

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00748 vom 21. August 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-08-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2013.00748](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00748)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00748 du 21 août 2014

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00748 del 21 agosto 2014

## Regeste

Gestaltungsplan | Kantonaler Gestaltungsplan "Uto Kulm" (Üetliberg). [Ausgangslage: 2010 schied der Zürcher Kantonsrat im Gipfelbereich des Üetlibergs ein Erholungsgebiet von kantonalen Bedeutung aus. Gestützt darauf setzte die Baudirektion 2012 den kantonalen Gestaltungsplan Uto Kulm fest. Mehrere dagegen gerichtete Rekurse von Natur- und Heimatschutzverbänden hiess der Regierungsrat 2013 teilweise gut und wies die Sache zur Überarbeitung des Gestaltungsplans an die Baudirektion zurück. Gegen diesen Rückweisungsentscheid erhoben die Hotel Uto Kulm AG und zwei Heimatschutzverbände Beschwerde beim Verwaltungsgericht.] Legitimation: Die Hotel Uto Kulm AG und die beiden Heimatschutzverbände sind beschwerdeberechtigt (E. 2). Anfechtungsobjekt: Der angefochtene Rückweisungsentscheid stellt - aus Gründen der Prozessökonomie - ein zulässiges Beschwerdeobjekt dar. Die Heimatschutzverbände können die umstrittene Richtplanänderung allerdings nicht direkt anfechten, sondern lediglich eine akzessorische Überprüfung verlangen (E. 3). Kognition: Der Regierungsrat durfte (im Rekursverfahren) sein eigenes Ermessen uneingeschränkt an die Stelle desjenigen der Baudirektion setzen. Demgegenüber muss sich das Verwaltungsgericht (im Beschwerdeverfahren) darauf beschränken, den Rekursentscheid des Regierungsrats auf eigentliche Rechtsfehler hin zu überprüfen (E. 4). Richtplan: Die kantonsrätliche Ausscheidung eines Erholungsgebiets auf dem Üetliberg war rechtmässig. Die Richtplanänderung ermöglicht eine sinnvolle Koordination der involvierten Nutzungs- und Schutzinteressen (Naherholung, Tourismus, Gastgewerbe, Naturschutz). Betroffen ist eine relativ kleine Fläche des im Eigentum der Hotel Uto Kulm AG stehenden Üetliberggipfels, wo enge Platzverhältnisse herrschen und wo - auch künftig - mit einem hohen Besucheraufkommen zu rechnen ist (E. 5.5) Kleinbauzone: Der Gestaltungsplan Uto Kulm ermöglicht eine Ausdehnung der gastronomisch nutzbaren Fläche auf dem Üetliberg um 20 % (seit 2002), denn er sieht die Legalisierung der 2002 bis 2006 illegal erstellten Bauten sowie weitere Nutzungen (Kiosk etc.) vor. Die Frage, ob die vorgesehenen Nutzungserweiterungen als Umgehung der Vorschriften über Bauten ausserhalb der Bauzonen zu erachten sind (unzulässige Kleinbauzone), machte der Regierungsrat zu Recht von einer die einzelnen Gestaltungsplanbestimmungen betreffenden Interessensabwägung abhängig (E. 6.4). Nachträgliche Baubewilligung: Die Interessensabwägung, die zur Beurteilung des zulässigen Baubereichs auf dem Üetliberggipfel erforderlich ist, muss - entgegen der Auffassung der Hotel Uto Kulm AG - auf Gestaltungsplanebene erfolgen und nicht erst im nachträglichen Baubewilligungsverfahren (E. 7.2). Naturschutz: Aufgrund eines 2008 erstellten Gutachtens der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) ist davon auszugehen, dass der im Gestaltungsplan Uto Kulm vorgesehene Baubereich zur Folge hat, dass das BLN-Objekt Nr. 1306 (Albiskette-Reppischtal) auf naturschutzrechtlich verpönte Weise beeinträchtigt wird (E. 8.4). Waldgesetz: Der im Gestaltungsplan Uto Kulm vorgesehene

Baubereich, der 0 bis 2 Meter an den Wald heranreicht, verstösst gegen waldrechtliche Abstandsvorschriften (E. 9.7). Turmbeleuchtung: Die Hotel Uto Kulm AG, die Gemeinde Stallikon, die Stadt Zürich und der Kanton Zürich haben in einem Nutzungsvertrag vorgesehen, dass der Aussichtsturm auf dem Üetliberg als "Landmark" (mit Fernwirkung) beleuchtet werden soll. Der Regierungsrat beanstandete zu Recht, dass eine solche Beleuchtung im Gestaltungsplan selber festgehalten sein müsste (E. 10.3). Fahrtenkontingent: Die Kontrolle der Einhaltung des Kontingents von jährlich 4000 Fahrten auf den Üetliberg betrifft eine auch in der Öffentlichkeit heftig umstrittene Frage. Dies rechtfertigt eine dauerhaft verbindliche Regelung auf Ebene des Gestaltungsplans; eine bloss zwischen den Nutzungsvertragsparteien geltende Regelung genügt nicht (E. 11.3). Helikopterflüge: Der Gestaltungsplan Uto Kulm sie

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz, vertreten durch ZVS/BirdLife Zürich, Verband der Naturschutzvereine in den Gemeinden,

#### **E. 3.1**

Beim angefochtenen Rückweisungsentscheid handelt es sich nicht um einen das Verfahren abschliessenden Entscheid, weshalb kein Anfechtungsobjekt im Sinn von § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 1 VRG vorliegt. Es liegt auch kein faktischer Endentscheid vor (vgl. BGE 138 I 143 E. 1.2), denn der Baudirektion, an die die Sache zurückgewiesen wurde, bleibt angesichts der Aufhebung des gesamten Gestaltungsplans ein beträchtlicher Entscheidungsspielraum (vgl. E. 14). Demnach ist zu prüfen, ob der Rückweisungsentscheid einen anfechtbaren Zwischenentscheid darstellt.

#### **E. 3.2**

Die Anfechtbarkeit von Teil-, Vor- und Zwischenentscheiden richtet sich im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht sinngemäss nach Art. 91–93 BGG (§ 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG). Nach Art. 93 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde zulässig gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide, die nicht den Ausstand oder die Zuständigkeit betreffen, (a.) wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können, oder (b.) wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde.

#### **E. 3.3**

Weder die Hotel Uto Kulm AG noch die beschwerdeführenden Verbände sind ihrer Pflicht nachgekommen, vor Verwaltungsgericht zu substantzieren, weshalb ihnen durch den angefochtenen Entscheid ein nicht wiedergutzumachender Nachteil entstehen könnte bzw. inwiefern die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (vgl. BGr, 25. Juni 2014, 5A.931/2013, E. 1). Trotz dieses Begründungsmangels kann das Verwaltungsgericht allerdings von Amtes wegen auf die Beschwerden eintreten, wenn die entsprechenden Voraussetzungen klarerweise erfüllt sind (vgl. Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014

[Kommentar VRG], § 19a N. 47 und 54).

### **E. 3.4**

Würde die Beschwerde der Hotel Uto Kulm AG gutgeheissen, so würde dies die sofortige Herbeiführung eines Endentscheids bewirken, denn dann würde der von der Baudirektion am 6. Februar 2012 festgesetzte Gestaltungsplan vollumfänglich bestätigt. Dadurch würde ein bedeutender Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren erspart: Niemand stellt in Abrede, dass die im angefochtenen Rekursbeschluss angeordnete vollständige Neuausarbeitung des Gestaltungsplans und die als Folge zu erwartende Überarbeitung des Nutzungsvertrags ein zeit- und kostenintensives Verfahren verursachen würden (vgl. E. 14). Es widerspräche demnach dem Gebot der Prozessökonomie, wenn das Verwaltungsgericht erst nach Ausarbeitung eines neuen Gestaltungsplans und Nutzungsvertrags über die Rechtmässigkeit des ursprünglichen Gestaltungsplans entscheiden würde. Der Beschwerde der Hotel Uto Kulm AG liegt somit ein zulässiges Anfechtungsobjekt im Sinn von § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG zugrunde.

### **E. 3.5**

zu erfolgen hat, als die Heimatschutzverbände die Aufhebung der Richtplanänderung beantragt haben. Eine Prüfung der vorinstanzlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen erübrigt sich nach dem Gesagten, da der diesbezügliche Antrag der Heimatschutzverbände nur für den Fall der Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses im beantragten Umfang gestellt wurde.

### **E. 3.6**

Im Rahmen des zweiten Beschwerdeantrags verlangen die Heimatschutzverbände, Disp.-Ziff. II des Regierungsratsbeschlusses sei auch insoweit aufzuheben, als der Regierungsrat die Sache im Sinn der Erwägungen an die Baudirektion zurückgewiesen habe. Soweit die Heimatschutzverbände damit rügen, der Gestaltungsplan hätte (auch) aufgrund der akzessorischen Überprüfung der Richtplanänderung aufgehoben werden müssen, liegt ein zulässiges Anfechtungsobjekt vor: Die von den Heimatschutzverbänden geltend gemachte Unrechtmässigkeit des Richtplans hätte zur Folge, dass dem Gestaltungsplan, der auf der Richtplanänderung basiert, die rechtliche Grundlage genommen würde bzw. dass dieser – wie die Vorinstanz zu Recht erwog – hinfällig würde. Die Gutheissung des Antrags mit der von den Verbänden vorgebrachten Begründung würde deshalb einen sofortigen Endentscheid bewirken (§ 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Dadurch könnte ein zeit- und kostenaufwändiges Verfahren verhindert werden, da weder der Gestaltungsplan noch der Nutzungsvertrag überarbeitet werden müssten (vgl. E. 3.4). Auf die Beschwerde der Heimatschutzverbände ist somit (in Bezug auf das zweite Begehren) einzutreten. 4. Kognition

## **E. 4**

ZVS/BirdLife Zürich, Verband der Naturschutzvereine in den Gemeinden,

### **E. 4.1**

Im Rekurs- und Beschwerdeverfahren gilt ein unterschiedlicher Überprüfungsmassstab: Mit Rekurs können gerügt werden: a. Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung oder Ermessensunterschreitung, b. unrichtige oder ungenügende

Feststellung des Sachverhalts, c. Unangemessenheit der angefochtenen Anordnung (§ 20 Abs. 1 VRG). Mit Beschwerde können hingegen grundsätzlich nur die Rügen gemäss § 20 Abs. 1 lit. a und b erhoben werden (§ 50 Abs. 1 VRG); die Rüge der Unangemessenheit ist bloss dann zulässig, wenn ein Gesetz dies vorsieht (§ 50 Abs. 2 VRG).

#### **E. 4.2**

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sind die Rekursbehörden grundsätzlich verpflichtet, ihre umfassende Überprüfungsmöglichkeit nach § 20 Abs. 1 VRG voll auszuschöpfen und angefochtene Entscheide demnach auch auf Unangemessenheit zu überprüfen (vgl. VGr, 28. April 2010, URB.2009.00001, E. 2.2). Nicht selten anerkennt die Rechtsprechung allerdings Gründe, die es zulässig erscheinen lassen, dass die Rekursinstanz ihre Kognition einschränkt – insbesondere wenn der Entscheid einer kommunalen Behörde zu überprüfen ist, wenn die Erstinstanz die entscheiderelevanten persönlichen oder örtlichen Verhältnisse besser kennt als die Rekursinstanz, wenn es um technische oder verwaltungsorganisatorische Fragen geht oder wenn es sich um eine Streitsache besonderer Natur handelt (Heimatschutz; Prüfungsergebnisse). Gerichtliche Rechtsmittelinstanzen, die weder Aufsichts- noch Oberverwaltungsbehörden sind, haben eigenständige Beurteilungsspielräume der Verwaltungsbehörden grundsätzlich zu respektieren (vgl. Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 57 ff. und N. 80 ff.). Im vorliegenden Fall hatte der Regierungsrat im Rekursverfahren einen die kantonale Nutzungsplanung betreffenden Beschluss der Baudirektion zu überprüfen. In dieser Situation sind keine Gründe ersichtlich, die es rechtfertigen könnten, dass der Regierungsrat als Rekursinstanz seine Kognition einschränkt: Der erstinstanzliche Entscheid stammt von einer kantonalen (und nicht von einer kommunalen) Behörde, der Regierungsrat entschied als übergeordnete Verwaltungsbehörde (und nicht als unabhängige Gerichtsinstanz), und der Regierungsrat verfügt bis zu einem gewissen Grad über planungsrechtliches Fachwissen. Die Ermessenskontrolle des Regierungsrats war deshalb nicht auf die Prüfung einer rechtsfehlerhaften Ermessensausübung der Baudirektion beschränkt. Vielmehr konnte der Regierungsrat sein eigenes Ermessen uneingeschränkt an die Stelle desjenigen der Baudirektion setzen (Donatsch, § 20 N. 49).

#### **E. 4.3**

Demgegenüber ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, das Ermessen der Baudirektion bzw. des Regierungsrats zu überprüfen. Mangels abweichender spezialgesetzlicher Grundlage kann das Gericht den angefochtenen Entscheid nur auf eigentliche Rechtsfehler, nicht aber auf Unangemessenheit überprüfen (§ 50 Abs. 2 VRG). Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG, denn bereits das regierungsrätliche Rekursverfahren gewährleistet die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde (vgl. Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 33 N. 75). 5. Richtplan

#### **E. 5**

WWF Schweiz, vertreten durch WWF Zürich,

#### **E. 5.1**

Der Kantonsrat statuierte am 28. Juni 2010 Textergänzungen im Plan "Landschaft" des kantonalen Richtplans. Im Kapitel 3.4.2.1 (Karteneinträge) bezeichnete er neu folgende Fläche als Erholungsgebiet von kantonaler Bedeutung: "Uetliberg, Uto Kulm: Ausflugsrestaurant mit Aussichtspunkt (Turm, Sporn, Känzeli)." Im Kapitel 3.4.2.2

(Massnahmen zur Umsetzung) ergänzte er folgenden Text: "Für den Uto Kulm setzt er [der Kanton Zürich] einen kantonalen Gestaltungsplan fest, der die öffentlichen Interessen an der Nutzung des Aussenraums (Wanderweg, Ausflugsrestaurant, Aussichtspunkt, Erhaltung des Lebensraums von Tier- und Pflanzenwelt, dauernd öffentlich zugänglicher und grosszügiger Aussichtspunkt, Waldpflegekonzept, archäologische Fundstätten, Einhaltung der Schutzziele des BLN-Gebiets) sichert, die zulässigen Bauten und Anlagen und deren Nutzung festlegt sowie die notwendigen verkehrlichen Regelungen (Fahrtenkontingent, Controlling) trifft."

### **E. 5.2**

Der Regierungsrat begründete die Rechtmässigkeit der vom Kantonsrat statuierten Richtplanänderungen im angefochtenen Entscheid wie folgt: Auf dem Gipfel des Üetlibergs bestehe ein Konflikt zwischen den wirtschaftlich genutzten Flächen und den für die Erholungssuchenden freizuhaltenden Gebieten. Eine Entflechtung dieses Nutzungskonflikts bzw. eine Regelung der Konfliktpunkte sei nötig, und zwar unabhängig von der Frage des Umgangs mit den unbewilligten Ausbauten. Angesichts der intensiven Nutzung des Uto Kulm als Start- und Zielgebiet von Wanderungen sowie als Aussichtspunkt sei es gerechtfertigt, den Gipfel des Üetlibergs trotz seiner relativ geringen Fläche als Erholungsgebiet von kantonalen Bedeutung aufzunehmen. Damit werde das öffentliche Interesse an der Zugänglichkeit der Aussichtsterrasse und des Aussichtsturms unterstrichen. Die wichtigsten Ansprüche der Öffentlichkeit seien zwar bereits durch die heute bestehenden Regelungen gesichert. Doch angesichts der engen Raumverhältnisse und des massenhaften Besucheraufkommens auf dem Gipfel bestehe zusätzlicher Regelungsbedarf, um die Zugänglichkeit des Uto Kulm zu sichern. Dank der Richtplanänderung und der darauf gestützten Festsetzung eines Gestaltungsplans werde es möglich, die öffentlichen Interessen an der Nutzung des Aussenraums zu sichern, die zulässigen Bauten und deren Nutzung festzulegen und die nötigen verkehrlichen Regelungen zu treffen. Dass der Kantonsrat das Erholungsgebiet nur in Text- und nicht auch in Planform bezeichnet habe, führe nicht zur Aufhebung der Richtplanänderung, denn das betroffene Gebiet sei durch die örtlichen Gegebenheiten ungefähr eingegrenzt, und die detaillierten Regeln seien ohnehin im Gestaltungsplan festzusetzen.

### **E. 5.3**

Gemäss § 23 Abs. 1 lit. c PBG sind im Landschaftsplan jene Flächen (von kantonalen Bedeutung) als Erholungsgebiet zu bezeichnen, die der Erholung der Bevölkerung dienen und bei denen dieser Zweck gegenüber anderen Nutzungen überwiegt. Die kantonalen Richtpläne sind im Massstab 1:25'000 darzustellen (§ 7 lit. a der Verordnung über die einheitliche Darstellung der Richtplanung vom 8. Dezember 1976). Als "Erholungsgebiete" bezeichnet werden gemäss Kapitel 3.5.2 des kantonalen Landschaftsplans zum einen ausgewählte Bereiche innerhalb grösserer Erholungsräume. Zum anderen sind es Bereiche mit speziellen Erholungsnutzungen, die nicht mit anderen Mitteln gesichert werden können. In den im Richtplan bezeichneten Erholungsgebieten ist der Erholungsnutzung gegenüber anderen Nutzungen im Rahmen der Interessenabwägung besondere Bedeutung beizumessen. Wenn Bauten und Anlagen für die Erholungsnutzung erstellt werden sollen, bildet der Richtplaneintrag "Erholungsgebiet von kantonalen Bedeutung" ein wichtiges Argument für deren Standortgebundenheit. Nach Art. 9 Abs. 2 RPG werden Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, wenn sich neue Aufgaben stellen oder wenn eine gesamthafte bessere Lösung möglich ist. Die

Planungen sind neuen Erkenntnissen und Entwicklungen anzupassen, soweit Rechtssicherheit und Billigkeit es zulassen (§ 9 Abs. 2 PBG). Anders als bei der (eigentümergebundenen) Nutzungsplanung sind bei der Anpassung der (nicht eigentümergebundenen) Richtpläne keine grundrechtlich geschützten Verhältnisse Einzelner zu berücksichtigen; eine Änderung setzt nicht voraus, dass sich die Verhältnisse "erheblich" geändert haben (Alexander Ruch, Umwelt – Boden – Raum, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Band VI, Basel 2010, N. 750).

#### **E. 5.4**

Vor dem Hintergrund der dargelegten Rechtsgrundlagen der Richtplanung ist davon auszugehen, dass dem Kantonsrat als Richtplangeber und dem Regierungsrat als Rekursinstanz ein erhebliches Ermessen zukommt, während sich das Verwaltungsgericht auf die Prüfung von Rechtsfehlern zu beschränken hat (vgl. E. 4.3). Die vorliegend strittige, vom Verwaltungsgericht akzessorisch zu überprüfende Richtplanänderung wäre deshalb nur dann als unzulässig zu erachten, wenn die Planungsbehörden ihr beachtliches Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt bzw. Art. 9 RPG, § 9 PBG oder § 23 PBG verletzt hätten. Erweist sich die Richtplanänderung zwar nicht als zwingend erforderlich, aber doch als vertretbar, so ist sie im Rahmen des Beschwerdeverfahrens als zulässig zu erachten (vgl. E. 4.2).

#### **E. 5.5**

Angesichts des erheblichen Planungsermessens der Behörden und der beschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts vermögen die Einwendungen der beschwerdeführenden Heimatschutzverbände gegen die vom Kantonsrat festgesetzte und vom Regierungsrat als rechtmässig erachtete Richtplanänderung nicht zu überzeugen:

##### **E. 5.5.1**

Der Gipfel des Üetlibergs wird nicht nur von Bewohnerinnen und Bewohnern der Agglomeration Zürich, sondern auch von weiter herkommenden Touristinnen und Touristen intensiv als Ausflugs- und Naherholungsgebiet genutzt. Der Kantons- und der Regierungsrat durften deshalb ohne Ermessensüberschreitung davon ausgehen, dass ein überwiegendes Interesse daran besteht, auf Richtplanebene nicht bloss einen Aussichtspunkt und einen Wanderweg festzusetzen, sondern die Nutzungs- und Schutzinteressen im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung näher zu regeln und allfälligen Nutzungskonflikten auf diese Weise zu begegnen. Auch nach dem nunmehr rechtskräftig angeordneten Abbruch der illegal erweiterten Bauten auf dem Uto Kulm (vgl. Sachverhalt III.F) besteht Bedarf, den Berggipfel als Wandergebiet und Erholungsraum der Bevölkerung dauerhaft zugänglich zu machen, Regeln für die verschiedenen raumwirksamen Nutzungen und Schutzansprüche zu statuieren (Aussichtspunkt, Wanderweg, Gastgewerbe, Erhaltung der Tier- und Pflanzenwelt, Landschaftsschutz, Verkehrskonzept) und insbesondere die Nutzung des Aussenraums durch die Öffentlichkeit und den Gastgewerbebetrieb zu entflechten. Der Schluss des Kantons- und Regierungsrats, wonach die Erholungsnutzung auf dem Gipfel des Üetlibergs heute gegenüber anderen Nutzungen überwiege und die Ausscheidung eines Erholungsgebiets von kantonaler Bedeutung mit Gestaltungsplanpflicht rechtfertige, erscheint demnach vertretbar und verletzt weder Art. 9 RPG noch § 9 PBG noch § 23 PBG.

##### **E. 5.5.2**

Das von den beschwerdeführenden Heimatschutzverbänden angerufene Recht, Wald und Wiese zu betreten (Art. 699 Abs. 1 des Zivilgesetzbuchs [ZGB]), beschränkt sich auf Wald-

und Viehweideflächen und erlaubt den Grundstückzutritt nur, wenn dabei kein nennenswerter Schaden verursacht wird (vgl. Tarkan Göksu, Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, 2. Auflage 2012, N. 3 f. zu Art. 699 ZGB; BGE 109 Ia 76 E. 3b). Dieses Recht kann angesichts der engen Platzverhältnisse und des – auch künftig zu erwartenden – grossen Besucheraufkommens auf dem Üetliberggipfel jedenfalls nicht in gleicher Weise wie die vorgesehene Richt- und die darauf gestützte Nutzungsplanung gewährleisten, dass der im Privateigentum der Hotel Uto Kulm stehende Berggipfel für die Öffentlichkeit dauerhaft zugänglich ist und dass die verschiedenen Raumnutzungen aufeinander abgestimmt werden.

### **E. 5.5.3**

Im Richtplantext ist vom Betrieb eines "Ausflugsrestaurants" sowie von der Festlegung der "zulässigen Bauten" auf dem Gipfel des Üetlibergs die Rede. Damit wird entgegen der Auffassung der beschwerdeführenden Heimatschutzverbände weder die Zulässigkeit eines Seminarhotels noch die Legalisierung von illegal erweiterten Bauten oder die Schaffung einer Kleinbauzone präjudiziert. Diese Fragen sind vielmehr erst auf Ebene des kantonalen Gestaltungsplans zu regeln, wobei dem Gestaltungsplangeber ein erhebliches Ermessen zusteht (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG; BGE 118 Ib 503 E. 6b/cc). Dass der Inhalt des Gestaltungsplans zurzeit noch nicht rechtskräftig feststeht, ändert nichts daran, dass sich die Richtplanänderung vor dem Hintergrund des vorliegend angefochtenen Gestaltungsplans im Rahmen der akzessorischen Prüfung als rechtmässig erweist.

### **E. 5.5.4**

Schliesslich führt auch der Umstand, dass das Erholungsgebiet im Richtplan entgegen der einschlägigen Verordnung nicht kartografisch festgehalten wurde, nicht zur Unrechtmässigkeit der akzessorisch zu überprüfenden Richtplanänderung. Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass das Erholungsgebiet aufgrund der Beschreibungen im Richtplantext ("Turm, Sporn, Känzeli") im Hinblick auf die Gestaltungsplanfestsetzung hinreichend genau umschrieben wird, zumal Anordnungen der Richtplanung in der Regel ohnehin von ihrer Natur her nicht als parzellengenau verbindlich zu verstehen sind (vgl. Waldmann/Hänni, Art. 9 N. 19). 6. Kleinbauzone

## **E. 6**

WWF Zürich,

### **E. 6.1**

Die beschwerdeführenden Heimatschutzverbände machen nicht nur in Bezug auf die Richtplanänderung (E. 5.5.3), sondern auch in Bezug auf den Gestaltungsplan geltend, dass eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen werde.

### **E. 6.2**

Nach der Rechtsprechung ist die Schaffung einer Bauzone bzw. Spezialnutzungszone für ein konkretes Projekt zulässig, wenn die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Nutzungsplanung gemäss RPG entspricht. Ist dies der Fall, so ist sie rechtmässig und stellt keine Umgehung von Art. 24 ff. RPG dar, auch wenn eine Ausnahmegewilligung für das Bauvorhaben ausgeschlossen wäre. Eine Umgehung von Art. 24 ff. RPG ist nur anzunehmen, wenn mit der fraglichen Planungsmassnahme eine unzulässige Kleinbauzone geschaffen wird oder wenn sie sonst auf einer sachlich nicht vertretbaren Interessenabwägung beruht. Kleinbauzonen sind im Allgemeinen unzulässig, wenn sie

gegen das raumplanerische Ziel verstossen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern. Ermöglicht eine Kleinbauzone jedoch keine zusätzliche Streubauweise, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten, ist sie zulässig, sofern sie auch sonst auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht (BGr, 24. Mai 2012, 1C\_13/2012, E. 3.1; BGE 124 II 391 E. 3a). Nicht nur Bau-, sondern auch Nutzungs erweiterungen müssen sich als massvoll erweisen, um zulässig zu sein (vgl. VGr, 21. Mai 2014, VB.2013.00291, E. 4.8).

### **E. 6.3**

Der Regierungsrat hielt im angefochtenen Entscheid fest, das nach Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 Abs. 2 und 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) zulässige Erweiterungsmass auf dem Uto Kulm sei bereits 2002 ausgeschöpft gewesen (vgl. BGr, 20. Februar 2014, 1C\_610/2012, E. 4.2; VGr, 15. April 2010, VB.2010.00039, E. 3.4.3; Verfügung der Baudirektion vom 13. März 2009). Bis 2006 sei die Verglasung und Überdeckung der Terrassen erfolgt, womit der ganzjährig nutzbare Raum unzulässigerweise um rund 500 m<sup>2</sup> bzw. gut 15 % erweitert worden sei. Der angefochtene Gestaltungsplan ermögliche – neben den heute für den Gastrobetrieb benutzten Flächen (Art. 11 Abs. 1 GP) – zwei Aussenrestaurantbereiche à 60 m<sup>2</sup>, die Nutzung der öffentlich zugänglichen Flächen für gelegentliche geschlossene Veranstaltungen (Art. 10 Abs. 3 GP), die Nutzung eines Helikopterlandeplatzes für maximal 12 Flüge pro Jahr (Art. 18 GP) sowie einen Kiosk (Art. 9 und

### **E. 6.4**

Der Regierungsrat stellte bei der Beurteilung, ob der angefochtene Gestaltungsplan eine unzulässige Kleinbauzone bewirkt, zu Recht auf den baulichen Zustand von 2002 ab: Die seitherigen baulichen Erweiterungen sind gemäss dem Bundesgerichtsurteil 1C\_730/2013 vom 4. Juni 2014 illegal und müssen innert sechs Monaten rückgängig gemacht werden, weshalb sie auf die vorliegend umstrittenen Planfestsetzungen keinen Einfluss haben können. Vergleicht man den hier somit massgebenden baulichen Zustand des Uto Kulm von 2002 mit der Situation nach Umsetzung von Art. 9–11 und 18 des angefochtenen Gestaltungsplans, so ergibt sich vor dem Hintergrund der Darlegungen des Regierungsrats (E. 6.3) eine Ausdehnung der für den Gastrobetrieb nutzbaren Fläche um insgesamt rund 20 % (Verglasung der Süd- und Rondoterrasse: rund 15 %; Aussenrestaurantbereiche und Kiosk: rund 5 %). Der Regierungsrat hielt zu Recht fest, dass es sich dabei – unter Beachtung der bisher geltenden Plangrundlagen – um eine deutliche Überschreitung des zulässigen Erweiterungsmasses handle. Dies gilt umso mehr, als das Bundesgericht die nach 2002 erfolgten baulichen Erweiterungen als nicht bloss geringfügige Abweichung vom Gesetz erachtete (BGr, 4. Juni 2014, 1C\_730/2013, E. 8.3.2). Daraus lässt sich indessen nicht schliessen, dass die im Gestaltungsplan vorgesehene Nutzungsausdehnung um 20 % (seit 2002) zwingend nicht mehr als massvoll bzw. verhältnismässig bezeichnet werden kann, denn der Gestaltungsplan beruht auf einer neuen richtplanerischen Grundlage im Landschaftsplan (vgl. E. 5.1), sodass hier nicht mehr eine Ausnahmegewilligung im Sinn von Art. 24 RPG ff. zu beurteilen ist (vgl. E. 6.2). In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass der Ausbau des Restaurants Uto Kulm zu einem Seminarhotel vor 2002 – gestützt auf rechtskräftige Bewilligungen in den Jahren 2000 und 2001 – erfolgte (vgl. BGr, 7. März 2011, 1C\_328/2010, E. 3.3; VGr, 15. April 2010, VB.2010.00039, E. 3.3.3), weshalb nicht gesagt werden kann, dass die auf dem Uto Kulm zulässigen

Nutzungsarten aufgrund des Gestaltungsplans erweitert würden. Unter diesen Umständen erscheint der Schluss des Regierungsrats in Erwägung 6c des angefochtenen Entscheids vertretbar, dass die im Gestaltungsplan vorgesehene Ausdehnung der Nutzfläche um insgesamt rund 20 % (seit 2002) nicht zum vornherein eine Umgehung von Art. 24 ff. RPG darstelle und dass im Rahmen der Prüfung der einzelnen Gestaltungsplanbestimmungen zu untersuchen sei, ob die Planungsmassnahme auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruhe. Die Rüge der Heimatschutzverbände erscheint umso weniger gerechtfertigt, als der Regierungsrat in den nachfolgenden Erwägungen ohnehin zum Schluss kam, dass mehrere Gestaltungsplanbestimmungen unzulässig seien (vgl. E. 8–12) und dass die an der Festsetzung des Gestaltungsplans bestehenden Interessen tiefer zu gewichten seien als die gegenläufigen Interessen (vgl. E. 13). 7. Verhältnis zwischen Gestaltungsplan und Baubewilligung

## **E. 7**

Schweizer Alpenclub SAC, vertreten durch SAC-Uto, Mitbeteiligte, betreffend Gestaltungsplan, hat sich ergeben: I. A. Im kantonalen Richtplan war das Gebiet Uto Kulm (Üetliberg) bis anhin als Landwirtschaftsgebiet festgelegt; auf dem Gipfel ist ein Aussichtspunkt markiert. Im regionalen Richtplan ist ein Wanderweg eingetragen, der vom Berggipfel in Richtung Felsenegg führt ([www.zpk-amt.ch/doku/zpkww.pdf](http://www.zpk-amt.ch/doku/zpkww.pdf)). Der Uto Kulm befindet sich ferner im Landschaftsschutzgebiet "Üetliberg/Albis". Er liegt im Perimeter des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN-Objekt Nr. 1306, "Albiskette-Reppischtal"). B. Im März 2007 wurden die Gemeinden Stallikon und Uitikon, die Stadt Zürich sowie die Regionen Knonaueramt, Limmattal und Stadt Zürich zum Entwurf eines kantonalen Gestaltungsplans Uto Kulm angehört. Vom 2. Mai bis am 30. Juni 2008 wurde dieser öffentlich aufgelegt. Zu den Einwendungen wurde ein Bericht verfasst. Zeitgleich mit der Ausarbeitung des Gestaltungsplans wurde ein Nutzungsvertrag zwischen der Hotel Uto Kulm AG, der Gemeinde Stallikon, der Stadt Zürich und dem Kanton Zürich ausgehandelt; der Kanton unterzeichnete den Vertrag als letzte Partei am 3. Februar 2012. C. Am 28. Juni 2010 beschloss der Kantonsrat Zürich mit 110:58 Stimmen, den kantonalen Richtplan zu ändern und das Gebiet Üetliberg, Uto Kulm, als "Erholungsgebiet von kantonalen Bedeutung" auszuscheiden. Im Text des Landschaftsplans ergänzte der Kantonsrat Vorgaben für die Festsetzung eines kantonalen Gestaltungsplans. Der Bundesrat genehmigte die am 9. Juli 2010 im kantonalen Amtsblatt publizierte Richtplananpassung am 12. Januar 2011. Auf eine Beschwerde des Schweizer Heimatschutzes und des Schweizer Alpenclubs gegen den Beschluss des Kantonsrats über die Teilrevision des kantonalen Richtplans trat das Bundesgericht nicht ein (BGr, 10. April 2012, 1C\_181/2012). D. Am 6. Februar 2012 setzte die Baudirektion des Kantons Zürich den kantonalen Gestaltungsplan Uto Kulm (im Folgenden: GP) fest – unter der Bedingung, dass die im Nutzungsvertrag zwischen der Hotel Uto Kulm AG, der Gemeinde Stallikon, der Stadt Zürich und dem Kanton Zürich vorgesehenen Personaldienstbarkeiten zugunsten des Kantons Zürich rechtsgültig errichtet worden seien. Die Festsetzungsverfügung wurde am 2. März 2012 im Amtsblatt publiziert. Die im Nutzungsvertrag erwähnten Dienstbarkeitsverträge wurden am 29. Februar 2012 (Fusswegrecht) und 28. März 2012 (Mitbenützungsrrecht am Aussichtsturm und an den WC-Anlagen) unterzeichnet. II. A. Gegen die Gestaltungsplanfestsetzung vom 6. Februar 2012 rekurrten mehrere Personen und Organisationen beim Zürcher Regierungsrat, nämlich 1. die Pro Natura Schweiz, die Pro Natura Zürich, der Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz, der Zürcherische Vogelschutz ZVS/BirdLife Zürich, der WWF Schweiz und der WWF Zürich (Antrag auf

Aufhebung der Gestaltungsplangenehmigung); 2. der Verein Pro Üetliberg, der Zürcher Heimatschutz, der Schweizer Heimatschutz und der Schweizer Alpenclub SAC (Antrag auf Aufhebung der Gestaltungsplangenehmigung und der Richtplanänderung); und 3. C (Antrag auf Verzicht auf Helikopterflüge und Autofahrten zum Uto Kulm). B. Am 25. September 2013 beschloss der Regierungsrat, auf die Rekurse des Vereins Pro Üetliberg sowie von C werde nicht eingetreten (Disp.-Ziff. I). Der Rekurs des Zürcher Heimatschutzes, des Schweizer Heimatschutzes und des Schweizer Alpenclubs werde abgewiesen, soweit er die Aufhebung der kantonsrätlichen Richtplanänderung betreffe. Im Übrigen würden deren Rekurs sowie der Rekurs der Pro Natura Schweiz, der Pro Natura Zürich, des Schweizer Vogelschutzes, des Zürcherischen Vogelschutzes, des WWF Schweiz und des WWF Zürich gutgeheissen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden seien. Die Verfügung der Baudirektion vom 6. Februar 2012 betreffend Festsetzung des Kantonalen Gestaltungsplans Uto Kulm werde aufgehoben und die Sache an die Baudirektion zur Überarbeitung im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen (Disp.-Ziff. II). Die Rekursverfahrenskosten von Fr. 5'757.- würden zu je 1/18 dem Verein Pro Üetliberg und C und zu 2/18 (unter solidarischer Haftung) dem Zürcher Heimatschutz, dem Schweizer Heimatschutz und dem Schweizer Alpenclub auferlegt; im Übrigen würden die Kosten auf die Staatskasse genommen (Disp.-Ziff. III). Die Baudirektion habe der Pro Natura Schweiz, der Pro Natura Zürich, dem Schweizer Vogelschutz, dem Zürcherischen Vogelschutz, dem WWF Schweiz und dem WWF Zürich eine Parteientschädigung von gesamthaft und pauschal Fr. 1'000.- zu entrichten. Dem Zürcher Heimatschutz, dem Schweizer Heimatschutz und dem Schweizer Alpenclub habe die Baudirektion eine reduzierte Parteientschädigung von gesamthaft und pauschal Fr. 1'500.- zu bezahlen (Disp.-Ziff. IV). III. A. Am 31. Oktober 2013 gelangte die Hotel Uto Kulm AG mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, Disp.-Ziff. II des Regierungsratsbeschlusses vom 25. September 2013 sei insoweit aufzuheben, als der Regierungsrat den Rekurs gutgeheissen, die Verfügung der Baudirektion vom 6. Februar 2012 aufgehoben und die Sache an die Baudirektion zur Überarbeitung zurückgewiesen habe. Die Verfügung der Baudirektion vom 6. Februar 2012 sei zu bestätigen (unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Gegenparteien). Das Verwaltungsgericht legte aufgrund dieser Beschwerde ein Verfahren unter der Nummer VB.2013.00748 an. B. Ebenfalls am 31. Oktober 2013 gelangten der Zürcher Heimatschutz und der Schweizer Heimatschutz (im Folgenden: die Heimatschutzverbände) mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Sie beantragten, (1.) Disp.-Ziff. II des Regierungsratsbeschlusses vom 25. September 2013 sei insoweit aufzuheben, als der Regierungsrat den Rekurs gegen die kantonsrätliche Richtplanänderung abgewiesen habe; (2.) Disp.-Ziff. II des angefochtenen Beschlusses sei sodann auch insoweit aufzuheben, als der Regierungsrat die Sache "im Sinn der Erwägungen" an die Baudirektion zurückgewiesen habe; (3.) Disp.-Ziff. III des angefochtenen Beschlusses sei insoweit aufzuheben, als der Regierungsrat den Heimatschutzverbänden Rekursverfahrenskosten auferlegt habe; (4.) Disp.-Ziff. IV des angefochtenen Beschlusses sei insoweit aufzuheben, als der Regierungsrat den Heimatschutzverbänden lediglich eine reduzierte Umtriebsentschädigung zugesprochen habe; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Staatskasse. Das Verwaltungsgericht legte aufgrund dieser Beschwerde ein Verfahren unter der Nummer VB.2013.00750 an. C. Mit Verfügung vom 14. November 2013 vereinigte der prozessleitende Abteilungspräsident die Beschwerdeverfahren VB.2013.00748 und VB.2013.00750. D. Am 3. Dezember 2013 beantragte der Regierungsrat, die Beschwerde

sei abzuweisen. Die Baudirektion verzichtete am 16. Dezember 2013 darauf, sich zu den Beschwerden zu äussern. Die Heimatschutzverbände beantragten am 17. Dezember 2013, die Beschwerde der Hotel Uto Kulm AG sei abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu deren Lasten. Die Hotel Uto Kulm AG ihrerseits beantragte am 3. Januar 2014, die Beschwerde der Heimatschutzverbände sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu deren Lasten. E. Mit Replik vom 24. Januar 2014 hielt die Hotel Uto Kulm AG an ihren Beschwerdeanträgen fest. Die Heimatschutzverbände hielten mit Replik vom 28. Januar 2014 (ergänzt am 30. Januar 2014) ebenfalls an ihren Begehren fest. Mit Dupliken vom 14. Februar 2014 (Hotel Uto Kulm AG) bzw. 17. Februar 2014 (Heimatschutzverbände) hielten die beschwerdeführenden Parteien weiterhin an ihren Anträgen fest. Die Hotel Uto Kulm AG verzichtete am 24. Februar 2014 auf eine weitere Stellungnahme. Am 28. Februar 2014 äusserten sich die Heimatschutzverbände zur Duplik der Hotel Uto Kulm AG; diese verzichtete am 19. März 2014 auf eine weitere Stellungnahme. F. Am 4. Juni 2014 wies das Bundesgericht mit Urteil 1C\_730/2013 letztinstanzlich eine Beschwerde der Hotel Uto Kulm AG ab. Die Beschwerde hatte sich gegen eine Anordnung der Baubehörden gerichtet, mit der die Hotel Uto Kulm AG dazu verpflichtet worden war, ihre nicht bewilligten Bauten auf dem Üetliberg innert sechs Monaten vollständig abzubauen. Die Kammer erwägt: 1. Zuständigkeit Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ergibt sich aus § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). 2. Legitimation 2.1 Die Hotel Uto Kulm AG ist Grundeigentümerin der Parzelle Kat.-Nr. 1032 in Stallikon. Der umstrittene Gestaltungsplan enthält in Bezug auf diese Parzelle bzw. auf das dortige von der Hotel Uto Kulm AG betriebene Seminarhotel zahlreiche Rechte und Pflichten. Demnach ist die Hotel Uto Kulm AG durch die vorinstanzliche Aufhebung des Gestaltungsplans besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Rekursentscheids. Ihre Beschwerdelegitimation ist gestützt auf § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG zu bejahen. 2.2 In Bezug auf den Schweizer Heimatschutz wies das Bundesgericht in Erwägung 1.3 des Urteils 1C\_181/2012 vom 10. April 2012 darauf hin, diese Vereinigung sei befugt, im Rahmen der Anfechtung des gestützt auf den [damals vor Bundesgericht angefochtenen] Richtplan erlassenen [vorliegend angefochtenen] Nutzungsplans eine akzessorische Richtplanüberprüfung zu verlangen. Seine Beschwerdeberechtigung gegen detaillierte Planinhalte ergebe sich aus Art. 89 Abs. 2 lit. d des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und Ziff. 5 bzw. 7 des Anhangs zur Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO). Dieses Beschwerderecht sei auch im kantonalen Verfahren zu gewährleisten (Art. 33 Abs. 3 lit. a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG], Art. 111 Abs. 1 BGG). Vor dem Hintergrund dieser bundesgerichtlichen Ausführungen ist der Schweizer Heimatschutz im vorliegenden Verfahren – entgegen der Auffassung der Hotel Uto Kulm AG – zur Beschwerde legitimiert. Dieser Schluss entspricht der langjährigen bundesgerichtlichen Praxis, wonach Natur- und Heimatschutzverbände zur Beschwerde gegen Nutzungspläne unter anderem dann befugt sind, wenn – wie hier – die Umgehung von Art. 24 RPG durch die Schaffung unzulässiger Kleinbauzonen gerügt wird (BGE 139 II 271 E. 10.2). 2.3 Beim Zürcher Heimatschutz ergibt sich die Beschwerdelegitimation aus dem bis am 30. Juni 2014 geltenden, im vorliegenden Fall aber noch anwendbaren alt § 338a Abs. 2 Satz 1 des

Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; vgl. die Übergangsbestimmung zur Änderung des PBG vom 28. Oktober 2013 [OS 69, 262]; zum seit 1. Juli 2014 geltenden Recht vgl. § 338b PBG). Nach alt § 338a Abs. 2 Satz 1 sind zur Beschwerde gegen Anordnungen und Erlasse (soweit sie sich auf den III. Titel oder § 238 Abs. 2 PBG stützen) sowie gegen Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen gesamtkantonal tätige Vereinigungen berechtigt, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen. In seiner Praxis zu alt § 338a Abs. 2 Satz 1 PBG bejaht das Verwaltungsgericht die Beschwerdelegitimation kantonaler Natur- und Heimatschutzverbände unter anderem dann, wenn diese – wie hier – geltend machen, der angefochtene Gestaltungsplan diene der Umgehung von Art. 24 RPG durch die Schaffung unzulässiger Kleinbauzonen (vgl. VGr, 13. Januar 2011, VB.2010.00062, E. 2.4). Die Frage, ob sich die Beschwerdelegitimation des Zürcher Heimatschutzes auch auf alt § 338a Abs. 2 Satz 2 PBG stützen lässt, kann demnach offenbleiben. Der Zürcher Heimatschutz hat ein aktuelles schutzwürdiges Interesse, dass der Gestaltungsplan gänzlich aufgehoben und nicht zur Überarbeitung "im Sinn der Erwägungen" an die Baudirektion zurückgewiesen wird (vgl. E. 3.6). In diesem Zusammenhang ist der kantonale Verband – wie der schweizerische Verband (vgl. E. 2.2) – auch dazu berechtigt, eine akzessorische Überprüfung der zugrunde liegenden Richtplanänderung zu verlangen, zumal er auch in diesem Zusammenhang geltend macht, es liege eine Umgehung von Art. 24 RPG durch die Schaffung einer unzulässigen Kleinbauzone vor. 3. Anfechtungsobjekt

#### **E. 7.1**

Die Hotel Uto Kulm AG macht geltend, der Regierungsrat habe Art. 11 Abs. 1 des Gestaltungsplans zu Unrecht aufgehoben. Diese Gestaltungsplannorm lege lediglich den Baubereich auf dem Uto Kulm fest, ohne eine konkrete Baubewilligung zu erteilen. Die Festlegung führe damit entgegen der Auffassung des Regierungsrats weder zu einer Beeinträchtigung eines BLN-Objekts noch zu einer Verletzung von Waldabstandsvorschriften. Ob solche Verstösse vorlägen, sei erst im Rahmen des noch durchzuführenden Baubewilligungsverfahrens zu prüfen, das durch den vorliegenden Gestaltungsplan nicht präjudiziert werde.

#### **E. 7.2**

Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden: Gemäss § 83 Abs. 1 PBG werden mit Gestaltungsplänen für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt, wobei Abweichungen von den kantonalen Mindestabständen zulässig sind. Als (Sonder-)Nutzungsplan legt der Gestaltungsplan Randbedingungen fest, die im anschliessenden Baubewilligungsverfahren verbindlich sind, da eine akzessorische Überprüfung des Nutzungsplans im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich ausgeschlossen ist (BGE 131 II 103 E. 2.4.1 mit weiteren Hinweisen). Die Bebauung des Areals, das in Art. 11 Abs. 1 GP und im Situationsplan als "Baubereich" definiert ist, könnte im Baubewilligungsverfahren somit nicht aus grundsätzlichen natur- und heimatschutz- oder waldrechtlichen Gründen verweigert werden. Der Regierungsrat ging zu Recht davon aus, dass die Abwägung der öffentlichen Interessen, die für die Beurteilung des zulässigen Baubereichs und -umfangs massgebend sind, auf Gestaltungsplanebene stattzufinden hat. Der Umstand, dass gemäss Art. 21 Abs. 3 GP innert drei Monaten ab Inkrafttreten des Gestaltungsplans ein Baubewilligungsgesuch für die noch nicht

bewilligten Bauten einzureichen ist, ändert somit nichts daran, dass der in Art. 11 Abs. 1 GP vorgesehene Baubereich umfassend auf seine Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht zu überprüfen ist.

### 8. Naturschutzrechtliche Aspekte

#### 8.1 Der Gipfel des Üetlibergs ist als Teil des Objekts Nr. 1306 ("Albiskette/Reppischtal") im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) enthalten. Im Inventarblatt wird das Objekt wie folgt umschrieben: Markante Molassekette des Albis zwischen den engen Tälern der Sihl und der Reppisch. Junger Taleinschnitt der Reppisch mit aktiver Morphogenese. Bemerkenswerte Aufschlüsse der oberen Süsswassermolasse, besonders an der Falätsche, Relikt der Überlagerung mit älterem Deckenschotter (löchrige Nagelfluh). Durch Bergsturz gestauter Türlerseer. Naturnahe und natürliche Wälder als nicht häufige Ausnahme im Mittelland; nach Exposition und Böden unterschiedliche Waldtypen. Sihlwald: seit dem 14. Jahrhundert als Hochwald genutzt. Für das schweizerische Mittelland einzigartige Vielfältigkeit natürlicher Pflanzengesellschaften. Artenreiche kleine Hangmoore. Fauna mit breitem Artenspektrum. Beliebtes Wandergebiet.

#### 8.2 Die Eidgenössische Natur- und Heimatkommission (ENHK) formulierte in ihrem Gutachten vom 19. Dezember 2008 folgende Schutzziele für das Gebiet um den Uto Kulm des BLN-Objekts Nr. 1306: Ungeschmälerte Erhaltung der Landschaft mit der prägenden Silhouette; ungeschmälerte Erhaltung des Uto Kulm als Aussichtspunkt mit öffentlich zugänglichem Aussichtsturm und Aussichtsterrasse (genannt Känzeli); ungeschmälerte Erhaltung der prägenden geologischen und morphologischen Elemente; ungeschmälerte Erhaltung der prähistorischen Besiedlungsreste und der mittelalterlichen Zeugen und Befestigungsanlagen; ungeschmälerte Erhaltung der vielfältigen natürlichen und naturnahen Lebensräume und Waldgesellschaften mit ihren charakteristischen Pflanzen- und Tierarten; ungeschmälerte Erhaltung der engen Verzahnung von Wald und offenen Kulturlandflächen. Die ENHK hielt im Gutachten sodann fest, mit dem Umbau des Restaurants Uto Kulm in ein Seminarhotel seien Eingriffe in die morphologisch -geologisch wertvollen Deckenschotter-Formationen und die archäologische Fundstätte verbunden gewesen, die heute in ihrem Umfang nicht mehr genau ermittelt werden könnten. Möglicherweise seien wertvolle Funde zerstört worden. Mit den Eingriffen habe sich auch die Dominanz der Bauten in der Landschaft erheblich erhöht. Diese Veränderungen seien mit den für das Gebiet Uto Kulm formulierten Schutzzielen des BLN nicht vereinbar und in ihrer Summe als schwere Beeinträchtigung zu beurteilen. Gegenüber dem Zustand von 2002 sei die Beeinträchtigung des BLN-Objekts durch die nicht bewilligten Eingriffe insgesamt nochmals erhöht worden. Das genaue Ausmass der Eingriffe sei nicht ersichtlich, sodass die ENHK diese Eingriffe nicht einzeln und vertieft hinsichtlich der Verträglichkeit mit dem BLN-Objekt beurteilen könne. Zusammenfassend sei festzuhalten, dass das BLN-Objekt Nr. 1306 schwer beeinträchtigt werde durch die Veränderungen der Bauten und des Aussenraums in ihrer Funktion und Erscheinung, die Ausdehnung der privaten Nutzung zulasten der öffentlichen Zugänglichkeit der Aussichtsterrasse, die Eingriffe in die Landschaft und die wertvolle geologische Formation, die Veranstaltungen und den durch den erweiterten Hotelbetrieb verursachten Mehrverkehr mit Störung der Erholungssuchenden, die den Schutzzielen für das Gebiet Uto Kulm widersprechen würden.

#### 8.3 Der Regierungsrat kam im angefochtenen Entscheid unter Berufung auf das Gutachten der ENHK von 2008 zum Schluss, dass die seit 2002 erfolgten Umbauten auf dem Uto Kulm – insbesondere die Verglasung und Überdeckung der Süd- und Rondoterrasse und die damit verbundene Erweiterung des ganzjährig nutzbaren Raums um gut 500 m<sup>2</sup> – die Schutzziele des BLN in nicht bloss untergeordnetem Umfang beeinträchtigt hätten, zumal

das Gebäudevolumen auch optisch in bedeutendem Umfang erweitert worden sei, der Wintergarten visuell prominent über die Krete hinausrage und die Silhouette des durch die Bauten bereits beeinträchtigten Felsens erheblich verändere. Art. 11 Abs. 1 des Gestaltungsplans bewirke eine nicht bloss geringfügige Beeinträchtigung der ungeschmälerten Erhaltung der Landschaft, der prägenden geologischen und morphologischen Elemente und der vielfältigen natürlichen und naturnahen Lebensräume und Waldgesellschaften, die weder durch nationale noch durch regionale Interessen aufgewogen werden könnten.

8.4 Die von der Hotel Uto Kulm vorgebrachten Rügen vermögen diese regierungsrätlichen Erwägungen nicht als rechtsfehlerhaft erscheinen lassen:

8.4.1 Die Hotel Uto Kulm AG macht geltend, die ENHK habe im Gutachten von 2008 zum vorliegend angefochtenen Gestaltungsplan gar nicht Stellung genommen. Einzuräumen ist, dass sich die ENHK zu den Auswirkungen der Bautätigkeiten auf dem Uto Kulm nicht im Detail äusserte und festhielt, dass sie erst nach Abschluss des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens und der Durchsetzung allfälliger Rückbaumassnahmen definitiv zum Zonenplan Stellung nehmen werde. Das ändert allerdings nichts daran, dass die in E. 8.2 dargelegten Äusserungen der ENHK eine vorbehaltlose Gesamteinschätzung der natur- und heimatschutzrechtlichen Auswirkungen der Bautätigkeiten auf dem Uto Kulm enthalten. Dass sich der Regierungsrat bei der Beurteilung des angefochtenen Gestaltungsplans darauf stützte, ist nicht zu beanstanden.

8.4.2 Die Hotel Uto Kulm rügt weiter, die ENHK habe die Schutzziele für den Uto Kulm im Gutachten von 2008 unzulässigerweise viel breiter definiert als das Inventarblatt des BLN-Objekts Nr. 1306. Zutreffend ist in diesem Zusammenhang, dass das Inventarblatt nur eine relativ unbestimmte Umschreibung der Schutzziele enthält. Es hält in erster Linie fest, wo sich das Schutzgebiet befindet, wie dieses entstanden ist und welches die Besonderheiten sind (vgl. E. 8.1). Vor welchen konkreten Eingriffen Art. 6 NHG Schutz bietet, geht aus dem Inventarblatteintrag nicht hervor. In solchen Fällen kommt der ENHK die Aufgabe zu, die BLN-Schutzziele im Hinblick auf das konkret geplante Projekt zu konkretisieren und zu differenzieren (Jörg Leimbacher in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, Art. 5 N. 15 und Art. 7 N. 15) und im Gutachten anzugeben, ob und wie das Objekt ungeschmälert zu erhalten bzw. zu schonen ist (vgl. Art. 7 Abs. 2 Satz 2 NHG). Dabei ist der ENHK ein gewisses Ermessen zuzugestehen (BGE 136 II 214 E. 5). Im vorliegenden Fall ist nicht erkennbar, inwiefern die ENHK das ihr zustehende Ermessen überschritten haben sollte, indem sie die im Inventarblatt nur vage formulierten Schutzziele zum BLN-Objekt Nr. 1306 im Gutachten von 2008 (E. 8.2) konkretisiert und im Hinblick auf die Situation auf dem Gipfel des Üetlibergs dargelegt hat, welche Objekte aus Sicht des Natur- und Heimatschutzes besonders wertvoll sind bzw. ungeschmälert erhalten bleiben sollen.

8.4.3 Die Hotel Uto Kulm AG macht sodann geltend, die Natur- und Heimatschutzinteressen seien durch die ENHK bzw. durch den Regierungsrat zu hoch gewichtet worden. Dem ist vorab entgegenzuhalten, dass bereits das Gesetz einen sehr weitgehenden Schutz der BLN-Objekte vorsieht: Gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG wird durch die Aufnahme eines Objektes 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. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinn der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Weiter ist festzuhalten, dass in dem Gutachten der

ENHK gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grosses Gewicht zukommt. Vom Ergebnis der Begutachtung darf nur aus triftigen Gründen abgewichen werden, auch wenn der entscheidenden Behörde eine freie Beweiswürdigung zusteht. Dies trifft namentlich auch für die dem Gutachten zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen zu (BGE 136 II 214 E. 5). Im vorliegenden Fall hat die Hotel Uto Kulm AG keine triftigen Gründe genannt, die den Regierungsrat dazu verpflichtet hätten, von der fachgutachterlichen Einschätzung der ENHK von 2008 abzuweichen. Es erscheint denn auch plausibel, dass der Umbau des Restaurants auf dem Üetliberg zu einem Seminarhotel zu Eingriffen in die morphologisch -geologisch wertvollen, im Inventarblatt spezifisch erwähnten Deckenschotter-Formationen und die archäologische Fundstätte geführt hat, dass sich die Dominanz der Bauten in der Landschaft erheblich erhöht hat, dass dies mit den BLN-Schutzziele nicht vereinbar ist, dass die Eingriffe insgesamt als schwere Beeinträchtigung des BLN-Objekts Nr. 1306 zu beurteilen sind und dass die seit 2002 erfolgten nicht bewilligten Eingriffe zu einer noch höheren Beeinträchtigung geführt haben (E. 8.2). Die Hotel Uto Kulm AG macht zwar geltend, der angefochtene Gestaltungsplan ermögliche keine Schutzzielverletzungen durch bauliche Eingriffe, da die ausgeschiedenen Baubereiche flächenmässig den bereits rechtskräftig bewilligten Bauten entsprechen. Daraus kann sie indessen nichts zu ihren Gunsten ableiten, denn gemäss dem Gutachten der ENHK von 2008 ist die Beeinträchtigung des BLN-Objekts 1306 durch die seit 2002 erfolgten nicht bewilligten Eingriffe insgesamt nochmals erhöht worden (E. 8.2). Diese Feststellung durfte der Regierungsrat im Rahmen seines Ermessens dahingehend konkretisieren, dass das Gebäudevolumen seit 2002 auch optisch in bedeutendem Umfang erweitert wurde und dass der Wintergarten visuell prominent über die Krete hinausragt und die Silhouette des durch die Bauten bereits beeinträchtigten Felsens erheblich verändert (E. 8.3).

8.4.4 Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen und angesichts der eingeschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts (E. 4.3) erscheint der vorinstanzliche Schluss vertretbar, dass die seit 2002 erfolgten Umbauten auf dem Uto Kulm die Schutzziele des BLN in nicht bloss untergeordnetem Umfang beeinträchtigt haben. Diese Feststellung durfte der Regierungsrat im Rahmen seines Ermessens (E. 4.2) dahingehend würdigen, dass Art. 11 Abs. 1 GP eine nicht bloss geringfügige Beeinträchtigung der ungeschmälerten Erhaltung der Landschaft, der prägenden geologischen und morphologischen Elemente und der vielfältigen natürlichen und naturnahen Lebensräume und Waldgesellschaften bewirke, die weder durch nationale noch durch regionale Interessen aufgewogen werden könnten (vgl. BGE 127 II 273 E. 4c).

8.5 Insgesamt ist nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat zum Schluss kam, der in Art. 11 Abs. 1 GP vorgesehene Baubereich bewirke eine unzulässige Beeinträchtigung des BLN-Objekts Nr. 1306 bzw. eine Verletzung von Art. 6 Abs. 2 NHG.

9. Waldrechtliche Aspekte

9.1 Die Hotel Uto Kulm AG macht sodann geltend, die in Art. 11 Abs. 1 GP vorgesehene Ausscheidung eines Baubereichs tangiere die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes entgegen der Auffassung des Regierungsrats nicht. Dies ergebe sich nicht nur aus der erstinstanzlichen Verfügung der Baudirektion, sondern auch aus einer Stellungnahme des ALN von 2001. Der Wald werde durch die baulichen Erweiterungen nicht beeinträchtigt, sondern vielmehr – dank der seitlichen Verglasung der Terrasse – vor Verschmutzungen geschützt.

9.2 Auf dem zum Gestaltungsplan gehörenden Situationsplan 1:500 ist die vom ALN am 4. Juli 2008 festgesetzte, insgesamt rund 160 Meter lange Waldgrenze entlang der Nord-, West- und Südgrenze der bestehenden Gebäude auf dem Uto Kulm eingezeichnet. Der Abstand beträgt bei der Rondoterrasse rund 2 Meter, bei der Terrasse Süd rund 1,2 Meter und beim Metallsteg 0 Meter.

9.3 Nach Art. 17 Abs. 1

des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (WaG) sind Bauten und Anlagen in Waldesnähe nur zulässig, wenn diese die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigen. Der Zonenplan setzt im Bauzonengebiet Waldabstandslinien fest (§ 66 Abs. 1 PBG). Die Linien sind in einem Abstand von 30 m von der Waldgrenze festzusetzen; bei kleinen Waldparzellen oder bei besonderen örtlichen Verhältnissen können sie näher an oder weiter von der Waldgrenze gezogen werden (§ 66 Abs. 2 PBG). Nach § 262 Abs. 1 Teilsatz 2 PBG beträgt der Abstand von der forstrechtlichen Waldgrenze ausserhalb des Bauzonengebiets 30 Meter. Bauten und Anlagen innerhalb eines Waldabstandes von 15 m sind ausserhalb der Bauzone bewilligungspflichtig (vgl. § 3 der kantonalen Waldverordnung vom 28. Oktober 1998). Im Rahmen von Gestaltungsplänen darf von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 Satz 2 PBG). Die Anforderungen und das Ausmass der in Gestaltungsplänen zulässigen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung werden im PBG nicht näher umschrieben. Nach der Rechtsprechung dürfen die Abweichungen aber nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde (BGE 135 II 209 E. 5.2). Das geltende Bundesrecht ist jedenfalls zu beachten (vgl. BGE 131 II 103 E. 3.2.2).

9.4 Gemäss Rechtsprechung und Lehre besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der Einhaltung des gesetzlich vorgesehenen Waldabstands. Ob die Schutzfunktionen des Waldes durch Bauten gefährdet sind, hängt stark von den konkreten Verhältnissen im Einzelfall ab, wobei der Fachbehörde ein erhebliches Ermessen zukommt (BGr, 21. November 2008, 1C\_119/2008, E. 2.4; BGr, 10. April 2001, 1A.293/2000, E. 2c; VGr, 24. Oktober 2002, VB.2002.00030, E. 2d [= BEZ 2002 Nr. 60 = RB 2002 Nr. 73]). Das öffentliche Interesse verlangt, dass Unterschreitungen des Regelabstands möglichst gering zu halten sind. Die Freihaltung der Waldränder zu Pflege und Nutzung der Waldvegetation, zur Erholung der Bevölkerung oder zur Herstellung wohnhygienisch einwandfreier Verhältnisse sind bei einem Abstand von unter 10 m in der Regel nicht mehr ausreichend sichergestellt (VGr, 25. August 2011, VB.2011.00083, E. 4). Einen Waldabstand von weniger als 10 Metern hat das Verwaltungsgericht deshalb wiederholt als ungenügend bezeichnet (vgl. VGr, 27. November 2006, VB.2006.00070, E. 4).

9.5 Die Baudirektion hatte die Unterschreitung des gesetzlichen Waldabstands in der Festsetzungsverfügung vom 6. Februar 2012 als zulässig erachtet mit der Begründung, dass die Baubereiche der bestehenden Überbauung entsprechen und dass die Höhendifferenz zwischen Überbauung und Waldboden bis zu 20 Metern betrage. Drei Jahre zuvor – im Rahmen der (verweigerten) Baubewilligung vom 13. März 2009, die den gleichen Sachverhalt und die gleichen Rechtsfragen betraf – war die Baudirektion zum gegenteiligen Schluss gelangt und hatte die forstrechtliche Bewilligung zur Unterschreitung des Waldabstands verweigert. Zur Begründung hatte sie damals ausgeführt, erfahrungsgemäss entstehe bei bewohnten Liegenschaften und Restaurants, die sehr nahe am Wald stünden, rasch grosser Druck auf den Wald; die Bestockung werde oft widerrechtlich niedergehalten. Die Prüfung vor Ort auf dem Uto Kulm habe ergeben, dass die Voraussetzungen für die beantragte Unterschreitung des minimalen Waldabstands hier klar nicht gegeben seien. Der unmittelbar benachbarte alte Baumbestand sei bereits gefällt worden, und die neu aufwachsenden Jungbäume seien ohne Bewilligung zurückgeschnitten worden. Die unmittelbar am Waldrand stehenden verglasten Terrassenbauten seien nicht vereinbar mit den Bäumen, die bei Wind stark schwanken könnten. Die bereits erstellten Bauten beeinträchtigten daher die Walderhaltung. Eine nachträgliche Bewilligung komme somit nicht infrage.

9.6 Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Entscheid, der Waldabstand rund um das Seminarhotel auf dem Uto

Kulm sei sehr gering und beeinträchtige deshalb die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes. Die von der Baudirektion vorgeschlagene Lösung – halbhohes Gehölz in unmittelbarer Gebäudenähe und höhere Bäume in mehreren Metern Entfernung – entspreche einer künstlichen Zurückversetzung der Grenze der natürlichen Waldgesellschaft.

9.7 Die Erwägungen des Regierungsrats im angefochtenen Entscheid erweisen sich nicht als rechtsfehlerhaft. Der Schluss der Baudirektion von 2012, wonach der Waldabstand aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse unterschritten werden dürfe (E. 9.5), liesse sich zwar vor dem Hintergrund der eingeschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts (E. 4.3) an sich vertreten. Ebenfalls als vertretbar erscheint jedoch auch die drei Jahre zuvor erfolgte gegenteilige Beurteilung der Baudirektion, wonach die Walderhaltung durch die sehr nahe beim Wald stehenden verglasten Terrassen gefährdet sei (E. 9.5). Wenn der Regierungsrat die auf einen Augenschein gestützte Einschätzung der Baudirektion von 2009 als überzeugender erachtete als die ohne Augenschein erfolgte Beurteilung von 2012, so überschritt er das ihm zustehende erhebliche Ermessen (E. 4.2) nicht, wenn berücksichtigt wird, dass der Waldabstand zur verglasten Terrasse vom gesetzlichen Regelabstand sehr stark abweicht (0–2 statt 30 Meter), dass gemäss der Rechtsprechung ein erhebliches Interesse an der Einhaltung des gesetzlichen Waldabstands besteht, und dass das Verwaltungsgericht einen Waldabstand von weniger als 10 Metern wiederholt als ungenügend bezeichnet hat (E. 9.4). Weshalb der Regierungsrat auf eine nicht bei den Akten liegende Waldabstandsbeurteilung des ALN von 2001 hätte abstellen müssen, ist nicht ersichtlich und wird von der Hotel Uto Kulm AG nicht näher begründet.

9.8 Demnach ist nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat zum Schluss gelangte, der in Art. 11 Abs. 1 GP vorgesehene Baubereich verstosse gegen die waldgesetzlichen Abstandsvorschriften.

### 10. Turmbeleuchtung

#### 10.1 Gemäss Art. 15 des angefochtenen Gestaltungsplans muss die Beleuchtung dem Ort und der landschaftlichen Umgebung auf dem Uto Kulm angemessen sein; im Rahmen des Projekts betreffend die Umgebungsgestaltung (Art. 14 GP) ist der Baudirektion ein Beleuchtungskonzept vorzulegen. Nach Art. 8 des Nutzungsvertrags vom 3. Februar 2012 zwischen dem Kanton Zürich, der Hotel Uto Kulm AG, der Stadt Zürich und der Gemeinde Stallikon muss die Hotel Uto Kulm AG auf der Grundlage des Beleuchtungskonzepts von D Architekten vom 20. Juni 2011 ein Baugesuch einreichen, das den Vorgaben des Gestaltungsplans und des Erläuterungsberichts entspricht. Gemäss dem erwähnten Beleuchtungskonzept ist eines der Ziele der neuen Beleuchtung die gezielte Fernwirkung des Aussichtsturms: Die Turmspitze soll als "Landmark" (nächtlicher Orientierungspunkt) beleuchtet werden, im Zusammenspiel zum Swisscomturm. Das Beleuchtungskonzept von D Architekten wird auch im Erläuterungsbericht vom 21. November 2011 zum Gestaltungsplan dargelegt.

#### 10.2 Der Regierungsrat kam im angefochtenen Entscheid zum Schluss, Art. 15 des Gestaltungsplans müsse ergänzt werden, falls effektiv eine Beleuchtung des Aussichtsturms mit Fernwirkung ermöglicht werden solle. Angesichts der Schutzziele des BLN-Objekts (Silhouettenschutz) müsse eine möglichst zurückhaltende Beleuchtung angestrebt werden. Dabei sei zu berücksichtigen, dass der Üetliberg als Wahrzeichen bereits durch die hohe Fernsehantenne und durch Lichtemissionen des Hotel- und Restaurantbetriebs gut kenntlich gemacht sei, weshalb eine zusätzliche Markierung nicht notwendig erscheine. Denkbar sei immerhin eine Turmbeleuchtung unter einschränkenden Bedingungen. Infrage kämen etwa eine dezente Fernwirkung oder Einschränkungen in Bezug auf die Tageszeit, Jahreszeit oder Witterung, um dem Schutz der Tierwelt – vor allem der Zugvögel – Rechnung zu tragen. Dies müsste im Gestaltungsplan indessen ausdrücklich erwähnt werden.

#### 10.3 Was

die Hotel Uto Kulm AG gegen diese Ausführungen vorbringt, überzeugt nicht: Es trifft zwar zu, dass das Gesetz keine Vorschriften enthält zur Frage, wie detailliert die Modalitäten der Turmbeleuchtung auf Gestaltungsplanebene umschrieben sein müssen. Der Regierungsrat durfte aber im Rahmen seines erheblichen Ermessens (E. 4.2) berücksichtigen, dass die von den Parteien des Nutzungsvertrags offenbar angestrebte Turmbeleuchtung mit Fernwirkung – je nach Ausgestaltung – mit erheblichen Raum- und Umweltwirkungen verbunden sein kann. Dies rechtfertigt angesichts der Lage des Aussichtsturms auf einem geschützten Aussichtspunkt im Bereich eines BLN-Objekts eine sorgfältige Interessenabwägung. Dabei ist die gemäss Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) bestehende Pflicht zu beachten, die Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vgl. BEZ 2007 Nr. 57 E. 6.2). Das Bundesgericht hat in diesem Zusammenhang festgehalten, dass ein gewichtiges öffentliches Interesse daran besteht, zumindest unnötige Lichtemissionen im Rahmen der Vorsorge zu begrenzen, weil solche Emissionen negative Auswirkungen auf Pflanzen und Tiere haben können (BGE 140 II 33 E. 5.4). Es erscheint daher sachgerecht, die im Hinblick auf die geplante Turmbeleuchtung erforderliche Interessenabwägung auf Ebene des Gestaltungsplans vorzunehmen, zumal sich ein diesbezüglicher Konflikt zwischen Gastwirtschafts- und Naturschutzinteressen bereits heute abzuzeichnen scheint. Vor dem Hintergrund der eingeschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts (E. 4.3) ist demnach nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat die Auffassung vertrat, die von den Nutzungsvertragsparteien angestrebte Turmbeleuchtung als "Landmark" – mit Fernwirkung – müsste im Gestaltungsplan selber festgehalten sein.

## **E. 11**

Fahrtenkontingent

### **E. 11.1**

Gemäss Art. 17 Abs. 1 GP sind für den Gastgewerbebetrieb pro Jahr maximal 4'000 Fahrten von Motorfahrzeugen zwischen der Üetlibergstrasse in Ringlikon und dem Uto Kulm zulässig, wobei die Hin- und Rückfahrt zusammen als eine Fahrt gelten. Von 11 bis 18 Uhr gilt eine Sperrzeit; begründete Ausnahmen können bewilligt werden (Art. 17 Abs. 2 GP). Zur Kontrolle der Fahrten ist eine Anlage zur Fahrtenerhebung zu erstellen. Der Standort der ausserhalb des Geltungsbereichs des Gestaltungsplans liegenden Anlage ist vor Erteilung der Baubewilligung der Standortgemeinde mittels einer Dienstbarkeit zu sichern (Art. 17 Abs. 3 GP). Gepäck- und Behindertentransporte von und zur Endstation der SZU-Bahn sind mit dem Elektromobil zulässig und werden nicht an die Fahrtenzahl angerechnet (Art. 17 Abs. 5 GP). Der Nutzungsvertrag vom 3. Februar 2012 zwischen dem Kanton Zürich, der Hotel Uto Kulm AG, der Stadt Zürich und der Gemeinde Stallikon enthält in den Art. 10–13 Vorschriften betreffend die Erhebung und Kontrolle der Fahrten auf den Üetliberg sowie betreffend Sanktionen im Fall der Überschreitung des Kontingents von jährlich 4'000 Fahrten.

### **E. 11.2**

Der Regierungsrat kam im angefochtenen Entscheid zum Schluss, Art. 17 GP sei in Bezug auf Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten des Fahrtenkontingents zu wenig bestimmt formuliert und müsse deshalb ergänzt werden. Die Höhe des Kontingents von 4'000 Fahrten pro Jahr sei zwar nicht zu beanstanden. Zu bemängeln sei hingegen, dass sich der

Gestaltungsplan nicht zu den wichtigen Fragen äussere, wie die Fahrtenkontingente und Sperrzeiten einzuhalten bzw. zu kontrollieren seien und welche Sanktionen im Widerhandlungsfall erfolgten. Es genüge nicht, die Kontroll- und Sanktionsmassnahmen erst auf Ebene des Nutzungsvertrags zu regeln. Was den Standort des Fahrtenzählers betreffe, bestehe zwar effektiv die Gefahr von verfälschten Zahlen aufgrund von Autos, die illegal zur Bahnstation Üetliberg fahren und dort parkieren würden. Dieses Problem könne aber im Rahmen des Gestaltungsplans nicht gelöst werden, da der Standort des Fahrtenzählers ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters liege.

### **E. 11.3**

Die Hotel Uto Kulm AG macht geltend, die Kontrolle des Fahrtenkontingents sowie die Sanktionsmöglichkeiten seien in Art. 13 des Nutzungsvertrags entgegen der Auffassung des Regierungsrats hinreichend geregelt. Eine über Art. 17 Abs. 3 GP hinausgehende Regelung auf Gestaltungsplanebene sei nicht zwingend erforderlich, zumal der Nutzungsvertrag ohnehin Bestandteil des Gestaltungsplans bilde. Diese Argumentation überzeugt nicht: Die Kontrolle der Einhaltung des Fahrtenkontingents sowie die Sanktionierung von allfälligen Verstössen betrifft eine auch in der Öffentlichkeit heftig umstrittene Frage, was eine dauerhaft verbindliche Regelung auf Ebene des staatlich festgesetzten Gestaltungsplans – und nicht bloss eine gemäss Art. 19 f. des Nutzungsvertrags kündbare Vereinbarung zwischen den Parteien – rechtfertigt. Der Regierungsrat überschritt sein erhebliches Ermessen (E. 4.2) somit nicht, als er die Kontroll- und Sanktionsregelung im Nutzungsvertrag nicht genügen liess und stattdessen eine Ergänzung entsprechender Regeln im Gestaltungsplan verlangte.

### **E. 11.4**

Als unbegründet erweist sich aber auch die Rüge der beschwerdeführenden Heimatschutzverbände in Bezug auf die Höhe des Fahrtenkontingents. Der Regierungsrat ging mit der Baudirektion von einem leichten Optimierungspotenzial aus und legte das Fahrtenkontingent (4'000 pro Jahr) deshalb auf einen Wert fest, der leicht unter der heutigen Fahrtenzahl (4'250 pro Jahr) liegt (vgl. Erläuterungsbericht vom 21. November 2011 zum Gestaltungsplan). Die Festsetzung eines unter 4'000 Fahrten liegenden Kontingents hätte sich zwar an sich vertreten lassen, da die Hotel Uto Kulm AG dazu verpflichtet ist, die Verglasung und Überdeckung der Süd- und Rondoterrasse innert sechs Monaten abzurechen (vgl. E. 6.4). Vor dem Hintergrund der eingeschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts (E. 4.3) kann aber die Begrenzung auf 4'000 dem Gastgewerbebetrieb dienenden Fahrten pro Jahr nicht als geradezu rechtsfehlerhaft bezeichnet werden, zumal auch künftig von einem hohen Besucheraufkommen auf dem Üetliberg auszugehen ist (vgl. E. 5.5.1).

## **E. 12**

Helikopterflüge

### **E. 12.1**

Gemäss Art. 18 GP sind pro Jahr maximal 12 Helikopterflüge zulässig. Ausgenommen davon sind Rettungsflüge. Für die Landung und den Start kann der im Plan bezeichnete Bereich abgesperrt werden.

### **E. 12.2**

Der Regierungsrat hob Art. 18 GP auf mit der Begründung, dass diese Bestimmung mit dem Richtplanteil nicht vereinbar sei und gegen den Schutz der Aussichtspunkte verstosse. Die im Gestaltungsplan vorgesehenen Helikopterflüge hätten eine nicht bloss geringfügig beeinträchtigende Wirkung auf die Erholungssuchenden und Wildtiere. Die An- und Wegflüge führten zu weiträumigen und – verglichen mit dem bodengebundenen Verkehr – immissionsreichen Beschallungen. Bei Motorfahrzeugen seien nur Fahrten für die Wald- und Forstwirtschaft zulässig; Helikopterstarts und -landungen seien demnach mit den Schutzziele des BLN-Gebiets erst recht nicht vereinbar. Sie seien im Richtplan denn auch nicht vorgesehen. Helikopterflüge seien auf dem Uto Kulm nicht erforderlich, denn der Berggipfel sei mit Bahn und Elektromobilen bestens erschlossen. Ferner sei Art. 18 GP auch deshalb unzulässig, weil das Känzeli ein im Richtplan verzeichneter Aussichtspunkt und somit ein Schutzobjekt des Natur- und Heimatschutzes sei, dessen Schliessung zwecks Ermöglichung von Helikopterstarts und -landungen eine unzulässige Beeinträchtigung im Sinn von § 207 Abs. 1 in Verbindung mit § 203 Abs. 1 lit. b PBG darstelle.

### **E. 12.3**

Die von der Hotel Uto Kulm AG gegen diese Erwägungen vorgebrachten Rügen überzeugen nicht. Der Gestaltungsplan sieht in Art. 18 zwar nur einen moderaten Helikopterflugverkehr auf dem Uto Kulm vor (rund ein Start / eine Landung pro Monat). Doch angesichts der hohen Schutzbedürftigkeit des BLN-Gebiets (E. 8.4) und der grossen Zahl von Erholungssuchenden, die sich darin aufhalten (E. 5.5.1), erscheint die Auffassung des Regierungsrats konsequent, dass nicht nur der Autoverkehr auf den Uto Kulm auf das notwendige Minimum zu beschränken sei, sondern auch der Hubschrauberstart- und -landeverkehr. Die Hotel Uto Kulm AG legt selber nicht dar, inwiefern Helikopterflüge für die Erschliessung des Üetliberggipfels notwendig sein sollten. Der Regierungsrat durfte unter diesen Umständen zum Ergebnis gelangen, dass es sich bei Art. 18 GP nicht um eine notwendige verkehrliche Regelung im Sinn des Richtplans handle. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass sich die ENHK im Gutachten von 2008 zu den im Gestaltungsplan vorgesehenen Helikopterflügen nicht geäussert hat und dass diese aus luftfahrtrechtlicher Sicht möglicherweise zulässig sind. Demnach ist nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat Art. 18 GP infolge Richtplanwidrigkeit aufgehoben hat. Offenbleiben kann unter diesen Umständen die Frage, ob die im Gestaltungsplan vorgesehenen Helikopteran- und -abflüge dazu führen würden, dass der geschützte Aussichtspunkt auf dem Üetliberg auf unzulässige Weise beeinträchtigt wird.

### **E. 13**

Interessenabwägung

#### **E. 13.1**

Der Regierungsrat hielt im angefochtenen Entscheid fest, der Gestaltungsplan komme in wesentlichen Teilen der privaten Grundeigentümerin und Betreiberin des Hotel-Restaurants zugute, denn an der Legalisierung des gesamten Baubereichs Süd bestehe kein öffentliches Interesse. Dieser zentrale Punkt des Gestaltungsplans stelle eine massive Beeinträchtigung der BLN-Schutzziele dar und erweise sich aufgrund der faktischen Erweiterung des Gebäudevolumens auch in raumplanungsrechtlicher Hinsicht als fragwürdig. Gleiches gelte für die im Gestaltungsplan vorgesehene Beleuchtung des Aussichtsturms und die Starts und Landungen von Helikoptern, die in erster Linie der Werbung bzw. den Interessen des Hotels dienen. Schliesslich stehe auch das Kontingent von 4'000 Fahrten pro Jahr im

Interesse der Hotel Kulm AG, denn damit werde eine Ausnahme zum generellen – im Interesse der Erholungssuchenden stehenden – Fahrverbot geschaffen. Es bestehe zwar ein öffentliches Interesse daran, die Nutzungskonflikte auf dem Uto Kulm zu entflechten und den Zutritt zum Aussichtsturm und zum Hotelrestaurant zu gewähren, was bis zu einem gewissen Grad Kompromisse zulasten der Umwelt und der Raumplanung rechtfertigen könne. Im vorliegenden Fall genüge die Bedeutung dieser Interessen aber insgesamt nicht, um die im Gestaltungsplan vorgesehenen Eingriffe in den Natur- und Landschaftsschutz sowie in den Grundsatz der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet als zulässig zu erachten. Die einseitige Ausrichtung zentraler Elemente des Gestaltungsplans auf die Bedürfnisse der Hotel Uto Kulm AG und die Schwere der Eingriffe in das BLN-Objekt seien derart erheblich, dass sie nicht durch entgegenstehende öffentliche Interessen aufgewogen werden könnten.

### **E. 13.2**

Diese Interessenabwägung ist vor dem Hintergrund der beschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts (vgl. E. 4.3) nicht zu beanstanden. Der Regierungsrat hat entgegen der Auffassung der Hotel Uto Kulm AG nicht etwa übersehen, dass der Gestaltungsplan auch Pflichten und Eigentumsbeschränkungen zulasten der Grundeigentümerin enthält (Einräumung von Fusswegrechten, Zugänglichkeit des Aussichtsturms und der WC-Anlagen, Kioskbetrieb, Einreichung eines Beleuchtungskonzepts). Vielmehr hat der Regierungsrat auch diese Interessen in die Gesamtabwägung mit einbezogen. Wenn er dabei zum Schluss gelangte, dass die Vorteile, die der Hotel Uto Kulm AG und der Öffentlichkeit aus dem Gestaltungsplan (insbesondere aus der Legalisierung der Bauten im Zustand von 2006) erwachsen, geringer zu gewichten seien als die damit verbundenen Nachteile, so erscheint diese Interessenabwägung vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen (vgl. E. 8–12) nicht als rechtsfehlerhaft. Der Regierungsrat überschreitet das ihm zustehende erhebliche Ermessen (E. 4.2) nicht, indem er den Interessen des Landschaftsschutzes und der Trennung von Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet – anders als die Baudirektion – ein höheres Gewicht zumass als den Interessen an der Festsetzung des angefochtenen Gestaltungsplans. Hinzu kommen weitere erhebliche Verstösse, so gegen das Waldgesetz bezüglich des Gebäudeabstands bzw. den Richtplangentext im Zusammenhang mit den geplanten Helikopterflügen, worauf der Regierungsrat zu Recht explizit hingewiesen hat. Der vorliegende Gestaltungsplan, der unter anderem eine Ausdehnung der Nutzfläche um 20 % vorsieht, kann demnach insgesamt nicht mehr als eine auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruhende Erweiterung bestehender Bauten bezeichnet werden; insofern bewirkt der Gestaltungsplan gesamthaft gesehen eine unzulässige Kleinbauzone (vgl. E. 6.2 und 6.4). Damit erweist sich der Gestaltungsplan in der vorliegenden Form als unzulässig.

### **E. 14**

Aufhebung des gesamten Gestaltungsplans

#### **E. 14.1**

Der Regierungsrat erwog schliesslich, der angefochtene Gestaltungsplan bilde ein Gesamtpaket von aufeinander abgestimmten Bestimmungen, weshalb es kaum möglich sei, nur einzelne Bestimmungen – insbesondere die beanstandeten Art. 11 Abs. 1, 15, 17 und 18 GP – zu streichen oder zu ändern und die restlichen Vorschriften bestehen zu lassen. Art. 11 Abs. 1 GP, der die Baubereiche festlege, stelle eine zentrale Bestimmung des Ge-

staltungsplans dar. Falle dieser Artikel weg, so müsse eine umfassende neue Lösung gefunden werden, die auch die unbestritten gebliebenen oder im Rekursentscheid geschützten Punkte umfasse. Entsprechend sei die angefochtene Verfügung, die den Gestaltungsplan festsetze, gesamthaft aufzuheben. Die Sache sei an die Baudirektion zurückzuweisen, die zu beurteilen habe, ob und in welcher Form eine neue Lösung getroffen werden könne.

#### **E. 14.2**

Entgegen der Auffassung der Hotel Uto Kulm AG erweist sich die regierungsrätliche Aufhebung des gesamten Gestaltungsplans nicht als unverhältnismässig. Die Hotel Uto Kulm AG hat selber eingeräumt, dass es sich bei Art. 11 Abs. 1 GP, der den Baubereich definiert, um eine zentrale Bestimmung des Gestaltungsplans handelt, bei deren Aufhebung der gesamte im Nutzungsvertrag ausgehandelte Kompromiss zwischen Kanton, Gemeinden und Privateigentümern hinfällig würde. Die grosse Bedeutung von Art. 11 Abs. 1 GP ist auch daran ersichtlich, dass Art. 19 des Nutzungsvertrags eine Ungültigkeitsklausel enthält für den Fall, dass die unrechtmässig erweiterten Bauten im Bereich Süd- und Rondoterrasse nicht bewilligt würden. Der Schluss des Regierungsrats, dass es sich bei Art. 11 Abs. 1 GP um eine zentrale Bestimmung handelt, deren Aufhebung auch weitere Bestimmungen des Gestaltungsplans infrage stellt, erscheint vor diesem Hintergrund nachvollziehbar. Insbesondere ist nicht ersichtlich, inwiefern es Sinn machen könnte, einzig Art. 11 Abs. 1, Art. 15, Art. 17 und Art. 18 GP aufzuheben bzw. zu ändern, ohne den Parteien im Rahmen der anstehenden Neuausarbeitung des Gestaltungsplans Raum für Änderungen der übrigen Bestimmungen zu lassen. Die Hotel Uto Kulm AG hat denn auch nicht dargelegt, welche Vorschriften die Vorinstanz im Einzelnen nicht hätte aufheben dürfen bzw. inwiefern sie sich im Hinblick auf die Überarbeitung des Gestaltungsplans Vorteile erhofft hätte, wenn einzelne Bestimmungen des Gestaltungsplans nicht aufgehoben worden wären. Die gesamthafte Aufhebung der Festsetzungsverfügung vom 6. Februar 2012 durch die Vorinstanz ist somit nicht zu beanstanden.

#### **E. 15.1**

Zusammenfassend erweisen sich die Einwendungen der beschwerdeführenden Parteien als unbegründet. Die Beschwerden der Hotel Uto Kulm AG (VB.2013.00748) und der Heimatschutzverbände (VB.2013.00750) sind demnach abzuweisen, wobei die Abweisung der Beschwerde VB.2013.00750 insoweit lediglich im Sinn von Erwägung

#### **E. 15.2**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Der Aufwand für die Prüfung der Beschwerde der Hotel Uto Kulm AG (betreffend Gestaltungsplan) war grösser als jener für die Prüfung der Beschwerde der Heimatschutzverbände (betreffend Richtplan), weshalb die Verfahrenskosten im Verhältnis von 2/3 zu 1/3 aufzuteilen sind, unter solidarischer Haftung der Heimatschutzverbände für 1/3 der Kosten (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 14 VRG). Den beschwerdeführenden Parteien ist angesichts ihres Unterliegens keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerin und die Mitbeteiligten haben keine Parteientschädigung beantragt.

#### **E. 15.3**

Die vorliegende Abweisung zweier Beschwerden, die sich gegen einen regierungsrätlichen Rückweisungsentscheid richten, kann beim Bundesgericht unter den Voraussetzungen von

Art. 91 ff. BGG angefochten werden.

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