

Zu beurteilen war ein Gestaltungsplan, mit welchem im Hinblick auf die Erweiterung eines bestehenden Pflegeheims für die Dauer der Geltung des Gestaltungsplans die Wirkung der Waldabstandslinie ausgesetzt werden sollte.

Aus den Erwägungen:

2. Der Gestaltungsplanperimeter entspricht dem Grundstück Kat.-Nr. 8 im Halte von 7'394 m², das der Zone für öffentliche Bauten öB gemäss BZO der Gemeinde K. zugeschrieben ist. (...)

Der strittige Gestaltungsplan sieht - neben einem unterirdischen Baubereich C und der Entfernung des erwähnten Zweifamilienhauses und (mit Ausnahme eines Schopfs) der Kleinbauten sowie des Anbaus an das Hauptgebäude - zwei oberirdische Baubereiche vor: Der für das Pflegeheim vorgesehene (entsprechend dem Hauptgebäude im Bestand drei Vollgeschosse zulassende) Baubereich A (mit einer maximal zulässigen Gebäudehöhe von 12 m) umfasst das bestehende Hauptgebäude sowie eine nordwestlich an dieses anschliessende, sich nach Westen erstreckende Fläche, auf welcher die Erstellung eines neuen, mit dem Bestandesbau zusammengebauten Gebäudes ermöglicht werden soll, dessen nördliche Fassade in einem Abstand von 15 m zum nördlich angrenzenden Waldareal liegen darf. Damit wird die im nördlichen und nordwestlichen Teil des Grundstücks bestehende Waldabstandslinie, die einen Abstand von ca. 23 m vorgibt, unterschritten; entsprechend sieht Art. 4 GPV vor, dass während der Dauer des privaten Gestaltungsplans innerhalb des Baubereichs A die Wirkungen der Waldabstandslinie ausgesetzt sind, was gemäss der angefochtenen Verfügung und dem Erläuterungsbericht den Grund für die Aufstellung eines Gestaltungsplans darstellen soll (vgl. auch die angefochtene Verfügung, wonach es sich dabei um die einzige Abweichung von der Grundordnung handle). Im Baubereich B, der im Nordosten des Areals in abfallendem Gelände liegt, soll neu ein punktförmiges Gebäude mit Alterswohnungen entstehen, wobei sieben Vollgeschosse und eine maximale Gebäudehöhe von 25 m zulässig sind. (...)

4.1 Der Gestaltungsplan ist ein Sondernutzungsplan, der eine städtebaulich, architektonisch und wohnhygienisch einwandfreie Überbauung anstrebt. Zu diesem Zweck stellt er für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung auf, welche von den allgemeinen Festlegungen der Bau- und Zonenordnung abweicht und diese überlagert. So werden mit Gestaltungsplänen für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt; dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 PBG). Der Gestaltungsplan hat auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind; überdies kann er Festlegungen über die weitere

Umgebungsgestaltung enthalten (§ 83 Abs. 3 PBG). Bei der Festsetzung und Genehmigung eines Gestaltungsplans besteht ein weiter Gestaltungsspielraum; indessen muss er die Richtplanung und das übergeordnete Recht respektieren, namentlich die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und Art. 3 des Raumplanungsgesetzes (RPG). Die Anforderungen und das Ausmass der zulässigen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung (Bau- und Zonenordnung) sind gesetzlich nicht definiert. Nach der Rechtsprechung dürfen Sondernutzungspläne zwar für einzelne Gemeindeabschnitte von der ihnen zugrunde liegenden Grundnutzungsordnung abweichen. Die Abweichungen dürfen die Grundordnung, 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 und kann die Bau- und Zonenordnung ihre Funktion, die zulässige Dimensionierung und Nutzung der Bauten aus einer ganzheitlichen Optik festzulegen und aufeinander abzustimmen, nicht mehr erfüllen (BGE 135 II 209, E. 5.2. f., VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 5.2.1). Anders als bei Arealüberbauungen und Sonderbauvorschriften sind die Grundeigentümer im Perimeter eines Gestaltungsplans an dessen Festlegungen gebunden. Die Grundordnung wird also ersetzt, womit nur noch gestaltungsplankonform gebaut werden darf (vgl. zum Ganzen Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., 2019, Bd. 1, S. 179 f.). (...)

7.1 In materieller Hinsicht beanstandet die Rekurrentin zunächst eine unzulässige Aussetzung und Überstellung der Waldabstandslinie. Zwar sei bei gegebenen Voraussetzungen eine Ausnahmegewilligung nach § 220 PBG denkbar, doch seien an die entsprechenden besonderen Verhältnisse hohe Anforderungen zu stellen, namentlich dann, wenn den besonderen örtlichen Verhältnissen bereits im Rahmen der Festsetzung der Waldabstandslinie Rechnung getragen worden sei. Letzteres sei vorliegend der Fall: Bei der 1995 erfolgten Ziehung der geltenden Waldabstandslinie sei der ordentliche Waldabstand von 30 m deutlich unterschritten worden, um das Bestandesgebäude Vers.-Nr. 5 nicht anzuschneiden; gleichzeitig sei mit der Ziehung durch den (westlichen) Anbau dieses Gebäudes und die Anschneidung bzw. den vollständigen Einbezug weiterer Gebäude klargestellt worden, dass bei einem Abbruch derselben der reduzierte Waldabstand zu wahren sei. Dabei bestehe für die geplante Überstellung umso weniger Raum, als das Grundstück problemlos ohne solche Überstellung überbaut werden könne, wie das (nicht weiterverfolgte) Wettbewerbsprojekt «B.» - das neben einem nach Osten gerichteten Anbau an das Bestandesgebäude für die Erweiterung des Pflegeheims ein Gebäude mit Alterswohnungen in der südwestlichen Ecke der Parzelle vorsieht - zeige. Entgegen den im Erläuterungsbericht angeführten Argumenten sei eine bauliche und betriebliche Entwicklung des E.-Heims angesichts der Grösse des Areals unter vollumfänglicher Einhaltung des Waldabstands möglich. Den im Erläuterungsbericht erwähnten Park im Südwesten des Areals betreffend zeige sich, dass im Projektbeitrag «B.» (im Sinne eines Beispiels) ebenfalls ein grosszügiger, parkartiger Garten erhalten bleibe, der zudem im Gegensatz zum Richtprojekt nicht durch einen Gebäuderiegel vom nördlichen Grundstücksteil und dem Wald abgeschnitten werde, sodass der Grünraum deutlich besser und zusammenhängender erhalten werde. Kein Argument bilde weiter der gewünschte Erhalt des

Bestandesgebäudes, da daraus kein Anspruch auf Überstellung der Waldabstandslinie abgeleitet werden könne. A fortiori kein (implizites) Argument sei das Bedürfnis nach einem Bau von «Altersluxuswohnungen» mit bester Aussicht; das Projekt «B.» zeige, dass eine Erweiterung des Haupthauses ohne Überstellung der Waldabstandslinie und zugleich die Realisierung von Alterswohnungen möglich sei; (...).

7.2 Gemäss Art. 17 des Waldgesetzes (WaG) sind Bauten und Anlagen in Waldesnähe nur zulässig, wenn sie die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigen (Abs. 1). Die Kantone schreiben einen angemessenen Mindestabstand der Bauten und Anlagen vom Waldrand vor, wobei sie die Lage und die zu erwartende Höhe des Bestandes berücksichtigen (Abs. 2; vgl. auch Abs. 3, wonach die zuständigen Behörden aus wichtigen Gründen die Unterschreitung des Mindestabstands unter Auflagen und Bedingungen bewilligen können). Entsprechend wird im Kanton Zürich in § 66 PBG statuiert, dass der Zonenplan im Bauzonengebiet Waldabstandslinien festsetzt (Abs. 1). 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 (Abs. 2). § 262 PBG hält fest, dass oberirdische Gebäude die im Zonenplan festgelegte Waldabstandslinie nicht überschreiten dürfen.

7.3.1 Wie bereits in E. 4.1 ausgeführt, darf mit einem Gestaltungsplan von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 Satz 2 PBG). Damit sind auch abweichende Festlegungen hinsichtlich bestehender Waldabstandslinien - die im Verhältnis zum Gestaltungsplan Teil der Abstandsregelungen der Grundordnung bilden - möglich (vgl. zur Zulässigkeit VGr, 21. Mai 2014, VB.2013.00291, E. 6.5). Diese Abweichungen können - wie vorliegend - im Sinne einer (teilweisen) Aussetzung bzw. Suspendierung der bestehenden Waldabstandslinie formuliert werden. Bezüglich Baulinien wird dies in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ausdrücklich anerkannt (vgl. VGr, 30. Juni 2022, VB.2021.00730, E. 10, insb. E. 10.3). Nicht ersichtlich ist, weshalb für Waldabstandslinien, mit denen ebenfalls eine die generellen Abstandsvorschriften der Bau- und Zonenordnung ergänzende, die Bebaubarkeit innerhalb der Linie einschränkende nutzungsplanerische Festlegung erfolgt, etwas anderes gelten sollte. Dabei ist für die materielle Zulässigkeit einer entsprechenden, im Gestaltungsplan statuierten Abweichung bzw. Aussetzung zunächst im Sinne der allgemeinen Vorgaben (vgl. E. 4.1) massgebend, dass dadurch die Grundordnung nicht ihres Sinngehalts entleert wird. Aus § 220 PBG lassen sich demgegenüber entgegen der Rekurrentin keine weitergehenden Voraussetzungen (im Sinne des Erfordernisses besonderer Verhältnisse) herleiten, betrifft diese Bestimmung doch Ausnahmegewilligungen, mit denen im Einzelfall - im Rahmen einer Bewilligungserteilung - von Bauvorschriften befreit wird, was gerade nicht der vorliegend interessierenden Konstellation einer sondernutzungsplanerisch statuierten Abweichung entspricht. Hingegen ist mit Blick darauf, dass ein Gestaltungsplan im Genehmigungsverfahren umfassend auf seine Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit geprüft wird (§ 5 Abs. 1 PBG) und dass bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben - soweit entsprechende Handlungsspielräume bestehen - eine

umfassende Interessenabwägung vorzunehmen ist (Art. 3 der Raumplanungsverordnung [RPV]; vgl. hierzu auch BGr, 22. März 2022, 1C_328/2020, E. 3), zu verlangen, dass sich auch der vorliegend strittige Teilgehalt einer partiellen Aussetzung der Waldabstandslinie als zweckmässig erweist und aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung rechtfertigt. Ob darüber hinaus auch die spezifischen Voraussetzungen von § 66 Abs. 2 PBG zur Anwendung gelangen, so dass für die geplante Abweichung von der Waldabstandslinie unter diesem Titel besondere örtliche Verhältnisse erforderlich wären, ist zumindest fraglich, da damit auf die bei (Neu-)Festsetzung von Waldabstandslinien geltenden Vorgaben zurückgegriffen würde, obwohl die massgebliche sondernutzungsplanerische Festlegung mittels Gestaltungsplan eigenen Regeln folgt (vgl. zur in diesem Punkt uneindeutigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung auch VGr, 21. Mai 2014, VB.2013.00291, E. 6, insb. E. 6.4 und 6.5; VGr, 21. August 2014, VB.2013.00748, E. 9, insb. E. 9.3 und 9.5). Die Frage kann vorliegend jedoch offenbleiben, da sich im Folgenden zeigen wird, dass auch unter Einbezug einer entsprechenden Vorgabe die strittige Festlegung zulässig ist (vgl. E. 7.3.3).

7.3.2 Entgegen der Rekurrentin ergibt sich die behauptete Unzulässigkeit einer Aussetzung der Waldabstandslinie sodann nicht bereits aufgrund des Umstands, dass für letztere bei ihrer Festsetzung bzw. Anpassung im Jahr 1995 die konkreten Verhältnisse abschliessend berücksichtigt worden wären und der Gemeinde insofern kein «Spielraum» mehr verbliebe. Als entscheidend erweist sich insoweit zum einen, dass aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse - im Sinne des Erneuerungsbedarfs der baulichen Infrastruktur der Stiftung E.-heim - eine Anpassung der Planung an die aktuellen Bedürfnisse nicht per se ausgeschlossen ist, soweit sie die vorstehend (E. 7.3.1) referierten Voraussetzungen einhält. Hinzu kommt zum andern, dass die fragliche Waldabstandslinie vor mehr als 25 Jahren festgesetzt wurde, die entsprechende nutzungsplanerische Festlegung mithin den üblichen Planungshorizont von 15 Jahren weit überschreitet, so dass sie selbst unabhängig von einer Änderung der massgeblichen Verhältnisse einer Überprüfung unterzogen werden könnte. Unter Berufung auf Art. 21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG) - wonach Nutzungspläne bei erheblicher Änderung der Verhältnisse überprüft und nötigenfalls angepasst werden - bzw. den Planungshorizont von 15 Jahren (vgl. bezogen auf die Festlegung von Bauzonen Art. 15 Abs. 1 RPG) könnte demnach eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Waldabstandslinie erfolgen. Umso mehr muss es grundsätzlich zulässig sein, im Rahmen eines Gestaltungsplans - mit dem Abweichungen von der Grundordnung auch dann statuiert werden können, wenn letztere noch nicht einer regulären Überprüfung zugänglich wäre - Festlegungen zu treffen, mit denen die im Jahr 1995 getroffenen (vorübergehend) abgeändert werden. (...).

7.3.3 (...) Vorauszuschicken ist sodann, dass sich die im Baubereich A vorgesehene Ermöglichung eines einen Abstand von 15 m zum Wald aufweisenden Gebäudes nicht von vornherein in Widerspruch zu den entsprechenden rechtlichen Vorgaben setzt. So hat das Verwaltungsgericht wiederholt einen Waldabstand von weniger als 10 m als (in der Regel) ungenügend erachtet (VGr, 21. August 2014, VB.2013.00748, E. 9.4; VGr,

21. Mai 2014, VB.2013.00291, E. 6.6, je mit weiteren Hinweisen; vgl. auch VGr, 25. August 2011, VB.2011.00083, E. 4). Der vorliegend vorgesehene Abstand von 15 m findet sodann eine Entsprechung in § 3 der kantonalen Waldverordnung (KWaV), wonach Bauten und Anlagen innerhalb der Waldabstandslinie oder bei deren Fehlen innerhalb eines Waldabstandes von 15 m bewilligungspflichtig sind. Zu berücksichtigen ist insoweit auch, dass in Gestaltungsplan und Richtprojekt verschiedene Schutzmassnahmen (wie namentlich fehlender Aufenthaltsbereich zwischen Baubereich A und Wald sowie Fehlen von Balkonen und Loggias im Baubereich A zum Wald hin) vorgesehen sind, mit denen sowohl dem baupolizeilichen (Schutz der Bauten, Wohnhygiene) als auch dem forstpolizeilichen (Schutz des Waldrandes) Gehalt der Waldabstandsvorschriften Rechnung getragen wird.

Die Überschreitung der Waldabstandslinie im Baubereich A wird im Erläuterungsbericht insbesondere damit begründet, bei vollumfänglicher Einhaltung des geltenden Waldabstands wäre eine mit dem bestehenden Hauptbau zwingend zu verbindende Erweiterung des Pflegebereichs, die zudem noch den kommunalen Aussichtsschutz einhalten müsste, unmöglich. (...) Die besonderen Verhältnisse lägen darin begründet, dass die Eigenart und der öffentliche Nutzen des Bauvorhabens (Pflege- und Wohnheim für Sehbehinderte und Blinde), die besondere Topografie, die ortsbauliche Situation sowie die übrigen öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen (Aussichtsschutz) andernorts nicht vorkämen.

Entgegen dem Dafürhalten der Rekurrentin sind die angeführten Gründe geeignet, die Zulässigkeit der strittigen Aussetzung der Waldabstandslinie im Lichte der in E. 7.3.1 referierten Vorgaben darzutun: Ohne weiteres einleuchtend ist zunächst die Prämisse einer aus betrieblichen Gründen zwingend mit dem bestehenden Hauptgebäude zu verbindenden baulichen Erweiterung des Pflegebereichs, wobei sich im Übrigen auch das Festhalten an der genannten Bestandesbaute als nachvollziehbar und in ortsbaulicher, ökologischer und ökonomischer Hinsicht sinnvoll erweist. (...) Geht man entsprechend davon aus, dass weder die Erweiterung des Pflegeheims noch der geplante Neubau mit Alterswohnungen die südwestliche Gartenanlage beeinträchtigen sollten, so kommen die Baubereiche - unter Berücksichtigung auch der Erschliessung des Grundstücks im Südosten - nachgerade zwingend im nördlichen Grundstücksteil zu liegen. (...). Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass zwar mit der geplanten Lage des Baubereichs A in der Tat eine gewisse Riegelwirkung in Bezug auf das L.-hölzli resultiert, zugleich aber - neben dem ohnehin im Vordergrund stehenden Erhalt der bestehenden Gartenanlage im flachsten Teil des Grundstücks - die Verbindung nach Süden (...) aufrechterhalten wird, bezüglich derer am Augenschein in plausibler Weise aufgezeigt werden konnte, dass ihr hinsichtlich Vernetzung und Biodiversität eine besondere Bedeutung zukommt.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die strittige Festlegung in Art. 4 GPV zweckmässig und aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung - welche insbesondere auch das bei einem Waldabstand von 15 m zu erwartende Fehlen massgeblicher Beeinträchtigungen des Waldrandes mitberücksichtigt - gerechtfertigt ist. Damit ist zugleich gesagt, dass die Grundordnung durch die Aussetzung der Waldabstandslinie von vornherein nicht ihres Sinngehalts

entleert wird. Selbst wenn sodann auch das Kriterium der besonderen örtlichen Verhältnisse als einschlägig erachtet würde, wären solche vorliegend - insbesondere aufgrund der vorstehend referierten Verschränkung betrieblicher Gründe (bauliche Verbindung, Erschliessung) mit dem begründeten Bedürfnis des Erhalts der bestehenden parkartigen Gartenanlage - zu bejahen. Damit erweist sich auch die gegen Art. 4 GPV gerichtete Rüge als unbegründet.