

# **ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0117/2019 vom 13. September 2019**

ZH Baurekursgericht, 2019-09-13, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_baurekursgericht\\_BRGE I Nr. 0117\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE_I_Nr._0117_2019)

FR: ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0117/2019 du 13 septembre 2019

IT: ZH\_BAUREKURSGERICHT BRGE I Nr. 0117/2019 del 13 settembre 2019

## **Regeste**

Der Rekurs der Schweizerischen Bundesbahnen SBB als Grundeigentümerin richtete sich gegen den Beschluss des Gemeinderates der Stadt Zürich und die entsprechende Genehmigung durch die Baudirektion Kanton Zürich, mit denen für das SBB-Areal Bahnhof Tiefenbrunnen eine Gestaltungsplanpflicht festgesetzt worden war (Änderung der Bau- und Zonenordnung). Damit sollte sichergestellt werden, "dass die Nutzung des gesamten Areals abgestimmt auf die Bedürfnisse der Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs erfolgt, und dass die Überbauung der exponierten Lage entsprechend städtebaulich und architektonisch besonders gut gestaltet wird." Die Gestaltungsplanpflicht erwies sich mangels eines wesentlichen öffentlichen Interesses im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG als unrechtmässig. Die Lage des SBB-Areals vermag ein solches Interesse an der verlangten städtebaulichen und architektonisch besonders guten Gestaltung nicht zu begründen. Der Rekurs wurde gutgeheissen.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Stadt Zürich, Gemeinderat, Das Büro, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich vertreten durch Stadtrat von Zürich, Stadthausquai 17, 8022 Zürich dieser wiederum vertreten durch Hochbaudepartement der Stadt Zürich, Rechtsabteilung, Lindenhofstrasse 19, Postfach, 8021 Zürich

### **E. 2**

Juli 2012 wiedergegebene Vorschlag stammt aus der Testplanung, deren Perimeter das SBB-Areal westlich der Geleise mit einbezog, womit der R1S.2018.05039 Seite 16

Stadtraum in einem grösseren Zusammenhang betrachtet werden konnte (Masterplan, S. 7, [www.stadt-zuerich.ch](http://www.stadt-zuerich.ch); Grundlagenbericht, S. 9, act. 41). Einen weiteren Niederschlag im Masterplan oder in den nach dessen Verabschiedung vertieften Grundlagenprojekten fand dieser Vorschlag indes nicht (Grundlagenbericht, S. 14 f., act. 41). Die künftige Nutzung des SBB-Areals wird explizit offen gelassen, einzig ein Parkhaus wurde im Masterplan für eine spätere Etappe vorgeschlagen. Im Weiteren sei die Machbarkeit einer zusätzlichen Unter- oder Überführung beim SBB-Gleisfeld auf Höhe Flühgasse zu klären (Masterplan, S. 8, 20 und 35). Dem Masterplan stimmte der Stadtrat von Zürich im Jahr 2010 und der Regierungsrat im Jahr 2011 zu. Ein Bezug zum SBB-Areal findet sich in den jeweiligen Beschlüssen wiederum nur dahingehend, dass die Machbarkeit einer zusätzlichen Unter- oder Überführung beim SBB-Gleisfeld und eines Parkhauses auf dem SBB-Areal zu klären sei. Es trifft somit entgegen der Darstellung der Vorinstanz nicht zu, dass die Frage der Durchlässigkeit Eingang in die Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen gefunden hat.

Die betreffende Aussage im Masterplan gibt lediglich die Erkenntnisse der Testplanung wieder, die der Erarbeitung von Entwicklungsszenarien diene. Ziele der Gebietsentwicklung im Gebiet Tiefenbrunnen sind gemäss Masterplan der Neubau einer Hafenanlage und eines Wassersportzentrums sowie die Aufwertung des Stadtraums (städtebauliche Haltung, Gestaltung attraktiver Erholungs- und Freiräume, Anpassung der Erschliessungsanlagen; Masterplan S. 14). Der zwischenzeitlich durchgeführte Projektwettbewerb für ein neues Wassersportzentrum mit Hafenanlage erfasst das SBB-Areal offensichtlich nicht ([www.stadt-zuerich.ch](http://www.stadt-zuerich.ch), besucht am 4. Juli 2019). Die Aufwertung des Stadtraums soll unter anderem mit einer Anpassung und einem Rückbau der Verkehrsinfrastruktur möglich werden. So soll etwa der Abbruch der seeseitigen Zollikerrampe geprüft werden. Weitere Massnahmen betreffen die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, Fuss- und Velowege und die Aufgabe des Standorts Tiefenbrunnen der K. AG sowie des Güterumschlags auf dem SBB-Areal. Somit ist festzuhalten, dass die Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen gemäss Masterplan die Nutzung des SBB-Areals – abgesehen vom erwähnten Parkhaus – ausdrücklich offen lässt und in Bezug auf die Körnung R1S.2018.05039 Seite 17

einer künftigen Überbauung keine Aussagen macht. Entgegen der Vorinstanz trifft es daher nicht zu, dass der Masterplan Vorgaben zur Bebauungsstruktur auf dem rekurrentischen Areal macht. Dementsprechend hatte der Gemeinderat keinen Anlass für eine entsprechende planerische Festsetzung auf dem SBB-Areal im Zusammenhang mit der am November 2016 beschlossenen Teilrevision. Die nun festgesetzte Gestaltungsplanungspflicht lässt sich nach dem Gesagten nicht auf die Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen stützen. 3.13. Sodann ist die Vorinstanz der Auffassung, aus dem kommunalen Richtplan, Fassung für die öffentliche Auflage vom 24. September bis 22. November 2018, könne – zusammen mit dem wesentlichen öffentlichen Interesse an der guten Einordnung, wie es im ISOS, in der Masterplanung Marina Tiefenbrunnen und im angefochtenen Beschluss zum Ausdruck komme – abgeleitet werden, dass der zu erwirkende Gestaltungsplan eine Dichte vorzusehen habe, die qualitätsvolle Architektur zulasse und zugleich sicherstelle, dass die durchlässige und kleinteilige Siedlungsstruktur der Nachbarschaft auf dem streitbetroffenen Areal übernommen werde. Dem kann nicht gefolgt werden. Wie bereits ausgeführt, ergeben sich weder aus dem ISOS noch aus der Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen generell erhöhte gestalterische Anforderungen. Sodann wurde der besagte Richtplan zum einen noch nicht rechtskräftig festgesetzt, zum anderen ist er nicht parzellenscharf. Vielmehr werden die angestrebten Stadtstruktur-Typen in der entsprechenden Konzeptkarte "Stadtstruktur" (act. 32.14) nur schematisch dargestellt. Dabei ist mehr als fraglich, ob das SBB-Areal dem Gebiet "urbane Wohnstadt" zugeschlagen werden soll. Sachgerechter ist wohl, dass der Richtplan nur das Wohnquartier östlich der Seefeldstrasse erfassen will und nicht auch das SBB-Areal davor mit den Eisenbahnanlagen und die Grundstücksteile zwischen der Bahnstrecke und der vielbefahrenen Bellerivestrasse. Die "urbane Wohnstadt" mit mehrheitlicher Wohnnutzung auf diese Flächen auszudehnen, erscheint wenig zweckmässig. Dies deckt sich mit der Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen, die die Nutzung in diesem Bereich offen lässt; einzig ein Parkhaus wurde wie gesagt konkret in Betracht gezogen. Gemäss geltender Zonenordnung ist das SBB-Areal der Wohnzone W4 mit 0 % Wohnanteilsspflicht zugewiesen. R1S.2018.05039 Seite 18

3.14. Schliesslich ist festzuhalten, dass die Einzelinitiative Urs Frey die erhöhten gestalterischen Anforderungen weder mit der Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen, noch mit dem ISOS begründet. Der hier in Frage stehende kommunale Richtplan "Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen" vom August 2018 lag damals und auch im Zeitpunkt des vorliegend angefochtenen Gemeinderatsbeschlusses noch gar nicht vor. Das im Rechtsmittelverfahren dahingehend begründete wesentliche öffentliche Interesse an der Gestaltungsplanpflicht erscheint nachträglich konstruiert. Es deckt sich nicht mit der Begründung der Einzelinitiative. In der Einzelinitiative wird die Anforderung vielmehr einzig damit begründet, dass es sich "um das Tor zur Stadt von der Goldküste her" und um eine "exponierte Lage" handle. Dem Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV ist folgendes zu entnehmen: "Der Bahnhof Tiefenbrunnen liegt an der Stadtgrenze zu Zollikon an einer städtebaulich sehr prominenten Lage. Das schmale, langgezogene SBB-Areal bildet am rechten Zürichseeufer das "Tor zur Stadt". Aufgrund der landschaftlich exponierten und sensiblen Stadtrandlage, aber auch wegen der ungeschmälernten Sicht vom See her, wird ein Neubau auf dem SBB-Areal Teil der Seefront. Ebenfalls bildet ein solcher den Auftakt der städtischen Bebauung am rechten Seeufer." Die als "Tor zur Stadt" beschriebene Situation ist zumindest stark zu relativieren. Das bebaute Siedlungsgebiet von Zollikon geht nahtlos in dasjenige der Stadt über. Die Stadtgrenze ist nicht erkennbar. Prägend für das betreffende Gebiet sind die Verkehrsinfrastrukturanlagen, namentlich die sogenannten Zollikerrampen, die Bellerivestrasse und das Bahntrasse, sowie der grosse offene Parkplatz und die Autowaschanlage auf dem SBB-Areal. Insoweit stellt diese Umgebung keine besonderen Ansprüche an die Gestaltung von Bauten. Eine auf das SBB-Areal beschränkte Gestaltungsplanpflicht erscheint auch deshalb unzweckmässig, weil sie nur eine Seite des "Tors zur Stadt" beschlägt. Die Nähe zum See ist von Bedeutung für die Einordnung von Bauten in die Umgebung. Allerdings trifft es nicht zu, dass ein Neubau "Teil der Seefront" würde und noch weniger kann von einer ungeschmälernten Sicht vom See her gesprochen werden. Der für einen Neubau in Frage kommende Bereich befindet sich ca. 60 m zurückversetzt vom Seeufer. Dazwischen liegen die mehrspurige Bellerivestrasse, die R1S.2018.05039 Seite 19

Grünanlage mit dichtem und hohem Baumbestand bzw. südlich davon die Gebäude der Wasserschutzpolizei und der Werft, vor denen in Zukunft die neue Hafenanlage platziert werden soll. Der Lage am See ist bei der gestalterischen Beurteilung nach § 238 Abs. 1 PBG in dem Sinne Rechnung zu tragen, als sich die verlangte befriedigende Einordnung am Massstab der konkreten landschaftlichen Umgebung und ihrer Qualitäten bemisst. Es gelten deswegen aber nicht generell erhöhte Gestaltungsanforderungen, etwa nach Absatz 2 dieser Bestimmung. Wie das Projekt "Vuelo" zeigt, ist auch nach geltenden Zonenvorschriften eine rechtsgenügende Einordnung möglich, insbesondere was die Volumetrie des Neubaus anbelangt (BRGE I Nrn.0012/2018 und 0013/2018 vom 9. Februar 2018, E. 10.2.1. ff.). Anlass zur Einzelinitiative Urs Frey gab das Bauprojekt "Vuelo". Indes wurde die Initiative nicht mit gestalterischen Mängeln dieses Vorhabens begründet. Es kann somit nicht gesagt werden, aufgrund dieses Projekts sei erkannt worden, dass eine Überbauung nach geltender Nutzungsordnung in städtebaulicher und architektonischer Hinsicht zu einem unbefriedigenden Ergebnis führe. Dies trifft auch nicht zu. Sodann ist aus den oben dargelegten Gründen nicht ersichtlich, weshalb im fraglichen Bereich im Gegensatz zum baulichen Umfeld erhöhte gestalterische Anforderungen gelten sollen. 3.15. Auch in der gemeinderätlichen Beratung des Antrags des Stadtrates auf Teilungültigkeitserklärung und Ablehnung des Initiativbegehrens wurde lediglich die Lage des SBB-Areals

hervorgehoben, ohne dass sich aus den Voten ergab, mit welcher Zielsetzung dort eine besonders gute Gestaltung verlangt werden soll. Die Argumente der Befürworter der Gestaltungsplanpflicht drehten sich vielmehr um die verkehrsmässige Erschliessung (Protokoll der Ratssitzung vom 14. Mai 2014). Gleiches gilt für die Beratung in der Gemeinderatssitzung vom 20. September 2017 (s. Protokoll der Ratssitzung vom 20. September 2017). Ferner enthält weder das Initiativbegehren noch die festgesetzte Gestaltungsplanpflicht konkrete Vorgaben, Zielsetzungen oder plausible Überlegungen bezüglich der Gestaltung, namentlich was die Volumetrie von Bauten bzw. die Körnigkeit einer Überbauung angeht. Es bleibt daher unklar, worauf die erhöhten Gestaltungsanforderungen abzielen. Unbehelflich ist RIS.2018.05039 Seite 20

diesbezüglich auch die Begründung der Gestaltungsplanpflicht im Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, wonach ein wesentliches öffentliches Interesse an einer "differenzierten baulichen Verdichtung" bestehe. Im Erläuterungsbericht wird wiederum die Lage des SBB-Areals hervorgehoben (Ziff. 2.2) aber nicht begründet, in welcher Hinsicht die bauliche Verdichtung differenziert werden soll. Gemäss Erläuterungsbericht sollen die oben erwähnten politischen Vorstösse ebenfalls auf das wesentliche öffentliche Interesse hinweisen (Postulat "Bahnhof Tiefenbrunnen, Verbesserung der Umgebung, der Zugänglichkeit, der Aufenthaltsqualität sowie des Quartiernutzens" vom 26. März 2014 (GR Nr. 2014/96) und die Motion "Schaffung von zusätzlichem Platz für Fussgängerinnen und Fussgänger, Velofahrende und für Begegnungszonen rund um die städtischen Bahnhöfe auf die Eröffnung der Durchmesserlinie" (GR Nr. 2011/222)). Das Postulat verfolgt wie erwähnt primär verkehrstechnische Ziele. Zu den ins Feld geführten "ästhetischen Gesichtspunkten" lässt sich nebst der Lage ("Tor zur Stadt", "Seenähe") wiederum nichts Konkretes entnehmen. Die Motionen betreffen verkehrstechnische Anliegen zum öffentlichen Strassenraum und haben keinen Zusammenhang mit baulichen Gestaltungsanforderungen. Mithin ist kein wesentliches öffentliches Interesse an einer bestimmten, von der geltenden Zonenordnung abweichenden Gestaltung ersichtlich, zumal der konkreten Lage und baulichen Umgebung von Bauvorhaben – hier nach dem Dafürhalten der Vorinstanz dem "Tor zur Stadt" bzw. der "prominenten Lage", aber auch der Nähe zum See – auch bei der gestalterischen Beurteilung nach Art. 238 Abs. 1 PBG Rechnung getragen werden muss.

#### **E. 4**

Zusammengefasst ergibt sich Folgendes. Wenn § 48 Abs. 3 PBG für die Festlegung einer Gestaltungsplanpflicht ein "wesentliches" öffentliches Interesse an einer solchen zusätzlichen planerischen Grundlage als einer weiteren Stufe zwischen Grundnutzungsplanung und Baubewilligung voraussetzt, so ist damit ein qualifiziertes öffentliches Interesse gemeint. Wenn gleich den Gemeinden in § 48 Abs. 3 PBG mit dem unbestimmten Rechtsbegriff des "wesentlichen öffentlichen Interesses" ein erheblicher Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt wird, den sie im Rahmen ihrer RIS.2018.05039 Seite 21

kommunalen Planungsautonomie ausschöpfen dürfen, setzt dies doch voraus, dass sie im Streitfall ein solches Interesse konkret darzulegen vermögen (VB.2005.00046 vom 23. Juni 2005, E. 4). Wie vorstehend ausgeführt, vermag die Lage des SBB-Areals kein qualifiziertes öffentliches Interesse für die mit der streitbetroffenen Gestaltungsplanpflicht verlangten städtebaulich und architektonisch besonders guten Gestaltung zu begründen. Dementsprechend sah sich der Gemeinderat mit der am 30. November 2016 beschlossenen

umfassenden Revision der BZO zu keiner entsprechenden planerischen Festsetzung veranlasst. Es erstaunt, dass dies derselbe Gemeinderat rund ein Jahr später mit dem vorliegend angefochtenen Beschluss vom 25. Oktober 2017 anders beurteilte, obwohl sich die Verhältnisse seither nicht geändert hatten. Ferner liegt keine mangelhafte Erschliessung vor, die eine umfassende Neuplanung des gesamten Bahnhofsgeländes würde, und die Erschliessung neuer Nutzungen lässt sich, wie das konkrete Projekt "Vuelo" zeigt, ohne vorgängigen Gestaltungsplan zweckmässig lösen und insbesondere auf die Bedürfnisse der Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs abstimmen. Damit erweist sich die Gestaltungsplanpflicht mangels eines wesentlichen öffentlichen Interesses im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG als unrechtmässig.

## E. 5

Zusammengefasst ist der Rekurs gutzuheissen. Demgemäss sind der Beschluss des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 25. Oktober 2017 sowie die Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 23. März 2018 aufzuheben. 6.1. Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu 2/3 der Stadt Zürich und zu 1/3 der Baudirektion Kanton Zürich aufzuerlegen (§ 13 VRG). Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem R1S.2018.05039 Seite 22

bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbar Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.). Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 6'000.-- festzusetzen. 6.2. Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr. Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zuschreibung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend der Rekurrentin zulasten der Stadt Zürich und der Baudirektion eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen, zahlbar nach Massgabe des Verfahrenskostenverteilers. Angemessen erscheint ein Betrag von insgesamt Fr. 1'800.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zuschreibung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)). [...] R1S.2018.05039 Seite 23