

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00621 vom 14. März 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-03-14, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2023.00621](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00621)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00621 du 14 mars 2024

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00621 del 14 marzo 2024

## Regeste

privater Gestaltungsplan | [Aussetzung der Waldabstandslinien; Richtplankonformität] Augenschein und Änderung des Spruchkörpers beim BRG zwischen Augenschein und Endentscheid (E. 2). Keine Bindung an einen negativen Vorprüfbericht nach § 89 Abs. 2 PBG (E. 6). Eine teilweise Suspendierung der Waldabstandslinien in der Sondernutzungsplanung ist zulässig, sofern dadurch die Grundordnung nicht ihres Sinngehalts entleert und das Bundesrecht eingehalten wird. Vorliegend erweist sich die teilweise Suspendierung der Waldabstandslinie auf 15 m als rechtmässig (E. 7). Der regionale Richtplan wurde mit Blick auf den vorliegenden Sondernutzungsplan geändert (Entlassung des Perimeters aus dem Gebiet der niedrigen baulichen Dichte) und trat während des Verfahrens vor Verwaltungsgericht in Kraft. Massgebend ist der günstigere neue regionale Richtplan (E. 8). Kosten- und Entschädigungsfolgen; Verweigerung einer Parteientschädigung für das Gemeinwesen (E. 10). Die Beschwerde wird abgewiesen.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2023.00621 Urteil der 3. Kammer vom 19. September 2024 Mitwirkend: Verwaltungsrichter André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiber Silvio Forster. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen 1. Politische Gemeinde Kilchberg, vertreten durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch RA C, 2. Baudirektion Kanton Zürich, 3. Stiftung Emilienheim für ältere Blinde und Sehbehinderte, vertreten durch RA D, Beschwerdegegnerinnen, betreffend privater Gestaltungsplan, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss (Urnenabstimmung) vom 15. Mai 2022 erteilte die Gemeinde Kilchberg ihre Zustimmung zu dem von der Stiftung Emilienheim für ältere Blinde und Sehbehinderte als Eigentümerin des Grundstücks Kat.-Nr. 01 an der F-Strasse 02 aufgestellten privaten Gestaltungsplan "Emilienheim". Mit Verfügung vom 20. Dezember 2022 erfolgte die Genehmigung durch die Baudirektion des Kantons Zürich (Dispositivziffer I), unter Vorbehalt von Art. 13 der Gestaltungsplanvorschriften, welcher nicht genehmigt wurde (Dispositivziffer II). Die Genehmigung wurde am 13. Januar 2023 im kantonalen Amtsblatt publiziert. II. Mit Eingabe vom 13. Februar 2023 liess A Rekurs ans Baurekursgericht erheben. Sie liess beantragen, der Gestaltungsplan "Emilienheim" sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben. Das Baurekursgericht führte am 1. Juni 2023 im Beisein aller Parteien einen Abteilungsangenschein durch. Mit Entscheid vom 12. September 2023 wies das Baurekursgericht den Rekurs ab (Dispositivziffer I) und auferlegte die Gerichtskosten von Fr. 9'240.- A (Dispositivziffer II). Zudem wurde A verpflichtet, der Stiftung Emilienheim eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.- zu bezahlen; im Übrigen

wurden keine Parteientschädigungen zugesprochen (Dispositivziffer III). III. A. Gegen den Entscheid des Baurekursgerichts vom 12. September 2023 liess A Beschwerde ans Verwaltungsgericht erheben mit dem Antrag, es seien der Beschluss der Gemeinde Kilchberg vom 15. Mai 2022, die Verfügung der Baudirektion vom 20. Dezember 2021 [recte: 2022] und der Entscheid des Baurekursgerichts vom 12. September 2023 aufzuheben. Zusätzlich liess sie einen Augenschein durch das Verwaltungsgericht beantragen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Mit Eingabe vom 26. Oktober 2023 beantragte das Baurekursgericht die Abweisung der Beschwerde. Mit Schreiben vom 15. November 2023 beantragte die Baudirektion des Kantons Zürich die Abweisung der Beschwerde und verwies auf den Mitbericht des Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 9. November 2023. Das ARE beantragte die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, und verwies auf seine Stellungnahme vor dem Baurekursgericht vom 16. März 2023. Die Stiftung Emilienheim liess am 16. November 2023 ihre Beschwerdeantwort einreichen und beantragte, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Mit Eingabe vom 20. November 2023 liess die Gemeinde Kilchberg ihre Beschwerdeantwort einreichen und beantragte die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. B. Mit Eingabe vom 17. Januar 2024 liess A auf die Beschwerdeantworten replizieren. Mit Eingabe vom 13. Februar 2024 liess die Gemeinde Kilchberg und mit Eingabe vom 22. Februar 2024 die Stiftung Emilienheim duplizieren. Am 16. April 2024 liess A eine Triplik einreichen, am 25. April 2024 die Stiftung Emilienheim eine Quadruplik. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist funktionell und sachlich zuständig für die Behandlung der Beschwerde gegen den Entscheid des Baurekursgerichts vom 12. September 2023, dem eine raumplanungsrechtliche Festlegung (privater Gestaltungsplan) zugrunde liegt (§ 41 Abs. 1 i. V. m. § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG; LS 175.2]). Die Beschwerdeführerin ist als Stockwerkeigentümerin der in unmittelbarer Nähe des Gestaltungsplangebiets gelegenen Liegenschaft Kat.-Nr. 03 zur Anfechtung des Entscheids des Baurekursgerichts legitimiert (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG; LS 700.1]). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Zur Begründung macht sie geltend, dass der am Augenschein beteiligte Abteilungspräsident des Spruchkörpers des Baurekursgerichts vor dem Entscheid zurückgetreten sei und der am Entscheid beteiligte Vizepräsident nicht am Augenschein teilgenommen habe. 2.2 Gemäss der Rechtsprechung ist die Durchführung eines Augenscheins geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegungen vor Ort Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen. Es ist zulässig, dass eine Rechtsmittelinstanz auf einen eigenen Augenschein verzichtet, wenn sich der massgebliche Sachverhalt aus dem vorinstanzlichen Augenschein bzw. aus den übrigen Verfahrensakten mit ausreichender Deutlichkeit ergibt (vgl. BGr, 9. Februar 2022, 1C\_129/2021, E. 3.3; VGr, 28. April 2022, VB.2021.00038, E. 1.2). Die Feststellungen anlässlich des Augenscheins sind vom Gerichtsschreiber bzw. der Gerichtsschreiberin zu protokollieren und allenfalls auch zu fotografieren (§ 20 der Organisationsverordnung des Baurekursgerichts vom 12. November 2010 [OV BRG; LS 700.7]). Sind wie beim Referentenaugenschein nicht alle am Entscheid beteiligten Mitglieder des Spruchkörpers beim Augenschein anwesend, muss das Protokoll den abwesenden Mitgliedern zuverlässig

Auskunft über die örtlichen Verhältnisse geben (VGr, 19. Januar 2023, VB.2022.00192, E. 3.2; vgl. auch VGr, 27. Juni 2019, VB.2018.00797, E. 4.3.3). 2.3 Die vom Baurekursgericht am Augenschein getroffenen Feststellungen, die in einem sehr ausführlichen und mit zahlreichen Fotografien versehenen Protokoll dokumentiert sind, können auch vom Verwaltungsgericht berücksichtigt werden (vgl. VGr, 30. Juni 2022, VB.2021.00730, E. 3). Ausserdem geben die Akten – so etwa die Modellfotos im Bericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) – über die massgebenden Umstände des streitbetroffenen Planungsakts hinreichend Auskunft. Auf einen zweiten gerichtlichen Augenschein (oder anderweitige Beweiserhebungen) kann daher verzichtet werden. 2.4 Der massgebliche Sachverhalt war bzw. ist vorliegend durch die Akten erstellt. Namentlich aufgrund der umfangreichen Fotodokumentation war auch der vorinstanzliche Spruchkörper am 12. September 2023 zur Entscheidung in der Lage, auch wenn der Vizeabteilungspräsident selbst nicht am Augenschein teilgenommen hatte. Ein sachlicher Grund für die Auswechslung des vormaligen Abteilungspräsidenten, welcher noch am Abteilungsangenschein vom 1. Juni 2023 teilgenommen hatte, durch den Vizepräsidenten lag zufolge zwischenzeitlichen Rücktritts des ersteren selbstredend vor.

### **E. 3.1**

Bei kommunalen Nutzungsplänen überprüft das Baurekursgericht alle Mängel, insbesondere auch die Zweckmässigkeit und Angemessenheit der planerischen Anordnungen (§ 20 Abs. 1 VRG, insbesondere § 20 Abs. 1 lit. c VRG). Folglich kommt ihm von Gesetzes wegen umfassende Kognition zu, womit Art. 33 Abs. 3 lit. b des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) Nachachtung verschafft wird, der eine volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch mindestens eine Rechtsmittelinstanz verlangt. Eine derartige Überprüfung schliesst nicht aus, dass sich die Rechtsmittelinstanz Zurückhaltung auferlegt, soweit über die Zweckmässigkeit kommunaler Planungsmassnahmen zu befinden ist (Art. 2 Abs. 3 RPG). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf die Rechtsmittelbehörde damit nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Lösungen wählen bzw. eine zweckmässige Würdigung der Gemeinde durch ihre eigene ersetzen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn das Baurekursgericht zu respektieren (BGr, 22. April 2015, 1C\_428/2014, E. 2.2; 6. Januar 2015, 1C\_130/2014, E. 2.2). Mitunter kommt den Gemeinden im Nutzungsplanrecht grundsätzlich Planungsautonomie zu. Bei der Überprüfung des kommunalen Planungsentscheids durch das Baurekursgericht muss insbesondere berücksichtigt werden, dass der erstinstanzlichen Behörde verschiedene Planungsvarianten zur Auswahl stehen können. Das Baurekursgericht darf von der gewählten Lösung nur abweichen, wenn sich die kommunale Behörde von unsachlichen, dem Zweck dieser Regelung fremden Erwägungen hat leiten lassen oder die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit verletzt.

### **E. 3.2**

Im Beschwerdeverfahren überprüft das Verwaltungsgericht als zweite Rechtsmittelinstanz Rekursentscheide nur auf Rechtsverletzungen, einschliesslich Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung, hin. Eine Überprüfung der Angemessenheit steht dem Verwaltungsgericht nicht zu (§ 50 Abs. 1 und 2 VRG). Das Verwaltungsgericht schreitet jedoch nicht erst dann ein, wenn die Würdigung der Vorinstanzen schlechthin unhaltbar oder willkürlich ist; es genügt, wenn sich diese als rechtswidrig erweist (vgl. VGr, 21. September 2015, VB.2014.00480, E. 2.3 f. mit Hinweisen; BGr, 2. Mai 2016,

1C\_34/2016, E. 3.3). Namentlich ist korrigierend einzugreifen, wenn die kommunale Lösung die überkommunalen Interessen ausser Acht lässt oder diesen ein falsches Gewicht beimisst, sie den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung widerspricht oder wenn die Gemeinde ihr planerisches Ermessen missbraucht sowie über- oder unterschritten hat (VGr, 15. Dezember 2022, VB.2022.00252, E. 2.3; vgl. BGE 145 I 52 E. 3.6).

#### **E. 4**

Der Gestaltungsplanperimeter ist deckungsgleich mit dem in der Zone für öffentliche Bauten gelegenen, 7'394 m<sup>2</sup> grossen Grundstück Kat.-Nr. 01, dessen südwestliche Hälfte von einem kommunalen Aussichtsschutzplan betroffen ist. Der östliche Bereich des Grundstücks umfasst im Zentrum das bestehende Hauptgebäude für die Pflege und Betreuung älterer blinder und sehbehinderter Personen. Daran schliesst westlich ein Anbau an. Östlich des Hauptgebäudes befindet sich ein Zweifamilienhaus. Der südwestliche, weitgehend flache Teil des Grundstücks Kat.-Nr. 01 dient als Park. Nordwestlich des Perimeters liegt das leicht ansteigende Waldgrundstück Kat.-Nr. 04 ("Lättenhölzli"), welches noch weiter gegen Norden wieder abfällt (vgl. den Plan "digitale Höhenmodelle 2021/22 ZH" im GIS-Browser; [www.gis.zh.ch](http://www.gis.zh.ch)). Der Gestaltungsplan sieht neben einem unterirdischen Baubereich C auch zwei oberirdische vor. Der Baubereich A umfasst das bestehende Hauptgebäude, welches nordwestlich (gegen Westen) erweitert werden soll (drei Vollgeschosse; maximale Gebäudehöhe 12 m) und zum Wald einen Abstand von 15 m ausweist. Damit wird die im nördlichen und nordwestlichen Teil des Grundstücks bestehende Waldabstandslinie, die einen Abstand von ca. 23 m vorgibt, unterschritten. Der Baubereich B (sieben Vollgeschosse; maximale Gebäudehöhe 25 m) befindet sich im Nordosten des Perimeters in einem abfallenden Gelände und soll mit einer punktförmigen Wohnbaute für Alterswohnungen überstellt werden.

#### **E. 5.1**

Mit – öffentlichen und privaten – Gestaltungsplänen werden für bestimmte umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 PBG). Für die Projektierung ist ein angemessener Spielraum zu belassen (§ 83 Abs. 2 PBG). Der Gestaltungsplan hat auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind; er kann Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten (§ 83 Abs. 3 PBG).

#### **E. 5.2**

Gemäss der Rechtsprechung muss ein Gestaltungsplan die Richtplanung und das übergeordnete Recht einhalten, namentlich die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes. Die Anforderungen und das Ausmass der zulässigen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung sind gesetzlich nicht definiert. Sondernutzungspläne dürfen zwar für einzelne Gemeindeabschnitte von der ihnen zugrunde liegenden Grundnutzungsordnung abweichen. Die Abweichungen dürfen die Bau- und Zonenordnung, welche auf eine Gesamtsicht der Gemeindeplanung ausgerichtet ist, jedoch nicht ihres Sinngehalts entleeren. Ansonsten gerät das wichtige Prinzip der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Planung in Gefahr. Ein strengerer Massstab an die Zulässigkeit solcher Abweichungen ist anzulegen, wenn der Erlass eines Sondernutzungsplans von einer weniger stark demokratisch legitimierten Behörde bzw. in einem weniger stark

demokratisch abgestützten Verfahren ergangen ist als der Erlass der Grundordnung, was vorliegend jedoch nicht der Fall ist (BGE 149 II 79 E. 3.3; 135 II 209 E. 5.2; BGr, 22. März 2022, 1C\_328/2020, E. 3.4.5; VGr, 15. Dezember 2022, VB.2022.00252, E. 2.2). Das geltende Bundesrecht ist jedenfalls zu beachten (vgl. BGE 131 II 103 E. 3.2.2).

### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Baudirektion sei bei der Genehmigung des privaten Gestaltungsplans an den Vorprüfbericht gebunden. Dies umfasse auch negative Feststellungen, wonach der Gestaltungsplan mit Blick auf die bestehende Waldabstandslinie und den regionalen Richtplan im Zeitpunkt der Vorprüfung nicht genehmigungsfähig gewesen sei. Die Zustimmung durch die Stimmbürger zum Gestaltungsplan sei bei einer hohen Stimmbeteiligung von 54 % mit 54 % Ja-Stimmen knapp ausgefallen.

### **E. 6.2**

Das Baurekursgericht führte zutreffend aus, dass § 89 Abs. 2 PBG hinsichtlich der negativen Einschätzungen der Vorprüfung keine Bindungswirkung an den Vorprüfbericht vorsehe. Ziel der Vorprüfung sei gerade, mit entsprechender Kritik eine Änderung des Inhalts des Gestaltungsplans oder seiner Begründung herbeizuführen, sodass dieser anschliessend genehmigungsfähig werde; eine Unzulässigkeit der Genehmigung aufgrund der teilweise negativen Vorprüfung sei deshalb zu verneinen. Auf die diesbezüglich ausführlichen Erwägungen der Vorinstanz kann in Anwendung von § 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG verwiesen werden. Inwiefern die Beschwerdeführerin aus der Stimmbeteiligung und dem ihrer Ansicht nach knappen Abstimmungsergebnis etwas zu ihren Gunsten gegen den Genehmigungsentscheid ableiten will, ist nicht nachvollziehbar. Wollte sie das Abstimmungsergebnis selbst bemängeln, so wäre dieses direkt anzufechten gewesen; im Rahmen der Beschwerde gegen den Genehmigungsentscheid ist das Abstimmungsergebnis hingegen nicht mehr Streitgegenstand.

### **E. 7.1**

Nach Art. 17 Abs. 1 des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991 (WaG; SR 921.0) sind Bauten und Anlagen in Waldesnähe nur zulässig, wenn sie die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigen. Aus wichtigen Gründen können die zuständigen Behörden die Unterschreitung des Mindestabstands unter Auflagen und Bedingungen bewilligen (Abs. 3). Art. 3 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) verlangt bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben eine umfassende Interessenabwägung (vgl. auch BBl 2014 4924). 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 PBG in der für Kilchberg massgeblichen Fassung (Übergangsbestimmung zur Änderung von 14. September 2015, Abs. 2) dürfen oberirdische Gebäude die im Zonenplan festgelegte Waldabstandslinie nicht überschreiten; ausserhalb des Bauzonengebiets beträgt der Abstand von der forstrechtlichen Waldgrenze 30 m (Abs. 1). Für unterirdische Bauten und Anlagen im Abstandsbereich gilt das Forstpolizeirecht (Abs. 3).

### **E. 7.2**

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 erheblicher Beurteilungsspielraum zukommt (BGr, 21. November 2008, 1C\_119/2008, E. 2.4; 10. April 2001, 1A.293/2000, E. 2c f.). Das öffentliche Interesse verlangt, dass Unterschreitungen des Regelabstands möglichst gering zu halten sind. Die Freihaltung der Waldränder zur 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, 22. März 2007, VB.2006.00070, E. 4).

### **E. 7.3**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass keine besonderen örtlichen Verhältnisse im Sinne von § 220 PBG bzw. von § 66 Abs. 2 PBG vorlägen, welche eine Unterschreitung der Waldabstandslinie erlauben würden. Innerhalb der Bauzonen wird der massgebliche Waldabstand durch die im Rahmen der Nutzungsplanung festzusetzenden Waldabstandslinien bestimmt (§ 262 Abs. 1 PBG). Zur "Nutzungsplanung" gehört auch die Sondernutzungsplanung, weshalb etwa im Rahmen eines Gestaltungsplans individuelle Waldabstände definiert werden können (Christoph Fritzsche/Christian Berz, in: Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz [Hrsg.], Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. Aufl., Wädenswil 2024, S. 1224 ff.). Wie das Baurekursgericht zu Recht ausführte, können mit dem Gestaltungsplan daher auch Waldabstandslinien zumindest teilweise suspendiert werden, sofern dadurch die Grundordnung nicht ihres Sinngehalts entleert und das Bundesrecht eingehalten wird (vorne E. 5, E. 7.1 f.). Die Abänderung eines Regelabstands gemäss Nutzungsplanung durch eine Regelung gemäss Sondernutzungsplanung ist im Rahmen dieser allgemeinen Interessenabwägung zu prüfen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern sich aus § 220 PBG darüber hinausgehende Anforderungen an die Suspendierung der Waldabstandslinie ergeben sollten. So betrifft § 220 PBG die Ausnahmegewilligung im konkreten Einzelfall und ist nicht auf einen Gestaltungsplan oder die Grundordnung selbst anwendbar. Vielmehr regelt diese Bestimmung die Abweichung von der Grundordnung im Einzelfall, wohingegen der Gestaltungsplan an die Stelle der Grundordnung tritt und diese ersetzt. Zudem wurde der private Gestaltungsplan vorliegend von derselben Gemeindelegislative genehmigt, welche auch die Grundordnung erlässt (§ 86 PBG).

### **E. 7.4**

Bei der Festsetzung der Waldabstandslinien könne gemäss der Beschwerdeführerin nach § 66 Abs. 1 und 2 PBG den besonderen örtlichen Verhältnissen Rechnung getragen werden, was vorliegend mit dem 23-m-Abstand gemäss Grundnutzungsordnung bereits erfolgt sei. Damit rechtfertige es sich nicht, diese besonderen örtlichen Verhältnisse nochmals im Gestaltungsplan zu berücksichtigen. Auch sei eine Anpassung der Waldabstandslinien alle 15 Jahre (Art. 21 Abs. 2 RPG) wegen des statischen Waldbegriffs nicht zulässig. Die Frage, ob § 66 Abs. 2 PBG auch auf Gestaltungspläne Anwendung findet, obwohl diese Bestimmung die erstmalige Festsetzung der Waldabstandslinien betrifft, kann offenbleiben. So handelt es sich beim Lättenhölzli um eine kleine Waldparzelle (8'127 m<sup>2</sup>), womit ein Unterschreiten des 30 m betragenden Waldabstands nach § 66 Abs. 2 PBG grundsätzlich

zulässig ist. Die örtlichen Verhältnisse sind sodann wie erwähnt im Rahmen der umfassenden Interessenabwägung zu berücksichtigen. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, dass (bereits) aufgrund der Planbeständigkeit keine Abweichung von der Grundordnung (welche einen Abstand von 23 m vorsieht) zulässig sei, wies das Baurekursgericht zutreffend darauf hin, dass die letzte Festsetzung auf 1995 zurückgeht und der Planungshorizont von 15 Jahren bei Nutzungsplänen längst überschritten wurde (vgl. Art. 15 Abs. 1 RPG). Auch die Berufung auf statische Waldgrenzen gemäss Art. 13 Abs. 1 und 2 WaG verfährt nicht. Waldabstandslinien gemäss Art. 17 WaG stellen keine Waldgrenzen im Sinne von Art. 10 Abs. 2 lit. a WaG dar, weshalb auch nicht der statische Waldbegriff gemäss Art. 13 Abs. 2 WaG zur Anwendung gelangt. Darüber hinaus könnten selbst die Waldgrenzen nach Art. 13 Abs. 3 WaG revidiert werden.

#### **E. 7.5**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, der vorliegende Gestaltungsplan weiche zu stark von der Grundordnung ab, was die Unterschreitung der Waldabstandslinie im nördlichen Gestaltungsplanperimeter (Baubereich A) betreffe. Es wären auch alternative Projekte zu berücksichtigen gewesen, die ohne eine Unterschreitung der Waldabstandslinie ausgekommen wären. Die Jury des Architekturwettbewerbs sei nicht unabhängig gewesen. So sei die Erweiterung des bestehenden Hauptgebäudes insbesondere zum südlichen Perimeter hin denkbar, wo sich heute die Gartenanlage für die Heimbewohnerinnen und -bewohner befinde. Es gehe daher nicht an, dass die Vorinstanzen davon ausgegangen seien, der Garten müsse erhalten bleiben, und deshalb das vorliegende Projekt ausgewählt worden sei. Ferner entstehe durch die 40 m lange Baute eine Riegelwirkung zum Wald hin und gefährde diese die Biodiversität. Auch die Beschattung des Waldrandes durch die 40 m lange und 13 m hohe Baute sei unzulässig. Zudem sei eine sichere Verbindung zwischen dem Hauptgebäude (Bauzone A) und dem beabsichtigten Wohnturm (Baubereich B) nicht zwingend oder zumindest unterirdisch realisierbar, weshalb eine andere Anordnung der Baubereiche möglich wäre. Ein Abweichen von der Waldabstandslinie sei nur zulässig, wenn dies alternativlos sei. Das Baurekursgericht sei in Willkür verfallen, indem es eine Suspendierung der Waldabstandslinie für zulässig erachtet habe.

#### **E. 7.6**

Das Baurekursgericht kam im Rahmen der Interessenabwägung betreffend Aussetzung der Waldabstandslinie zusammenfassend zu folgendem Schluss:

##### **E. 7.6.1**

Das Infragestellen der Unabhängigkeit der Jury des Architekturwettbewerbs sei unbehelflich, da zum einen die Beschwerdeführerin keine Unregelmässigkeiten bei deren Bestellung dargetan habe. Zum anderen sei ohnehin die materielle Beurteilung der fraglichen gestaltungsplanerischen Festlegungen ausschlaggebend.

##### **E. 7.6.2**

Die Überschreitung der Waldabstandslinie werde im Baubereich A im Erläuterungsbericht insbesondere damit begründet, dass bei vollumfänglicher Einhaltung des geltenden Waldabstands eine mit dem bestehenden Hauptbau zwingend zu verbindende Erweiterung des Pflegebereichs, die zudem noch den kommunalen Aussichtsschutz einhalten müsse, unmöglich sei. Der Aussenbereich im Südwesten stelle sodann für die Bewohnerinnen und Bewohner den einzigen Aufenthaltsbereich dar, zumal sie auf einen gewohnten und sicheren Bewegungsraum angewiesen seien. Daher könnten entsprechende Baukörper nur

im Norden des Grundstücks erstellt werden. Das Lättenhölzli stelle für die Besonnung der geplanten Bauten keine Einschränkung dar, während umgekehrt die ökologisch wichtige Besonnung des Waldrandes auch in Zukunft gewährleistet bleibe. Die besonderen Verhältnisse bestünden in der Eigenart und der öffentlichen Nutzung der Bauten (Pflege- und Wohnheim für Sehbehinderte und Blinde), der Topografie, der ortsbaulichen Situation und im Aussichtsschutz.

### **E. 7.6.3**

Es sei ohne Weiteres einleuchtend, dass das bestehende Hauptgebäude mit der baulichen Erweiterung und dem Pflegebereich zu verbinden sei. Auch das Festhalten an der Bestandesbaute erscheine als nachvollziehbar und in ortsbaulicher, ökologischer sowie ökonomischer Hinsicht sinnvoll. Das Freihalten der parkartigen Gartenanlage im Südwesten sei überzeugend. Diese sei von Hochbauten freizuhalten, zumal der Garten den Bewohnerinnen und Bewohnern eine vertraute und dafür prädestinierte topografische Umgebung biete, in der sich diese trotz körperlicher Einschränkungen frei bewegen könnten. Berücksichtige man, dass weder die Erweiterung des Pflegeheims noch die Alterswohnungen die Gartenanlage beeinträchtigen sollten, kämen die Baubereiche zwingend im nördlichen Grundstücksteil zu liegen und die Erschliessung im Südosten des Perimeters. Es komme hinzu, dass bei der von der Beschwerdeführerin favorisierten Lösung (südwestlicher Neubau für Alterswohnungen) die für die sehbehinderte Zielgruppe entscheidende Erschliessung bzw. Verbindung zum Hauptgebäude als unvorteilhaft erscheine. So müsste bei dieser Variante der Neubau weitgehend vom Bestandesbau abgerückt werden. Es müsse aber auch attestiert werden, dass mit der Lage des Baubereichs A eine gewisse Riegelwirkung zum Lättenhölzli einhergehe. Jedoch werde damit die im Vordergrund stehende Erhaltung der Gartenanlage im Südwesten sowie die Verbindung zum südlichen Quartier Breitenloo aufrechterhalten. Diesem Aspekt komme gemäss den Feststellungen am Augenschein hinsichtlich der Vernetzung und Biodiversität eine besondere Bedeutung zu.

### **E. 7.6.4**

Zusammenfassend sei die teilweise Aussetzung der Waldabstandslinie nach Art. 4 der Gestaltungsplanvorschriften (GPV) zweckmässig und aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung gerechtfertigt. So sei bei der Interessenabwägung auch berücksichtigt worden, dass ein Waldabstand von 15 m zu keinen massgeblichen Beeinträchtigungen des Waldrandes führe. Somit werde auch die Grundordnung durch die Suspendierung nicht ihres Sinngehalts entleert.

### **E. 7.7**

Mit Blick auf die Zurückhaltung des Verwaltungsgerichts hinsichtlich der Interessenabwägungen der Vorinstanzen ist nicht erkennbar, inwiefern diese ihren Beurteilungsspielraum überschritten hätten oder eine rechtswidrige Ausübung dieses Spielraums vorliegen sollte. Die Kritik der Beschwerdeführerin vermag keine Überschreitung des Beurteilungsspielraums darzutun. Insbesondere wurden mit Blick auf die Suspendierung der Waldabstandslinie auch die forstrechtlichen Interessen eingehend berücksichtigt sowie Alternativen mit nachvollziehbaren Begründungen ausgeschlossen. So bewegten sich die Vorinstanzen mit Blick auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Festsetzung der Waldabstandslinien im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums, wenn sie einen Waldabstand von 15 m als zulässig erachteten (vorne E. 7.2). Es ist nicht ersichtlich,

inwiefern dadurch in Bezug auf den Baubereich A eine Gefahr von umfallenden Bäumen bestehen sollte. Der Waldrand befindet sich in einem flach ansteigendem Gebiet (vorne E. 4) und der Gestaltungsplan sieht konkrete Sicherungsmassnahmen vor wie eine geschlossene Bauweise (Art. 5 Abs. 3 lit. a GPV, worunter der erläuternde Bericht zum Gestaltungsplan den Verzicht auf Loggias und Balkone versteht), dass nach Norden die Vordächer nicht über die Baubegrenzungslinien auskragen dürfen (Art. 5 Abs. 3 lit. c GPV) und dass der Waldsaum als ökologisch wertvoller, naturnaher Übergang zum Waldrand zu gestalten und zu pflegen ist sowie dass Fusswege einen Mindestabstand von 10 m zum Waldrand aufweisen müssen (Art. 8 Abs. 4 GPV). Zudem handelt es sich beim Lättenhölzli um einen äusserst kleinen Wald von kommunaler Bedeutung. Da er von Siedlungsgebiet umgeben ist und sich auch keine anderen Wälder in unmittelbarer Nähe befinden, erfüllt der Wald nur eine geringe ökologische Vernetzungsfunktion und dürfte aufgrund der primären Nutzung als (kleiner) Erholungsraum auch nur von geringer Bedeutung als Lebensraum für Tiere sein. Insgesamt erweist sich die Rüge mit Blick auf die Suspendierung der Waldabstandslinie als unbegründet. Die Grundordnung wird, nachdem auch gemäss der Sondernutzungsplanung ein Waldabstand von immerhin 15 m erhalten bleibt, nicht etwa ihres Sinngehaltes entleert.

### **E. 8.1**

Der regionale Richtplan Zimmerberg, in dessen Gebiet auch der streitige Gestaltungsplanperimeter liegt, wurde mit Beschluss vom 11. Mai 2023 teilrevidiert. Der Festsetzungsbeschluss des Regierungsrats datiert vom 12. Dezember 2023. Die Änderung des Richtplans erfolgte, als das vorliegende Verfahren bereits vor dem Verwaltungsgericht hängig war, weshalb der Zeitpunkt der massgeblichen Rechtslage zu bestimmen ist. Gemäss dem Bundesgericht ist die Rechtmässigkeit eines Verwaltungsakts grundsätzlich nach der Rechtslage zur Zeit seines Erlasses zu beurteilen. Im Laufe des Rechtsmittelverfahrens eingetretene Rechtsänderungen sind an sich unbeachtlich, es sei denn, zwingende Gründe sprächen für die Berücksichtigung des neuen Rechts. Das trifft nach bundesgerichtlicher Praxis vor allem dann zu, wenn Vorschriften um der öffentlichen Ordnung willen oder zur Durchsetzung erheblicher öffentlicher Interessen erlassen worden und daher auch in hängigen Verfahren sofort anwendbar sind (BGE 139 II 470 E. 4.2). Auch ist eine Bewilligung oder Konzession nicht aufzuheben, weil sie dem alten Recht widerspricht, wenn sie nach neuem Recht auf erneutes Gesuch hin zu erteilen wäre. Die Berücksichtigung neuen Rechts muss allerdings ausgeschlossen bleiben, wenn sie sich zulasten Dritter auswirken und namentlich deren Rechtsschutz beeinträchtigen könnte (BGE 126 II 522 E. 3b/aa; BGr, 5. Juli 2012, 1C\_491/2011, E. 6.4; zum Ganzen VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 11.2.3; 9. Dezember 2010, VB.2009.00666, E. 2.4, je mit Hinweisen; vgl. auch BGE 127 II 209, E. 2b).

### **E. 8.2**

Entsprechend ist hier der für die Beschwerdegegnerinnen günstigere neue regionale Richtplan massgeblich, weil es nicht angehe, das Projekt an Voraussetzungen zu messen, an der die regionale Richtplanung nicht mehr festhält. Vielmehr wurde der regionale Richtplan mit Blick auf den vorliegenden Gestaltungsplan dahingehend angepasst, dass der Gestaltungsplanperimeter aus dem Gebiet der niedrigen baulichen Dichte entlassen wurde (Richtplan Zimmerberg; Richtplantext Zimmerberg, Ziff. 2.6.2; Erläuternder Bericht regionaler Richtplan Zimmerberg, Teilrevision 2022, S. 10 f.; alle abrufbar unter: [www.zh.ch](http://www.zh.ch) > Planen & Bauen > Raumplanung > Richtpläne > regionale Richtpläne).

Demnach sind die Vorgaben des Richtplans zur niedrigen baulichen Dichte, wonach in der Regel nur zwei Vollgeschosse gebaut werden sollen und die Gebäudelänge auf einen Richtwert von 25 m begrenzt werden soll (Richtplantext Ziff. 2.6.2), nicht mehr beachtlich.

### **E. 8.3**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass der private Gestaltungsplan dem regionalen Richtplan widerspreche, da dieser den betroffenen Gestaltungsplanperimeter als Gebiet mit niedriger baulicher Dichte auswies. Der Wohnturm im Baubereich B mit seinen geplanten sieben Vollgeschossen sowie der Ausbau des bestehenden Hauptgebäudes auf eine Gebäudelänge von 40 m im Baubereich A verstiesse gegen den regionalen Richtplan. Die absehbare Revision des regionalen Richtplans Zimmerberg war bereits Thema im Rekursverfahren, wobei die Festsetzung noch ausstand. Die Rügen der Beschwerdeführerin sind mit Blick auf den neu in Kraft getretenen regionalen Richtplan, gemäss welchem der Gestaltungsplanperimeter nicht mehr in einem Baugebiet mit niedriger baulicher Dichte liegt, von vornherein nicht mehr stichhaltig.

### **E. 9**

Zusammenfassend ist die Beschwerde abzuweisen.

### **E. 10.1**

Da die Beschwerdeführerin unterliegt, sind ihr die Kosten des Beschwerdeverfahrens aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 i. V. m. § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung nach § 17 Abs. 2 lit. a VRG ist ihr ausgangsgemäss nicht zuzusprechen. Aufgrund des Verfahrensausgangs besteht kein Anlass, die Gerichtskosten und Parteientschädigungen im Rekursverfahren neu zu verlegen.

### **E. 10.2**

Antragsgemäss ist der Beschwerdegegnerin 3 eine angemessene Parteientschädigung nach § 17 Abs. 2 lit. a i. V. m. § 17 Abs. 3 VRG zuzusprechen, zumal eine externe Vertretung mandatiert wurde. Die Beschwerdegegnerin 1 beantragt ebenfalls eine Parteientschädigung. Den Gemeinwesen ist gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG gemäss ständiger Rechtsprechung lediglich in Ausnahmefällen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen, eine solche zuzusprechen. Die Entschädigungsberechtigung des Gemeinwesens entfällt in der Regel, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört, der Aufwand für das Rechtsmittelverfahren jenen nicht wesentlich übersteigt, den das Gemeinwesen im Rahmen des nichtstreitigen Verfahrens ohnehin erbringen musste, und die Behörden meist einen Wissensvorsprung aufweisen (VGr, 14. März 2024, AN.2022.00008, E. 6 mit Hinweisen). Ein Ausnahmefall liegt nicht vor, weshalb der Beschwerdegegnerin 1 keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

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