten rekurrentischen Grundstückes Kat.-Nr. 1 besteht aus einer 530 m² grossen, im Zonenplan entsprechend ausgeschiedenen Waldfläche, die im Norden an die dem M.-Bach entlang verlaufende Gemeindegrenze von Y angrenzt. Der südliche Grundstücksteil liegt in der Wohnzone W1 gemäss Bau- und Zonenordnung (BZO). Dieser Teil umfasst eine Fläche von 620 m² und wird im Norden durch das besagte Waldstück und im Übrigen durch die A.-Strasse begrenzt, die an dieser Hanglage in einer Kurve um das Grundstück herum führt.

Zur Vorgeschichte ist Folgendes festzuhalten: Mit Beschluss vom 20. September 2012 setzte die Gemeindeversammlung X auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 eine Waldabstandslinie auf 30 Meter fest, indem sie das entsprechende Initiativbegehren annahm. Die Initianten begründeten ihr Begehren mit dem Erhalt des Ruhe- und Aussichtspunktes. Den gegen diese Festsetzung gerichteten Rekurs hiess das Baurekursgericht mit Entscheid vom 12. März 2013 gut und lud die Gemeinde X ein, die Waldabstandslinie auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 im Abstand von 10 m festzusetzen (BRGE II Nr. 0034/2013). Die gegen den Rekursentscheid erhobenen Beschwerden wies das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 10. Juli 2014 ab (VB.2013.00320 und VB.2013.00321). Das Bundesgericht wies die hiergegen erhobene Beschwerde mit Urteil vom 22. April 2015 ab (BGr 1C_428/2014).

Somit ist davon auszugehen, dass die Waldabstandslinie im Abstand von 10 m festgesetzt wird, womit die Überbaubarkeit des rekurrentischen Grundstückes gegeben ist.

3.1 Die Rekurrierenden vertreten die Auffassung, es fehle ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Festsetzung des Aussichtspunktes. Die Gemeinde X verfüge bereits über eine Vielzahl von geschützten Aussichtspunkten, mit denen dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung der schönen

Aussicht auf das Seebecken und die Alpen ausreichend Rechnung getragen werde. Am strittigen Aussichtspunkt auf der Grenze zwischen der Strasse und dem rekurrentischen Grundstück könne keine Ruhebänke platziert werden und die Allgemeinheit sei nicht berechtigt, das private Grundstück zu betreten. Ohnehin liege der Aussichtspunkt auf einer Höhe von 1,5 m über Boden, weshalb die Aussicht nur von grossgewachsenen, aufrecht stehenden Personen genossen werden könne. Es brauche aber einen Ort, an dem Wanderer oder Spaziergänger gerne einen Halt einlegen würden; im betreffenden Strassenabschnitt verlaufe gemäss kommunalem Richtplan aber nicht einmal ein kommunaler Fuss- oder Wanderweg. Ausserdem lasse sich der für die Qualität der Aussicht entscheidende Vordergrund – konkret das rekurrentische Grundstück – wegen der in der Horizontalen festgelegten Höhenbeschränkung überhaupt nicht freihalten. Unter diesen Umständen ermangle die Aussicht bzw. der Aussichtspunkt an der erforderlichen Qualität. Auf der anderen Seite schränke die festgesetzte Höhenbegrenzung die Überbaubarkeit des rekurrentischen Grundstückes in erheblicher Weise ein, selbst wenn – wie die Initianten geltend machen würden – nur das oberste Geschoss verunmöglicht werde. Das oberste Geschoss sei an solchen Lagen das wertvollste.

Schliesslich rügen die Rekurrierenden, die Gemeindeversammlung habe die Argumente des Gemeinderates, der in der Weisung zur Gemeindeversammlung die Ablehnung der Initiative empfohlen hatte, ignoriert. Dies zeige, dass keine umfassende Interessenabwägung stattgefunden habe, weshalb sich die Gemeinde nicht auf ihren Ermessensspielraum berufen könne. Die Beschlussfassung sei rechtsverletzend und unverhältnismässig. (...)

3.4.1 Gemäss Lehre und Rechtsprechung hat sich die Rekursinstanz bei der Überprüfung von Nutzungsplänen und Sondernutzungsplänen einschliesslich Quartierplänen unbesehen ihrer grundsätzlich uneingeschränkten Überprüfungsbefugnis (§ 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]) aus Gründen der aus der Gemeindeautonomie (Art. 50 der Bundesverfassung [BV] und Art. 85 der Zürcher Kantonsverfassung [KV]) abgeleiteten Planungsautonomie Zurückhaltung aufzuerlegen. Diese Zurückhaltung gilt insbesondere dann, wenn es auf die Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ankommt. Hinzu kommt das den Gemeindebehörden bei der Nutzungsplanung zustehende erhebliche prospektiv-technische Ermessen. Mithin darf die Rekursbehörde nicht ihr Ermessen an die Stelle desjenigen der Planungsbehörde setzen; ihre Lösung darf nicht an die Stelle einer andern ebenso vertretbaren Lösung treten. Die Rekursinstanz darf nur dann korrigierend eingreifen, wenn sich die kommunale Lösung auf Grund überkommener Interessen als unzweckmässig erweist, den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist. Nicht vorausgesetzt ist aber, dass die kommunale Planfestsetzung ohne sachliche Gründe getroffen wurde oder schlechthin unhaltbar ist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht eingeschränkt und die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zugrunde zu legen (Marco Donatsch, in:

Kommentar VRG, 3. A., 2014, § 20 Rz. 77 ff.; VGr, 9. April 2015, VB.2014.00077, BGr, 22. April 2015, 1C_429/2014, E. 2.2).

3.4.2 Staatliches Handeln, namentlich auch die Einschränkung von Grundrechten wie der Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung [BV]), muss verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV). Damit wird zunächst verlangt, dass staatliche Massnahmen zwecktauglich und notwendig sind (Verhältnismässigkeit im weiteren Sinne).

Alsdann muss ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem mit der Massnahme verbundenen Eingriff in die Rechtsstellung der betroffenen Person bestehen. Staatliche Massnahmen müssen durch ein öffentliches Interesse, welches das private überwiegt, gerechtfertigt sein, andernfalls sie für den Betroffenen unzumutbar sind. Für die Interessenabwägung massgeblich sind einerseits die Bedeutung der mit einer staatlichen Massnahme verfolgten öffentlichen Interessen und andererseits das Gewicht der im Spiele stehenden privaten Interessen. Eine Massnahme, die tief greifende Auswirkungen auf die Rechtsstellung des betreffenden Rechts-subjektes hat, jedoch bloss von geringem öffentlichen Interesse ist, ist somit als unzulässig einzustufen (vgl. zum Ganzen Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., 2010 Rz. 581 ff.).

3.4.3 Die Rekurrierenden beanstanden die Ermessensausübung durch die Gemeindeversammlung. Sie legen aber nicht dar, und es ist auch nicht erkennbar, inwiefern die Interessenabwägung unvollständig sein soll oder der Beschluss auf unmassgeblichen Gesichtspunkten beruhen soll. Ein Ermessensfehler liegt somit nicht vor. Darin, dass die Gemeindeversammlung nicht dem Ablehnungsantrag des Gemeinderates und dessen Argumenten gefolgt ist, liegt keine Rechtsverletzung. Aus dem Protokoll der Gemeindeversammlung geht überdies hervor, dass vor der Beschlussfassung eine eingehende Diskussion stattgefunden hat. Entscheidend ist, dass die Gemeindeversammlung mit den Argumenten die wesentlichen, entscheidrelevanten Kriterien zur Kenntnis nehmen konnte und vom richtigen Sacherhalt ausgegangen ist, was nicht bestritten wird. Insbesondere war der Versammlung aufgrund der Weisung bekannt, dass die Festsetzung des Aussichtspunktes die Nutzung des rekurrentischen Grundstücks beeinträchtigt.

3.4.4 Gemäss § 75 PBG kann die Bau- und Zonenordnung für im Zonenplan bezeichnete Lagen Anordnungen treffen, welche die Aussicht oder die Sicht auf besondere Geländeformen sichern. Die vorliegend angefochtene Festsetzung des Aussichtspunktes ist geeignet, am betreffenden Ort eine zweifellos ansprechende Aussicht zu erhalten. Der Bereich, von dem aus die Aussicht gegeben ist, wird durch die bemängelte Höhenkote von 1,5 m zwar beschränkt. Die Höhenkote entspricht aber dem in Art. 30 Abs. 2 BZO vorgesehenen Mass und lässt die Festsetzung für sich allein noch nicht als unzweckmässig erscheinen. Es stellt sich aber dennoch die Frage, ob die Festsetzung des Aussichtspunktes am fraglichen Ort angemessen ist und ein überwiegendes öffentliches Interesse daran besteht.

3.4.5 Die Initianten des Aussichtspunkts begründeten ihr Begehren u.a. damit, die Aussichtslage solle als Ruhepunkt und wertvoller Erholungsraum erhalten bleiben. In der Tat bezweckt der Aussichtsschutz nach § 75 PBG nicht den Schutz der Aussicht um ihrer selbst willen, sondern als Qualität des öffentlichen Raumes. Dementsprechend sind Aussichtslagen typischerweise eingebettet in öffentliche Erholungsgebiete, Parkanlagen, Promenaden oder in ein Fusswegnetz. In X ist dies zum Beispiel in den verschiedenen Abschnitten des H.-Wegs oder bei der reformierten Kirche der Fall. Der vorliegend streitbetroffene Aussichtspunkt hat jedoch keinen Bezug zu Erholungsgebieten, öffentlichen Einrichtungen und wichtigen Fusswegen (kommunaler Richtplan, Gesamtrevision festgesetzt mit Gemeindeversammlungsbeschluss vom 15. Januar 2015). Er liegt am Fahrbahnrand einer – wenn auch von Motorfahrzeugen schwach frequentierten – Quartierstrasse. Dass es sich nicht um eine wichtige Fussgängerverbindung handelt, zeigt sich auch daran, dass die Strasse nicht über ein Trottoir verfügt. Wohl wird die Strasse in geringem Mass auch von Fussgängern begangen, der Wanderweg führt aber in diesem Abschnitt der A.-Strasse durch das Tobel des M.-Bachs, ohne den Aussichtspunkt zu passieren. Ausserdem liegt der Aussichtspunkt im Gemeindegebiet an sehr peripherer Lage. Gemäss Stellungnahme des Gemeinderates zur Initiative befinde sich der Aussichtspunkt nicht auf einer Route, die typischerweise von Fussgängern und Erholungssuchenden begangen werde. Der mit ihm geschaffene Mehrwert käme im Vergleich zu den bereits bestehenden Aussichtspunkten nur für einen kleineren Personenkreis zum Tragen.

Dieser Auffassung kann gefolgt werden. Der öffentliche Raum, von dem aus die Aussicht gegeben ist, beschränkt sich auf einen kurzen, ca. 10 m langen Abschnitt der Fahrbahn, die hier auf beiden Seiten von Wald bzw. privaten Grundstücken gesäumt wird. Bei diesen Gegebenheiten wird die Aussicht höchstens kurz im Vorübergehen wahrgenommen, denn es fehlt jegliche Infrastruktur, um am Aussichtspunkt zu verweilen und die Sicht zu geniessen. Eine solche Infrastruktur ist auch nicht geplant und aufgrund der räumlichen Verhältnisse kaum realisierbar. Von einem «Ruhepunkt» und «wertvollen Erholungsraum», den es zu erhalten gelte (Begründung des Initiativbegehrens), kann offensichtlich nicht die Rede sein. Daran ändert nichts, dass sich die Beigeladene lange nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens und unter Bezugnahme auf die von der Abteilung anlässlich des Augenscheins geäusserte vorläufige Einschätzung der Rechtslage gegenüber der Rekursinstanz bereit erklärte, auf ihrem Grundstück Kat.-Nr. 2, welches sich beim Aussichtspunkt auf der gegenüberliegenden Strassenseite befindet, unter Einräumung einer Personaldienstbarkeit zugunsten der Öffentlichkeit ein «Aussichtsbänklein» für die Dauer von 25 Jahren zu dulden. Die Vorinstanz erklärte sich daraufhin mit Eingabe vom 17. September 2014 bereit, ein solches zu erstellen und zu erhalten. Diese Vorbringen sind verspätet und darum nicht zu berücksichtigen. Die Bekanntgabe der vorläufigen Einschätzung der Rechtslage anlässlich des Lokaltermins ist als Rechtswohltat zu Handen der Parteien zu verstehen, die anders als neue Vorbringen einer Gegenpartei keine Erwiderung erforderlich macht. Sie kann nicht dazu führen, dass die Rekursgegnerschaft weit nach Ablauf der Rekursfrist ihre Argumentation und den Sachverhalt entsprechend anpasst. Die Rechtslage ist insoweit keine

andere, als wenn das Gericht auf eine Bekanntgabe der vorläufigen Einschätzung verzichtet hätte. Im Übrigen ist das Vorbringen unbehelflich, da der angebotene Sitzplatz im Gegensatz zur Festlegung des Aussichtspunktes zeitlich nur beschränkt bestehen würde und die Grundeigentümerin die Entschädigungsfrage offen lässt. Ausserdem sind die fraglichen Absichtserklärungen nicht dazu geeignet, die Realisierung der fraglichen Sitzbank rechtlich in verbindlicher Weise zu sichern.

Sodann ist die Attraktivität der Aussicht dahingehend zu relativieren, dass der Vordergrund durch ein in kurzer Distanz befindliches Gebäude geprägt sein wird, welches erwartungsgemäss auf dem rekurrentischen Grundstück Kat.-Nr. 1 erstellt werden wird, so dass der Blick in die Ferne zur Hauptsache knapp über das Dach des Gebäudes erfolgen wird. Im Übrigen ist die Aussicht keineswegs «einmalig» schön, wie die Vorinstanz vorbringt. Die Fernsicht auf See und Berge ist auch von anderen Punkten in der näheren Umgebung möglich und nicht vom fraglichen Standort abhängig.

Im Ergebnis erscheint die Festlegung des Aussichtspunktes als unzweckmässig und damit als unangemessen.

3.4.6 Das öffentliche Interesse an einem derart unzweckmässig ausgestalteten und erwartungsgemäss schwach frequentierten Aussichtspunkt ist als gering einzustufen. Dies spiegelt sich auch im äusserst knappen Abstimmungsresultat der Gemeindeversammlung, welche die fragliche Initiative mit 89 Ja-Stimmen zu 87 Nein-Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von nur 1,58 Prozent angenommen hatte. Das ursprüngliche Ansinnen der Initianten, die ehemals auf dem Privatgrund der Rekurrierenden geduldete, aber inzwischen entfernte Sitzbank mit seiner Aussicht zu erhalten, lässt sich nicht mehr realisieren.

Dem geringen öffentlichen Interesse steht ein erheblicher Eingriff in das private Eigentum der Rekurrierenden gegenüber, die eine beträchtliche Beschränkung der Bebaubarkeit ihres in der zweigeschossigen Wohnzone gelegenen Grundstücks hinnehmen müssen. Gemäss Art. 30 Abs. 3 BZO darf kein Bestandteil eines Gebäudes, der Umgebungsgestaltung oder der Bepflanzung die durch die Sichtwinkel des Aussichtspunktes festgelegte Ebene durchstossen. Bereits aufgrund der Hanglage und der ungünstigen Form des Grundstücks sowie wegen der Bau- und Waldabstandslinien sind der Überbaubarkeit enge Grenzen gesetzt. Hinzu kommt nun noch eine höhenmässige Begrenzung durch die Höhenkote des Aussichtsschutzes, so dass das gemäss Zonenvorschriften zulässige Mass nicht mehr ausgeschöpft werden kann. Es ist davon auszugehen, dass auf ein Geschoss verzichtet werden muss, ein als Terrasse begehbare Flachdach ebenfalls nicht möglich ist und die Nutzungs- und Gestaltungsmöglichkeiten noch anderweitig eingeschränkt sind, etwa was den Sichtschutz anbelangt.

Unter diesen Umständen besteht kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Festlegung des Aussichtspunktes.

4. Zusammengefasst erweist sich die Festlegung des Aussichtspunktes als unangemessen und unverhältnismässig, weshalb der angefochtene Beschluss in Gutheissung des Rekurses aufzuheben ist.