

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00193 vom 19. Juni 2003

ZH Verwaltungsgericht, 2003-06-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2004.00193

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00193 du 19 juin 2003

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00193 del 19 giugno 2003

Regeste

Gestaltungsplan | Privater Gestaltungsplan "Stadion Zürich": Beurteilung des Schattenwurfs gestützt auf ein Vergleichsprojekt Der Regierungsrat ist mangels Zuständigkeit auf das Rechtsmittel nicht eingetreten und hat die Sache dem Bezirksrat Zürich überwiesen. Der Nichteintretensbeschluss des Regierungsrats ist beim Verwaltungsgericht anfechtbar (E. 1.1) Zwar hat der Bezirksrat das überwiesene Rechtsmittel bereits abgewiesen. Dies steht jedoch der Behandlung der beim Verwaltungsgericht hängigen Beschwerde nicht entgegen, weil der Bezirksrat sich nicht mit den spezifisch planungs- und baurechtlichen Fragen auseinanderzusetzen hatte (E. 1.2). Der Beschwerdeführer hat das Rechtsmittel gestützt auf seine Legitimation als Stimmberechtigter als Gemeindebeschwerde eingereicht. Die Zuständigkeitsordnung ist dieselbe, wie wenn ein Planungsrekurs erhoben worden wäre (E. 2.2). Der Regierungsrat hätte auf die Gemeindebeschwerde eintreten müssen. Von einer Rückweisung an den Regierungsrat ist jedoch unter den vorliegenden Umständen abzusehen (E. 2.3). Konkrete Grundlagen im kommunalen Planungsrecht (E. 3.1) und im Gestaltungsplan (E. 3.2); Vorschriften betreffend Hochhäuser, Gebäude- und Firsthöhe (E. 3.3). Die Beurteilung des Schattenwurfs richtet sich nach einem hypothetischen Vergleichsprojekt (E. 4.1). Die Definition der Masse dieses Vergleichsprojekts, die in einem Gestaltungsplan festgelegt wird, darf grundsätzlich von der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) abweichen. Die Einwendungen des Beschwerdeführers dagegen erweisen sich als unbegründet (E. 4.2). Die im Gestaltungsplan für das Vergleichsprojekt vorgesehene Gebäudehöhe von 25 m und Firsthöhe von 7 m ist rechtmässig, auch wenn während des Beschwerdeverfahrens eine Änderung der BZO in Kraft getreten ist, die für das fragliche Gebiet andere Höhevorschriften umfasst (E. 4.3). Weil das Vergleichsprojekt rein hypothetischer Natur ist, darf es gemäss Definition im Gestaltungsplan eigentlich nicht überbaubare Bereiche überlagern (E. 4.4.1). Die Definition der Gebäude- und Firsthöhe allein über eine Höhekote (in Metern über Meer) widerspricht dem kantonalen Recht. Diese Höhen sind vielmehr in Berücksichtigung des Geländeverlaufs ab gewachsenem Boden zu messen und zusätzlich zu den Höhekoten zu beachten (E. 4.4.2). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht Betreff: Gestaltungsplan Privater Gestaltungsplan "Stadion Zürich": Beurteilung des Schattenwurfs gestützt auf ein Vergleichsprojekt Der Regierungsrat ist mangels Zuständigkeit auf das Rechtsmittel nicht eingetreten und hat die Sache dem Bezirksrat Zürich überwiesen. Der Nichteintretensbeschluss des Regierungsrats ist beim Verwaltungsgericht anfechtbar (E. 1.1) Zwar hat der Bezirksrat das überwiesene

Rechtsmittel bereits abgewiesen. Dies steht jedoch der Behandlung der beim Verwaltungsgericht hängigen Beschwerde nicht entgegen, weil der Bezirksrat sich nicht mit den spezifisch planungs- und baurechtlichen Fragen auseinanderzusetzen hatte (E. 1.2). Der Beschwerdeführer hat das Rechtsmittel gestützt auf seine Legitimation als Stimmberechtigter als Gemeindebeschwerde eingereicht. Die Zuständigkeitsordnung ist dieselbe, wie wenn ein Planungsrekurs erhoben worden wäre (E. 2.2). Der Regierungsrat hätte auf die Gemeindebeschwerde eintreten müssen. Von einer Rückweisung an den Regierungsrat ist jedoch unter den vorliegenden Umständen abzusehen (E. 2.3). Konkrete Grundlagen im kommunalen Planungsrecht (E. 3.1) und im Gestaltungsplan (E. 3.2); Vorschriften betreffend Hochhäuser, Gebäude- und Firsthöhe (E. 3.3). Die Beurteilung des Schattenwurfs richtet sich nach einem hypothetischen Vergleichsprojekt (E. 4.1). Die Definition der Masse dieses Vergleichsprojekts, die in einem Gestaltungsplan festgelegt wird, darf grundsätzlich von der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) abweichen. Die Einwendungen des Beschwerdeführers dagegen erweisen sich als unbegründet (E. 4.2). Die im Gestaltungsplan für das Vergleichsprojekt vorgesehene Gebäudehöhe von 25 m und Firsthöhe von 7 m ist rechtmässig, auch wenn während des Beschwerdeverfahrens eine Änderung der BZO in Kraft getreten ist, die für das fragliche Gebiet andere Höhevorschriften umfasst (E. 4.3). Weil das Vergleichsprojekt rein hypothetischer Natur ist, darf es gemäss Definition im Gestaltungsplan eigentlich nicht überbaubare Bereiche überlagern (E. 4.4.1). Die Definition der Gebäude- und Firsthöhe allein über eine Höhekote (in Metern über Meer) widerspricht dem kantonalen Recht. Diese Höhen sind vielmehr in Berücksichtigung des Geländeverlaufs ab gewachsenem Boden zu messen und zusätzlich zu den Höhekoten zu beachten (E. 4.4.2). Teilweise Gutheissung. Stichworte: FIRSTHÖHE FUSSBALLSTADION GEBÄUDEHÖHE GEMEINDEBESCHWERDE GESTALTUNGSPLAN HOCHHAUS REKURS SCHATTENWURF SONDERNUTZUNGSPLÄNE STADION ÜBRIGES ALLGEMEINES VERWALTUNGSPROZESSRECHT VERGLEICHSPROJEKT WEITERE BAUVORSCHRIFTEN (NUTZUNGSDICHTE, ABSTÄNDE ETC.) ZUSTÄNDIGKEIT Rechtsnormen: § 30 ABauV § 30 Abs. II ABauV § 83 PBG § 278 PBG § 280 Abs. I PBG § 281 PBG § 282 PBG § 284 PBG Art. 18 BZO99 Zürich Art. 81a BZO99 Zürich Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 2 I. Am 28. März 2003 vereinbarten die Stadt Zürich und die Y AG für das Gebiet zwischen Förrlibuck-, Berner- und Pfingstweidstrasse einen privaten Gestaltungsplan, der den Neubau eines Fussballstadions mit Mantelnutzungen ermöglichen soll. Am 4. Juni 2003 stimmte der Gemeinderat Zürich, am 7. September 2003 stimmten die Stimmberechtigten der Stadt Zürich dem Gestaltungsplan zu. Dabei wurde auch vom Bericht und Antrag der Umweltschutzfachstelle als Grundlage für die Umweltverträglichkeitsprüfung und vom Bericht über die nicht berücksichtigten Einwendungen Kenntnis genommen. Zudem wurde der Stadtrat ermächtigt, Änderungen am privaten Gestaltungsplan in eigener Zuständigkeit und mit entsprechender Zustimmung der Grundeigentümer vorzunehmen, sofern sich diese als Folge von Rechtsmittelentscheiden oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen. II. A. Gegen den Gemeindebeschluss wurden verschiedene Rechtsmittel an den Regierungsrat erhoben, zum einen mehrere Planungsrekurse von Anwohnern und Eigentümern aus dem Quartier sowie vom Verkehrsclub der Schweiz (VCS), zum anderen eine Gemeindebeschwerde von X als in der Stadt Zürich Stimmberechtigtem. X verlangte die Aufhebung des Beschlusses, eventuell die Aufhebung von Art. 9 Abs. 2 der Vorschriften

zum Gestaltungsplan, worin das für die Beurteilung des Schattenwurfs massgebliche Vergleichsprojekt definiert wird. B. Der Regierungsrat vereinigte die verschiedenen Planungsreurse und hiess sie am 21. April 2004 im Sinne der Erwägungen (Parkplatzregime, Herabsetzen der jährlichen Fahrtenlimiten und Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr) teilweise gut (RRB Nr. 576/2004). Soweit sich die Rekurrierenden in diesen Rekursen gegen die Zulässigkeit von Art. 9 Abs. 2 der Vorschriften zum Gestaltungsplan gewandt hatten, wies der Regierungsrat die Rechtsmittel ab. C. Ebenfalls am 21. April 2004 trat der Regierungsrat auf das Rechtsmittel von X nicht ein und überwies die Akten zuständigkeithalber dem Bezirksrat Zürich zur Behandlung als Gemeindebeschwerde (RRB Nr. 582/2004). Die Kosten wurden auf die Staatskasse genommen, eine Parteientschädigung wurde nicht zugesprochen. D. Gegen das Ergebnis der Volksabstimmung waren auch verschiedene Stimmrechtsbeschwerden erhoben worden, welche der Bezirksrat Zürich bereits am 18. Dezember 2003 abgewiesen hatte. Die gegen diese Entscheide erhobenen Beschwerden wies der Regierungsrat ebenfalls am 21. April 2004 ab. III. Am 24. April 2004 erhob X Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrats und beantragte, der angefochtene Beschluss und Art. 9 Abs. 2 der Vorschriften zum Gestaltungsplan seien aufzuheben. Eventuell sei die Vorinstanz einzuladen, auf die Gemeindebeschwerde einzutreten, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerinnen. Am 3. und am 5. Mai 2004 ergänzte der Beschwerdeführer seine Beschwerdebegründung. Der Regierungsrat verzichtete am 29. April 2004 auf Vernehmlassung. Die private Beschwerdegegnerin beantwortete die Beschwerde samt den Ergänzungen am 7. Mai 2004. Sie beantragte, die Beschwerde sei insoweit gutzuheissen, als der Nichteintretensentscheid und die Überweisung an den Bezirksrat in Frage stehe; materiell sei die Beschwerde zu behandeln und unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdeführers abzuweisen. Am 10. Mai 2004 liess sich auch die Stadt Zürich vernehmen und beantragte ebenfalls die Gutheissung der Beschwerde, soweit sich diese gegen den Nichteintretensentscheid richte, und die materielle Abweisung unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Am 13. Mai 2004 wies der Bezirksrat Zürich die an ihn überwiesene Beschwerde von X ab. Am 26. Mai 2004 genehmigte der Regierungsrat den Gestaltungsplan "Stadion Zürich" im Sinne der Erwägungen und unter dem Vorbehalt, dass für das Parkplatzregime, die Fahrtenlimiten und die Anforderungen an die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr der Rekursentscheid vom 21. April 2004 massgebend sei. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Der Beschwerdeführer ficht einen wegen fehlender Zuständigkeit ergangenen Nichteintretensentscheid des Regierungsrats an. Da das Verfahren mit diesem Entscheid instanzabschliessend erledigt wurde, handelt es sich dabei entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht um einen Zwischenentscheid, sondern um einen Endentscheid. Ein solcher kann gemäss § 19 Abs. 1 in Verbindung mit § 70 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) ohne weitere Voraussetzung angefochten werden (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 19 N. 45). 1.2 Der Umstand, dass der Bezirksrat Zürich die an ihn überwiesene Beschwerde bereits am 13. Mai 2004 abgewiesen hat, steht dem Eintreten auf die vorliegende Beschwerde nicht entgegen. Insbesondere entsteht daraus kein (positiver) Kompetenzkonflikt zwischen dem Bezirksrat einerseits und dem Verwaltungsgericht andererseits. Aus den Erwägungen des Bezirkrates ergibt sich nämlich, dass die erhobene Beschwerde entgegen dem Wortlaut in Disp.-Ziff. 1 nur soweit materiell behandelt wurde, als sie nicht Fragen des Planungs- und

Baurechts betraf. Der Bezirksrat erwog dazu, bau- und planungsrechtliche Beschlüsse der Stimmberechtigten könnten nur dann mit Gemeindebeschwerde beim Bezirksrat angefochten werden, wenn damit Verstösse gegen das Verfahrensrecht oder das Organisationsrecht der Gemeinde geltend gemacht würden. Da der Beschwerdeführer weder solche Verstösse noch die Verletzung politischer Rechte geltend mache, sei die Beschwerde als unbegründet abzuweisen. Die vom Beschwerdeführer ausschliesslich gerügten Widersprüche zum materiellen Planungs- und Baurecht seien von den im Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG) genannten Instanzen zu beurteilen. Allerdings sei infolge der Anfechtung des Nichteintretensentscheids des Regierungsrats noch offen, ob die erhobenen Rügen von der nach dem PBG zuständigen Instanz tatsächlich geprüft würden.

2. 2.1 Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid erwogen, nach § 151 Abs. 2 des Gesetzes über das Gemeindegewesen vom 6. Juni 1926 (GemeindeG) habe der Bezirksrat über die Gemeindebeschwerde zu entscheiden. Zwar würden verfahrensökonomische Gründe sowie die im Bau- und Planungsrecht zu beachtende formelle Koordinationspflicht für eine gemeinsame Behandlung der Gemeindebeschwerde mit den Planungsrekursen durch den Regierungsrat sprechen, jedoch ginge dem Beschwerdeführer und den weiteren Verfahrensbeteiligten dadurch eine mit voller Kognition entscheidende Instanz verloren. Die Pflicht zur Verfahrenskoordination müsse dort ihre Grenze finden, wo ihr die gesetzlich vorgesehene Rechtsmittelordnung entgegenstehe. Insbesondere erscheine es rechtsstaatlich problematisch, Beschwerden direkt und ausschliesslich von der zweiten Rechtsmittelinstanz beurteilen zu lassen. Im Übrigen habe der Bezirksrat im vorliegenden Zusammenhang bereits am 18. Dezember 2003 über Beschwerden im Sinne von § 151 GemeindeG entschieden.

2.2 Mit dem Verhältnis zwischen der Gemeindebeschwerde und dem Rekurs gegen einen kommunalen Nutzungsplan hat sich das Verwaltungsgericht in einem Entscheid vom 21. März 2002 ausführlich befasst (RB 2002 Nr. 74 E. 2b mit Hinweisen = BEZ 2002 Nr. 25 = ZBl 103/2002, S. 663). Dabei hat es gestützt auf Lehre und Rechtsprechung festgestellt, dass planungsrechtliche Einwendungen eines Stimmberechtigten gegen einen kommunalen Nutzungsplan unabhängig von der Rechtsgrundlage der beanspruchten Legitimation (§ 151 Abs. 1 GemeindeG oder § 338a Abs. 1 PBG) ausschliesslich im Rekursverfahren vor Baurekurskommission geltend zu machen sind. Diese Rechtsprechung war nicht speziell zugeschnitten auf Kompetenzkonflikte zwischen Baurekurskommission und Bezirksrat, sondern beruhte auf allgemeinen Überlegungen zur Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche der in Bau- und Planungsfragen berufenen Rekursinstanz gegenüber dem als Gemeindeaufsichtsbehörde zuständigen Bezirksrat. Wenn daher im vorliegenden Fall gemäss § 329 Abs. 2 lit. c PBG ausnahmsweise der Regierungsrat anstelle der Baurekurskommission als Rekursinstanz entschieden hat, so hätte er in Beachtung der genannten Rechtsprechung und langjährigen Praxis im Kanton Zürich auch das Rechtsmittel des Beschwerdeführers behandeln müssen. Die dagegen vorgebrachten Argumente im angefochtenen Entscheid überzeugen nicht. Zu Unrecht geht der Regierungsrat davon aus, den Parteien ginge durch eine gemeinsame Behandlung der Planungsrekurse und der Gemeindebeschwerde eine mit voller Kognition entscheidende Instanz verloren. Die im Gemeindebeschwerdeverfahren nach § 151 Abs. 1 Ziff. 1 GemeindeG zulässigen Einwände beschränken sich von vornherein auf Rechtsverletzungen. Bei den darauf gestützten Gemeindebeschwerden geht daher die Kognition des Bezirksrats als erster und des Regierungsrats als zweiter Beschwerdeinstanz gleich weit. Weiter trifft es aber auch nicht zu, dass bei einer Behandlung der Gemeindebeschwerde durch den

Regierungsrat ausschliesslich dieser zu entscheiden hätte. Seit Revision des VRG vom 8. Juni 1997 unterliegen kommunale und kantonale Nutzungspläne inklusive Gestaltungspläne generell der Beschwerde an das Verwaltungsgericht (Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 14 mit Hinweisen; § 329 Abs. 4 PBG). Schliesslich waren die vom Bezirksrat bereits am 18. Dezember 2003 behandelten Rechtsmittel nicht etwa Gemeindebeschwerden im Sinne von § 151 Abs. 1 Ziff. 1 Halbsatz 1 GemeindeG, sondern Stimmrechtsbeschwerden gemäss § 151 Abs. 1 Ziff. 3 GemeindeG, die sich thematisch von vornherein auf Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung des Gemeindebeschlusses und die Verletzung des Stimmrechts beschränken. Wenn solche rein abstimmungstechnischen Fragen nicht von der gleichen Instanz behandelt werden wie die spezifisch planungsrechtlichen, so widerspricht dies dem Koordinationsgebot kaum. Die Gefahr inhaltlich widersprüchlicher Entscheide besteht in erster Linie dann, wenn eine Gemeindebeschwerde und ein Planungsrekurs trotz identischer Problematik von verschiedenen Rechtsmittelinstanzen entschieden werden. Genau ein solcher Widerspruch hätte sich im vorliegenden Fall ergeben können, wenn der Bezirksrat Zürich die Gemeindebeschwerde betreffend Art. 9 Abs. 2 der Vorschriften zum Gestaltungsplan anders hätte beurteilen wollen, als dies der Regierungsrat in seinem Rekursentscheid vom 21. April 2004 ohne Verbindlichkeit für die Gemeindebeschwerde getan hat. Aus diesem Grund ist der Planungsrekurs von Seiten eines Stimmberechtigten als spezieller Anwendungsfall der Gemeindebeschwerde von der Planungsrekursinstanz entgegzunehmen und durch diese mit der nach § 151 Abs. 1 Ziff. 1 GemeindeG auf Rechtsfragen beschränkten Kognition zu entscheiden.

2.3 Ist der Regierungsrat demgemäss auf die Gemeindebeschwerde des Beschwerdeführers zu Unrecht nicht eingetreten, so kann das Verwaltungsgericht die Angelegenheit zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 64 Abs. 1 VRG) oder selbst entscheiden (§ 63 Abs. 1 VRG). Auf eine Rückweisung ist vorliegend zu verzichten, da alle Parteien die direkte Behandlung der aufgeworfenen Rechtsfrage durch das Verwaltungsgericht beantragen. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich auch deshalb, weil die Kognition des Regierungsrats bei der Gemeindebeschwerde die gleiche ist wie diejenige des Verwaltungsgerichts bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und der Regierungsrat sich zudem im parallelen Rekursentscheid vom 21. April 2004 mit der vorgebrachten Rüge betreffend Art. 9 Abs. 2 der Gestaltungsplanvorschriften bereits auseinandergesetzt hat.

E. 3.1

Im Zeitpunkt des Erlasses des strittigen Gestaltungsplans und des Rekursentscheids bildete die am 9. Mai 1995 aufsichtsrechtlich festgesetzte Bau- und Zonenordnung der Baudirektion (BD-BZO, AB1 1995, 1039) die massgebliche planungsrechtliche Grundlage für die Überbauung im streitbetreffenen Gebiet. Damals lag das Areal in der für Industrie, Handel und Dienstleistung vorbehaltenen IHD-Zone, welche nach Art. 19 BauO sieben Vollgeschosse und eine Gebäudehöhe von 25 m sowie Hochhäuser zuliess. Diese Festlegung wurde abgelöst durch eine vom Gemeinderat Zürich am 28. November 2001 beschlossene Änderung von Zonenplan und Bauordnung sowie durch den Erlass eines Ergänzungsplans für die Sonderbauvorschriften "Stadion Zürich" (BZO 1992/99). Das Areal wurde dabei einer Zentrumszone Z5 mit einer Gebäudehöhe von 19 m (Art. 18 BauO) zugewiesen, wobei nach den im fraglichen Bereich (Teilgebiet I) massgebenden Sonderbauvorschriften sieben Vollgeschosse und eine Gebäudehöhe von 25 m möglich sind (Art. 81a Abs. 2 BauO). Diese BZO-Änderung wurde von mehreren Anwohnern erfolglos beim Bezirksrat und anschliessend beim Regierungsrat mit Stimmrechtsbeschwerde

angefochten. Einen gleichzeitig erhobenen planungsrechtlichen Rekurs wies die Baurekurskommission I ebenfalls ab. Nach Genehmigung der Nutzungsplanung durch die Baudirektion wies das Verwaltungsgericht eine gegen den Rekursentscheid erhobene Beschwerde am 4. Dezember 2003 ab (VB.2002.0376, www.vgrzh.ch). Die neue Ordnung wurde am 14. Mai 2004 publiziert und auf den 15. Mai 2004 in Kraft gesetzt.

E. 3.2

Nach § 83 Abs. 1 PBG werden mit Gestaltungsplänen für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzungsweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestständen abgewichen werden. Für die Projektierung ist ein angemessener Spielraum zu belassen (§ 83 Abs. 2 PBG). Der vorliegend strittige Gestaltungsplan "Stadion Zürich" soll den Neubau eines Stadions mit Mantelnutzungen ermöglichen (Art. 1 Abs. 2) und, solange er in Kraft ist, die allgemeine Bau- und Zonenordnung im Planungsgebiet ersetzen (Art. 2 Abs. 3). Wird er aufgehoben, so gelten die dazumaligen Vorschriften der allgemeinen Bau- und Zonenordnung (Art. 2 Abs. 4). Nach Art. 9 Abs. 1 der Vorschriften sind in den Teilgebieten A und B Hochhäuser zulässig, die der Genehmigung im Sinne von § 285 PBG bedürfen. Bei der Beurteilung des Schattenwurfs dieser Hochhäuser soll im Sinne von § 30 Abs. 2 der Allgemeinen Bauverordnung vom 22. Juni 1977 (ABV) ein längs der Hardturm-/Förllibuckstrasse und Stadionplatz anzuordnendes Vergleichsprojekt ausschlaggebend sein. Dieses soll mit den massgeblichen Fassaden auf den dortigen Baulinien stehen und eine Gebäudehöhe im Sinne von § 278 Abs. 3 PBG auf der Kote von 425.4 m ü. M. sowie eine Firsthöhe im Sinne von § 281 PBG auf der Kote von 432.4 m ü. M aufweisen (Art. 9 Abs. 2).

E. 3.3

Als Hochhäuser haben gemäss § 282 PBG Gebäude mit einer Höhe von mehr als 25 m zu gelten. Sie sind nur gestattet, wo die Bau- und Zonenordnung sie zulässt. Hinsichtlich der im Einzelnen an Hochhäuser zu stellenden Anforderungen verlangt § 284 Abs. 4 PBG, dass die Nachbarschaft durch Hochhäuser nicht wesentlich beeinträchtigt werden darf, insbesondere nicht durch Schattenwurf in Wohnzonen oder gegenüber bewohnten Gebäuden. § 30 ABV bestimmt, was als wesentliche Beeinträchtigung durch Schattenwurf im Sinne der genannten Bestimmung zu gelten hat. Bei überbauten Grundstücken ist nach Abs. 1 lit. a die an den mittleren Wintertagen länger als zwei Stunden dauernde Beschattung der bewohnten oder in Wohnzonen liegenden Nachbargebäude, in der Regel an ihrem Fusspunkt gemessen, massgebend. Allerdings liegt nach Abs. 2 der Bestimmung keine wesentliche Beeinträchtigung durch Schattenwurf vor, wenn mit einem in allen Teilen den Vorschriften entsprechenden kubischen Vergleichsprojekt nachgewiesen wird, dass eine der Bau- und Zonenordnung entsprechende Überbauung keine geringere Beschattung des Nachbargrundstückes nach sich zieht. Nach § 278 Abs. 3 PBG beträgt die höchstzulässige Gebäudehöhe unter Vorbehalt der Bestimmungen über die Hochhäuser 25 m. Diese Gebäudehöhe wird von der jeweiligen Schnittlinie zwischen Fassade und Dachfläche auf den darunter liegenden gewachsenen Boden gemessen (§ 280 Abs. 1 PBG), wobei als gewachsener Boden in der Regel der bei Einreichung des Baugesuchs bestehende Verlauf des Bodens zu verstehen ist (§ 5 Abs. 1 ABV). Nach § 281 Abs. 1 PBG muss der First eines Schrägdachs innerhalb von Ebenen liegen, die unter 45° an die Schnittlinie zwischen der Dachfläche und der zugehörigen Fassade angelegt werden (lit. a) und höchstens bis zu einer oberen Ebene ansteigen, die unter Vorbehalt abweichender Regelungen in der Bau- und

Zonenordnung in 7 m Höhe parallel zur Verbindung zwischen den massgeblichen Schnittlinien verlaufen (lit. b).

E. 3.4

Strittig ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren die Rechtmässigkeit von Art. 9 Abs. 2 der Gestaltungsplanvorschriften und dies ausschliesslich mit Bezug auf die darin definierte Gebäude- und Firsthöhe des Vergleichsprojekts. Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, das massgebliche Vergleichsprojekt habe sich zwingend an einer zonengemässen Regelüberbauung mit einer Gebäudehöhe von 19 m und einer Firsthöhe von 7 m (entsprechend der Zone Z5 der BZO 1992/1999) zu orientieren. Demgegenüber erwog der Regierungsrat in seinem Rekursentscheid, die Grundordnung werde in zulässiger Weise durch den Gestaltungsplan ausgeschaltet. Dieser dürfe Überbauungen mit einer Gebäudehöhe von 25 m und einer Firsthöhe von 7 m zulassen und dementsprechend auch die für das Vergleichsprojekt geltenden Masse festlegen. Überdies entspreche aber das kubische Vergleichsprojekt auch den Vorgaben gemäss Art. 19 BD-BZO.

E. 4.1

Gemäss § 30 Abs. 2 ABV muss der Schattenwurf verglichen werden mit einem in allen Teilen den Vorschriften entsprechenden kubischen Vergleichsprojekt. Weder das PBG noch die ABV erläutern den Begriff des Vergleichsprojekts. Das Vergleichsprojekt war jedoch im Kanton Zürich bereits unter der Herrschaft des kantonalen Baugesetzes bekannt und wird zumindest inhaltlich auch heute noch zur behelfsmässigen Ausnutzungsberechnung gemäss § 251 lit. b PBG herangezogen (RB 1996 Nr. 81 = BEZ 1996 Nr. 12, vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, Zürich 2003, 12-60). § 30 Abs. 2 ABV lehnt sich an dieses Verständnis des Vergleichsprojekts an. Was als kubisches Vergleichsprojekt den Vorschriften entspricht, ist grundsätzlich anhand der geltenden Bau- und Zonenordnung zu prüfen. Das bedeutet ein regelkonformes Bauen nach den primären Bauvorschriften wie Bestimmungen über die Abstände, die Geschoszahl, den Grenzbau, das Zusammenbauen, die Gebäudelänge und die Gebäudebreite (vgl. § 251 lit. b PBG). Da es sich beim Vergleichsprojekt lediglich um eine kubische und damit hypothetische Lösung und nicht um ein konkretes Ausführungsprojekt handelt, dürfen dafür keine möglichen und teilweise im behördlichen Ermessen liegende Ausnahmegewilligungen beansprucht werden. Gleichzeitig müssen aber in umgekehrter Richtung auch keine besonderen gestalterischen Rücksichten auf umliegende Überbauungen oder Schutzobjekte genommen werden (vgl. RB 1985 Nr. 110; Herbert Lang, Hochhaus und Baurecht, Zürich 1977, S. 447 ff.).

E. 4.2.1

Wenn der Gestaltungsplan wie vorliegend das massgebende Vergleichsprojekt auf bestimmte Masse definiert, ist dies unter zwei alternativen Voraussetzungen zulässig. Entweder entspricht die Definition des Vergleichsprojekts der nach der geltenden Bau- und Zonenordnung zulässigen Bauweise. Dann kann ein Konflikt zwischen den beiden Vergleichsprojekten von vornherein ausgeschlossen werden; der Gestaltungsplan übernimmt die bis anhin bestehende Ordnung. Im anderen Fall weicht die Definition gemäss Gestaltungsplan von der bisher zulässigen Bauweise ab. Damit nimmt der Gestaltungsplan inhaltlich gleichsam eine Änderung der Bau- und Zonenordnung vor, welche alsdann wie jede Änderung der Nutzungsplanung daraufhin zu überprüfen ist, ob sie der übergeordneten Planung und den Grundsätzen und Zielen der Raumplanung entspricht. Werden diese Voraussetzungen erfüllt, so ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Definition

des Vergleichsprojekts als teilweise Änderung der Bau- und Zonenordnung nicht zulässig sein sollte. Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, überzeugt nicht. Zwar mag es zutreffen, dass in städtischer und dichter Überbauung auch Gebäude, welche die Höhe von 25 m nicht überschreiten, nachbarliche Wohngebäude übermässig beschatten. Jedoch verbietet das PBG den übermässigen Schattenwurf gerade nicht als solchen, sondern zeichnet lediglich mittels Abstands- und weiterer Massvorschriften abstrakt vor, welches Mass an Einwirkungen auf die Nachbargrundstücke erlaubt ist (vgl. RB 1990 Nr. 75 = BEZ 1990 Nr. 28). Dieses abstrakte Mass soll nun bei Bewilligungen für Hochhäuser massgebend sein, indem der Schattenwurf dieser Hochhäuser dann, wenn er an mittleren Wintertagen länger als zwei Stunden wirkt, jedenfalls nicht stärker als bei einem Vergleichsprojekt ausfallen darf. Auch soweit der Beschwerdeführer den Standpunkt vertritt, § 30 Abs. 2 ABV sei von vornherein nicht anwendbar bei Hochhäusern, welche aufgrund einer Sondernutzungsplanung zugelassen würden, kann ihm nicht gefolgt werden. Entgegen seiner Auffassung müssen Gestaltungspläne nicht generell bessere planerische Lösungen als die bisherige Grundordnung bieten. Für eine solche Anforderung fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage. Eine architektonisch bessere Gestaltung kann zwar das Motiv oder das Ziel eines Gestaltungsplans sein, stellt aber kein notwendiges Merkmal dar (Robert Wolf/Erich Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz [PBG] des Kantons Zürich, Zürich 1992, N. 42). In seiner ursprünglichen Fassung vom 7. September 1975 hatte § 86 lit. a PBG allerdings ausdrücklich verlangt, dass der Gestaltungsplan nur unter der Voraussetzung von Arealüberbauungen von der Bau- und Zonenordnung abweichen dürfe. Damit musste ein Gestaltungsplan die erhöhten gestalterischen Anforderungen von § 71 PBG erfüllen (vgl. Stephan Eschmann, Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht, Zürich 1985, S. 112). Jedoch galt diese Beschränkung bereits damals nicht, wenn das für den Erlass der Bau- und Zonenordnung zuständige Gemeindeorgan dem Plan zugestimmt hatte (§ 86 Abs. 2 PBG in der Fassung vom 7. September 1975). Zum Inhalt eines privaten wie auch eines öffentlichen Gestaltungsplans darf daher grundsätzlich alles erhoben werden, was auch zum zulässigen Inhalt einer Rahmennutzungsordnung gehört. Der Gestaltungsplan darf demnach auch das Vergleichsprojekt im raumplanerisch zulässigen Rahmen und abweichend von der bisherigen Grundordnung definieren und damit erweiterte Baumöglichkeiten eröffnen. Allein der Umstand, dass die Änderung der Grundordnung einerseits und die weiteren Festlegungen des Gestaltungsplans andererseits nicht in zwei getrennten Verfahren erlassen werden, kann nicht zum gegenteiligen Schluss führen. Entscheidend erscheint in diesem Zusammenhang einzig, dass einem Gestaltungsplan, der den Rahmen der bisherigen Grundordnung sprengt, das für den Erlass der Bau- und Zonenordnung zuständige Organ zustimmen muss (§ 86 PBG in der Fassung vom 1. September 1991). Diese Anforderung wurde im vorliegenden Fall eingehalten. Schliesslich kann auch nicht gesagt werden, die Nachbarn eines projektierten Hochhauses hätten keinen Anlass, den Gestaltungsplan wegen übermässigen Schattenwurfs anzufechten, wenn sie die durch die Bau- und Zonenordnung zulässige Beschattung akzeptieren würden. Welche Beschattung durch nachbarliche Bauten ein Betroffener im schlimmsten Fall zu erwarten hat, kann er immer nur aus der letzten Nutzungsplanänderung entnehmen. Dabei kann er sich nicht darauf verlassen, dass die von ihm einmal akzeptierte Rahmennutzungsplanung nicht in einzelnen Teilen oder gesamthaft durch einen Sondernutzungsplan ersetzt wird. Im vorliegenden Fall haben denn auch offenbar etliche Nachbarn gegen Art. 9 Abs. 2 der Gestaltungsplanvorschriften rekuriert.

E. 4.2.2

Aus der Gesetzssystematik von § 284 PBG lässt sich nicht ableiten, dass ein Gestaltungsplan die Abmessungen des Vergleichsprojekts gemäss § 30 Abs. 2 ABV nicht selbständig definieren dürfte. Der Umstand, dass § 284 Abs. 4 PBG anders als § 284 Abs. 3 PBG keinen Vorbehalt zugunsten der Bestimmungen über Arealüberbauungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne enthält, hat nicht die Bedeutung eines qualifizierten Schweigens. Nach Abs. 3 der Bestimmung soll nämlich die zulässige Ausnützung mit der Ausnützung einer gewöhnlichen Überbauung verglichen werden, sodass für die Erläuterung des Begriffs "gewöhnliche Überbauung" notwendigerweise auch der Stellenwert der Bestimmungen über Arealüberbauungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne zu bestimmen war. Anders verhält es sich jedoch bei Abs. 4 der Bestimmung, da hier das Gesetz selber noch keinen Vergleich zwischen dem Schattenwurf des Hochhauses und demjenigen einer gewöhnlichen Überbauung bzw. eines Vergleichsprojekts verlangt, sondern nur allgemein eine wesentliche Beeinträchtigung der Nachbarschaft durch Schattenwurf verbietet. Dementsprechend fehlt auch das Verbot einer Ausnahme, das wiederum erst eine Gegenausnahme betreffend Arealüberbauung, Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen zulässt. Im Weiteren ist auch nicht zu befürchten, dass mit der Zulassung einer eigenen Definition des Vergleichsprojekts im Gestaltungsplan die Anforderungen von § 284 Abs. 4 PBG und § 30 Abs. 2 ABV unterlaufen würden. Da die Definition des Vergleichsprojekts als Änderung der Bau- und Zonenordnung einer materiellen raumplanungsrechtlichen Kontrolle unterliegt, ist die angemessene Berücksichtigung der im Einzelfall bestehenden baulichen Umgebung in gleichem Masse gewährleistet, wie wenn die Änderung der Bau- und Zonenordnung ohne Gestaltungsplan vollzogen würde. Insofern ist keineswegs zu befürchten, dass das massgebende Vergleichsprojekt in allen Fällen auf die kantonal zulässige maximale Gebäudehöhe von 25 m definiert werden dürfte.

E. 4.3

Soweit Art. 9 Abs. 2 der Gestaltungsplanvorschriften eine Gebäudehöhe von 25 m sowie eine Firsthöhe von 7 m zulässt, weicht diese Definition nicht von der im Zeitpunkt des Gestaltungsplanerlasses und des Rekursentscheids geltenden Bau- und Zonenordnung ab. Die damals massgebende BD-BZO liess 7 Vollgeschosse und 25 m Gebäudehöhe zu; die zulässige Firsthöhe von 7 m ergibt sich aus § 281 Abs. 1 lit. b PBG. Etwas anders sieht die Lage nun aber aus, nachdem im Verlaufe des Beschwerdeverfahrens die BZO 1992/1999 auf den 15. Mai 2004 in Kraft gesetzt wurde. Diese Ordnung lässt in der Z5 nur eine Gebäudehöhe von 19 m zu, beinhaltet aber auch Sonderbauvorschriften, welche im Bereich des Stadions sieben Vollgeschosse und 25 m Gebäudehöhe gestatten. Das Bauen nach diesen Sonderbauvorschriften kann allerdings nicht als eine "der Bau- und Zonenordnung entsprechende Überbauung" im Sinne von § 30 Abs. 2 ABV angesehen werden, da dafür bestimmte projektbezogene Qualitäten hinsichtlich Einordnung, Gestaltung, Erschliessung, Ausstattung und Ausrüstung vorausgesetzt werden (§ 80 Abs. 1 PBG; dazu RB 1985 Nr. 82 = ZBl 87/1986, S. 141 = BEZ 1986 Nr. 2). Die Berücksichtigung einer derartigen projektbezogenen Vergünstigung widerspräche in gleicher Weise wie die Beanspruchung einer Ausnahmegewilligung dem Wesen des kubischen Vergleichsprojekts. Der durch die Mehrhöhe verlängerte Schattenwurf wird bei einem Ausführungsprojekt nach den Sonderbauvorschriften durch die gestalterische Mehrleistung in gewisser Weise kompensiert. Demgegenüber findet eine ähnliche Kompensation beim Hochhaus nicht zwingend statt, da dieses nach § 284 Abs. 1 PBG in ortsbaulicher Hinsicht nicht einmal Gewinn bringend sein muss, wenn dessen Höhe durch die Art und Zweckbestimmung des

Gebäudes bedingt ist. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerinnen dürfte sich das Vergleichsprojekt auch nicht an den Vorschriften einer Arealüberbauung orientieren. Auch eine solche ist nur unter erhöhten gestalterischen Anforderungen zulässig (§ 71 PBG) und kann daher nicht massgebende Grundlage einer rein kubischen Lösung bilden. Obwohl demnach die Definition des Vergleichsprojekts im Gestaltungsplan tatsächlich von der BZO 1992/1999 abweicht, führt dieser Umstand nach dem vorstehend Ausgeführten noch keineswegs zum Schluss, Art. 9 Abs. 2 der Gestaltungsplanvorschriften sei rechtswidrig. Vielmehr ist nun die Massdefinition des Vergleichsprojekts darauf hin zu überprüfen, ob sie als generelle Nutzungsordnung rechtmässig wäre. Der Beschwerdeführer bringt keine Gründe vor, weshalb dies nicht der Fall sein sollte. Es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die neuerliche Zulassung einer Gebäudehöhe von 25 m, wie sie bereits früher unter der BD-BZO galt, der übergeordneten Planung oder den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widersprechen sollte. Das Areal liegt gemäss dem kantonalen Siedlungsplan 1995 in einem Zentrumsgebiet von kantonalen Bedeutung, welches die Ausscheidung von Mischzonen hoher Dichte verlangt.

E. 4.4.1

Der Umstand, dass das Vergleichsprojekt nach der Definition von Art. 9 Abs. 2 der Gestaltungsplanvorschriften teilweise Bereiche überlagert, die nach dem Gestaltungsplan selber keine Baubereiche bilden, spricht entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht gegen die Zulässigkeit dieser Bestimmung. Das kubische Vergleichsprojekt ist nämlich rein hypothetischer Natur und hat sich als solches nicht an die Baubeschränkungen, welche der Gestaltungsplan dem Ausführungsprojekt auferlegt, zu halten.

E. 4.4.2

Zu Recht beanstandet dagegen der Beschwerdeführer, dass Art. 9 Abs. 2 der Gestaltungsplanvorschriften bei der Definition des Vergleichsprojekts insofern dem kantonalen Recht widerspricht, als er nicht auf die effektive Gebäudehöhe abstellt, sondern eine bestimmte Höhenkote für massgeblich erklärt. Diese Kote von 425.4 m ü. M für die Gebäudehöhe entspricht zwar bezogen auf die mittlere Höhenlage der Hardturmstrasse von 400.4 m ü. M. einer solchen von 25 m. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass das Gestaltungsplanareal und insbesondere der gewachsene Boden entlang den massgebenden Baulinien teilweise etwas tiefer liegt als die Hardturmstrasse. In diesem Fall lägen die massgebenden Schnittlinien zwischen einzelnen Fassaden und den entsprechenden Dachflächen des Vergleichsprojekts (vgl. § 280 Abs. 1 PBG) bei Ausschöpfen der bezeichneten Höhenkote teilweise mehr als 25 m über dem gewachsenen Boden. Gleiches gilt bezogen auf die Firsthöhe, welche ihrerseits nicht auf eine absolute Kote definiert werden darf, sondern in ihrer Höhenlage letztlich von der Gebäudehöhenlage abhängig ist. Zwar machen die Beschwerdegegnerinnen geltend, auch in anderen Sonderinstrumenten der Stadt Zürich oder in Art. 21 und 22 BZO 1999 seien die Höhenbegrenzungen bzw. das Vergleichsprojekt teilweise durch Koten definiert. Darauf kann es jedoch nicht ankommen. Soweit solche Kotenangaben tatsächlich Gebäudehöhen von mehr als 25 m zulassen sollten, was hier nicht weiter geprüft werden muss, widersprechen sie § 278 Abs. 3 PBG und können keinen neuerlichen Gesetzesverstoss im vorliegenden Gestaltungsplan legitimieren. Immerhin ist aber zu beachten, dass sich die Kotenangaben nach dem Dafürhalten der Beschwerdegegnerinnen auch zu Gunsten der Nachbarschaft auswirken, indem sie etwa eine bestehende Aufschüttung im Bereiche des Nordeingangs ausser Acht lassen sollen. Da das Verwaltungsgericht an die Parteianträge

gebunden ist (§ 63 Abs. 2 VRG), kann dem Anliegen des Beschwerdeführers nur dadurch Rechnung getragen werden, dass die Gebäude- und die Firsthöhe bei der Definition des Vergleichsprojekts zusätzlich zu den absoluten Kottenbeschränkung auf die relativen Höhenmasse von maximal 25 m bzw. 7 m zu begrenzen sind.

E. 4.5

Demgemäss ist der angefochtene Beschluss insofern aufzuheben, als der Regierungsrat zu Unrecht auf die Gemeindebeschwerde nicht eingetreten ist. Da eine materielle Beurteilung zu einer teilweise Gutheissung der Gemeindebeschwerde hätte führen müssen, ist die Beschwerde im Ergebnis unter Angabe der notwendigen Korrektur teilweise gutzuheissen.

E. 5

Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens wären die Kosten nach der allgemeinen Regel des Verwaltungsprozesses den Parteien je hälftig aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Da das Rechtsmittel des Beschwerdeführers in der Sache jedoch ausschliesslich eine Gemeindebeschwerde im Sinne von § 151 Abs. 1 Ziff. 1 GemeindeG darstellt und in einem solchen Verfahren grundsätzlich keine Kosten erhoben werden (§ 151 Abs. 2 GemeindeG in Verbindung mit § 132 des Wahlgesetzes vom 4. September 1983, WahlG), sind die Kosten auf die Gerichtskasse zu nehmen (VGr, 19. Juni 2003, VB.2002.00389 E. 5, www.vgrzh.ch). Demgemäss entscheidet die Kammer : 1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Disp.-Ziff. I des Regierungsratsbeschlusses Nr. 582/2004 vom 21. April 2004 wird aufgehoben. Art. 9 Abs. 2 der Vorschriften zum Gestaltungsplan wird insofern ergänzt, als bei der Definition des Vergleichsprojekts die massgebende Gebäudehöhe zusätzlich zur Kottenbeschränkung von 425.4 m ü. M. auf maximal 25 m und die massgebende Firsthöhe zusätzlich zur Kottenbeschränkung von 432.4 m ü. M auf maximal 7 m jeweils ab gewachsenem Boden begrenzt wird. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen. 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 3000.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 90.-- Zustellungskosten, Fr. 3090.-- Total der Kosten. 3. Die Gerichtskosten werden auf die Gerichtskasse genommen. 4. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen. 5. ...

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