

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00300 vom 4. Oktober 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-10-04, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2007.00300](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00300)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00300 du 4 octobre 2007

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00300 del 4 ottobre 2007

## Regeste

privater Gestaltungsplan | Privater Gestaltungsplan Stadtraum HB. Legitimation der Beschwerdeführer (E. 2.1). Kognition des Verwaltungsgerichts (E. 2.3). Die Begründung eines Rekursentscheids genügt den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV und § 28 Abs. 2 VRG, wenn der Entscheid so abgefasst ist, dass der Betroffene ihn sachgerecht anfechten kann (E. 3.1). Der Rekursentscheid äussert sich nicht zum Antrag auf die Durchführung eines Augenscheins. Die rechtskundig vertretenen Beschwerdeführer hätten bei der Anfechtung des Rekursentscheides jedoch ohne weiteres darlegen können, weshalb ein Augenschein notwendig gewesen wäre. Wenn sie dies nicht tun, ist dies nicht etwa auf eine mangelhafte Anfechtungsgrundlage zurückzuführen, sondern deutet eher auf eine Verzögerungsstrategie (E. 3.2). Selbst wenn eine Gehörsverletzung bejaht würde, so könnte diese im Beschwerdeverfahren als geheilt betrachtet werden. Für die Frage, ob der Sachverhalt genügend festgestellt war, verfügt das Verwaltungsgericht nämlich nach § 51 VRG über die gleiche Kognition wie die Baurekurskommission (E. 3.3). Rechtliche Grundlagen für Gestaltungspläne (E. 5.1). Der Gestaltungsplan betrifft ein bestimmt umgrenztes Gebiet (E. 5.2). Es ist zweifelhaft, ob vorliegend die Voraussetzungen für die Errichtung eines beschränkten Gestaltungsplans im Sinne von § 83 Abs. 4 PBG erfüllt sind. Da jedoch der strittige Plan grundsätzlich alles regelt, was der Plangeber als für die vollständige Neuüberbauung des Gebiets notwendig erachtet, müssen die Voraussetzungen von § 83 Abs. 4 PBG hier nicht erfüllt sein (E. 5.3). Dass die planerischen Vorstellungen der Beschwerdegegnerinnen, welche sich für die Feinplanung möglichst weite Spielräume offen halten wollen, nicht den Wünschen der Beschwerdeführenden entsprechen, war im Rahmen der politischen Auseinandersetzung zu diskutieren (E. 5.4). Gestaltungspläne übernehmen die Funktion der Bau- und Zonenordnung, welche sie ablösen bzw. ersetzen. Bei beiden Instrumenten ist in gleicher Weise der Widerspruch zum übergeordneten kantonalen oder eidgenössischen Recht zu vermeiden. Da die Verbindlichkeit des streitbetroffenen Gestaltungsplans von den betrieblichen Bedürfnissen der Eisenbahn abhängig gemacht wird, besteht kein Widerspruch zu Art. 18 ff. EBG (E. 6.3). Der anvisierte Planungshorizont des Gestaltungsplans erweist sich als sachlich begründet, weshalb die Rüge, dass er von ungewissen eisenbahntechnischen und -rechtlichen Entwicklungen abhängt, ins Leere stösst (E. 6.4). Dass die Baurekurskommission den festgestellten Mangel an die Rekursgegner zur Ergänzung des Gestaltungsplans zurückwies, ist nicht zu beanstanden und erfolgte unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips (E. 6.5). Es ist auch nicht zu beanstanden, dass sich der Stadtrat ermächtigen liess, Anpassungen 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. Notwendige Anpassungen liegen nämlich stets im Rahmen der bereits mit dem

Zustimmungsbeschluss eingeräumten Baumöglichkeiten (E. 6.6). Die Kostenverlegung durch die Baurekurskommission ist weder als willkürliche noch unsachliche Anwendung von § 13 VRG zu qualifizieren (E. 7.1). Ebenso wenig beruht die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung an die Stadt auf sachfremden Motiven (E. 7.2). Abweisung der Beschwerde.

## **Erwägungen**

### **E. 4**

Das streitbetroffene Gebiet liegt gemäss der derzeit geltenden BZO 1999 in den Zentrumszonen Z5, Z6 und Z7 sowie im Hochhausgebiet II und wird teilweise vom Gestaltungsplan HB Südwest aus dem Jahre 1988 überlagert. Um eine neue städtebauliche Vision für das gesamte Gebiet um den Hauptbahnhof Zürich zu entwickeln, führten die SBB zusammen mit der Post und der Stadt Zürich ein städtebauliches Testplanungsverfahren mit drei Planungsteams durch. Aus den Ergebnissen dieser Testplanungen ging ein gemeinsames städtebauliches Konzept hervor. Der Gestaltungsplan Stadtraum HB bildet das auf dieser Basis entwickelte Planungsinstrument. Der aus den Vorschriften zum Gestaltungsplan, einem Plan im Massstab 1:1000 und vier Berichten bestehende Plan bezweckt, die Voraussetzungen für eine städtebaulich und architektonisch besonders gut gestaltete und umweltgerechte, dichte Überbauung und eine vielfältige Nutzungsstruktur zu schaffen, Aussenräume von hoher Qualität zu gewährleisten und eine nachhaltige Lösung für die Verkehrserschliessung zu schaffen (Art. 4 GPV).

Dementsprechend wird für die Gestaltung eine besonders gute Gesamtwirkung verlangt (Art. 5 GPV). Das Gebiet des Gestaltungsplans wird im Wesentlichen in die Baubereiche I bis III gegliedert, welche ihrerseits die Baufelder a bis e umfassen (Art. 6 GPV). Der Baubereich III, bestehend aus den Baufeldern b, d, f und i, belegt teilweise Betriebsflächen der SBB, weshalb hier die Abgrenzung gegenüber dem bahnbetrieblich notwendigen Gleisraum noch zu definieren ist (Art. 7 GPV). Die Bau- und Nutzweise innerhalb der mit Mantellinien begrenzten Baufelder wird von den Art. 6 bis 19 GPV geregelt. Die Gebäudehöhe beträgt in allen Baubereichen mit Ausnahme des Baufeldes i 25 m, wobei auch Hochhäuser zugelassen sind (Art. 15 GPV). Die Ausnützung wird mit absoluten Ausnutzungsflächen und einem Bonus für Sondernutzungen bzw. ausserordentliche städtebauliche Qualität begrenzt (Art. 11 GPV). Die Flächen für kommerzielle Nutzungen sind beschränkt (Art. 14 GPV); teilweise ist ein Wohnanteil vorgeschrieben (Art. 13 GPV). Die Erschliessung des Gebiets erfolgt im Wesentlichen mittels einer zwischen den Baufeldern verlaufenden Diagonalen ab der Kasernenstrasse und über drei Seitengassen ab der Lagerstrasse (vgl. Art. 20 GPV samt Plan). Schliesslich enthält der Gestaltungsplan diverse Vorschriften zur Parkierung, zu öffentlichen Freiräumen und zur Ver- und Entsorgung (Art. 22 bis 26 GPV).

### **E. 5.1**

Im Beschwerdeverfahren strittig ist die Anwendung von § 83 PBG. Nach dieser Bestimmung werden mit Gestaltungsplänen 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 (Abs. 1). Für die Projektierung ist ein angemessener Spielraum zu belassen (Abs. 2). 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 (Abs. 3). Erfordern die Umstände insbesondere in weitgehend überbauten Gebieten keine umfassende Regelung, kann sich der Inhalt eines Gestaltungsplans auf einzelne Anordnungen beschränken (Abs. 4).

### **E. 5.2**

Die Beschwerdeführer rügten mit ihrem Rekurs, dass es an einem bestimmt umgrenzten Gebiet für den Gestaltungsplan fehle, weil dessen Abgrenzung gegenüber dem bahnbetrieblich notwendigen Gleisraum nach Art. 7 GPV noch zu definieren sei. Die Baurekurskommission verwarf diese Rüge unter Hinweis auf den in Art. 1 Abs. 1 GPV definierten Geltungsbereich samt zugehörigem Plan im Massstab 1:1000 und den Erläuterungsbericht. Dass zum Teil auch Bereiche mit bahnbetrieblich notwendigen Anlagen und Bauten durch den Gestaltungsplan erfasst würden, führe nicht zu einer Verletzung von § 83 PBG. Auch Art. 7 GPV verstosse nicht gegen diese Bestimmung, sondern sei Ausdruck der Robustheit und Flexibilität des Gestaltungsplans hinsichtlich der kommenden möglichen Entwicklungen und Bedürfnissen des Bahnbetriebs. Die Beschwerdeführer bringen im Beschwerdeverfahren nichts vor, was diese zutreffenden Ausführungen in Frage stellen könnte. Soweit sie den Einbezug der heute noch bahnbetrieblich genutzten Flächen rügen, ist darauf in Erwägung 6 einzugehen.

### **E. 5.3**

Die Beschwerdeführer machten mit ihrem Rekurs weiter geltend, der Gestaltungsplan würde § 83 PBG verletzen, da er nicht umfassend sei, obwohl kein weitgehend überbautes Gebiet im Sinne von § 83 Abs. 4 PBG vorliege. Unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte von § 83 Abs. 4 PBG erwog die Baurekurskommission dazu, das Gestaltungsplangebiet müsse nicht für sich alleine, sondern im baulichen Umfeld betrachtet werden und befinde sich daher ohne weiteres in einem überbauten Gebiet. Aber auch ohne dies hänge es von den konkreten Umständen ab, ob eine umfassende Regelung durch den Gestaltungsplan erforderlich sei (E. 5.2). Die Beschwerdeführer wehren sich im Beschwerdeverfahren gegen die Annahme eines weitgehend überbauten Gebietes und bestreiten auch sonst das Vorliegen besonderer Umstände, die einen beschränkten Gestaltungsplan nach § 83 Abs. 4 PBG rechtfertigen würden. Mit dem in der Gesetzesrevision vom 1. September 1991 eingeführten neuen Instrument eines beschränkten Gestaltungsplans sollte ermöglicht werden, dass ein Gestaltungsplan unter bestimmten Voraussetzungen auf eine umfassende Regelung verzichtet und nur einzelne Anordnungen enthält. Im weitgehend überbauten Gebiet, welches als ein möglicher Anwendungsfall ausdrücklich im Gesetz genannt wird, darf daher auf die detaillierte Regelung von bereits Vorhandenem verzichtet werden, so dass nur die Änderung oder Ergänzung der bestehenden Überbauung zu ordnen bleibt. Der Inhalt kann sich aber, wie der angefochtene Entscheid zutreffend darlegt, auch aus anderen Gründen nur auf einzelne Anordnungen beschränken. Als Beispiel dafür wird in der Literatur die Beschränkung auf Anordnungen zum Lärmschutz in noch unüberbauten Gebieten genannt (vgl. Robert Wolf/Erich Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz (PBG des Kantons Zürich, Zürich 1992, N. 44). Ob im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für die Errichtung eines beschränkten Gestaltungsplans erfüllt sind, ist in der Tat zweifelhaft. Die Ausführungen der Baurekurskommission zum weitgehend überbauten Gebiet im Umfeld des Gestaltungsplanperimeters überzeugen jedenfalls nicht. Der strittige Gestaltungsplan verzichtet nicht deshalb auf bestimmte Anordnungen, weil das bereits Bestehende keiner

Regelung mehr bedürfte, sondern weil die Grösse des Areals und die unterschiedliche Verfügbarkeit seiner Teile eine Etappierung erfordern. Da dies stark von der wirtschaftlichen Entwicklung und der Bedürfnisse der Nutzer abhängig sei, sollen die Baumöglichkeiten nach dem Willen der Grundeigentümerin nicht bereits im Voraus festgelegt werden. Dieses Motiv mag allenfalls begründen, weshalb der Gestaltungsplan einen verhältnismässig geringen Detaillierungsgrad aufweist, nicht aber, weshalb er sich von vornherein nur auf einzelne Anordnungen beschränken sollte. Indessen erscheint die Frage, ob die Voraussetzungen von § 83 Abs. 4 PBG vorliegen, ohnehin nicht als entscheidend. Der strittige Plan beschränkt sich nämlich keineswegs auf einzelne Anordnungen, sondern regelt grundsätzlich alles, was der Plangeber als für die vollständige Neuüberbauung des Gebiets notwendig erachtet. Wenn die Beschwerdeführer meinen, es seien mehr und vor allem einschränkendere Festlegungen in ihrem Sinne nötig, so ist dies ausschliesslich eine inhaltliche Frage nach der Recht- und Zweckmässigkeit eines Gestaltungsplans, kann aber nicht unter dem Titel eines beschränkten Gestaltungsplans im Sinne von § 83 Abs. 4 PBG thematisiert werden. In dieser Hinsicht scheint der angefochtene Rekursentscheid auch etwas widersprüchlich, geht er doch einerseits in E. 5.2 davon aus, es dürfe im konkreten Fall auf eine umfassende Regelung verzichtet werden, um alsdann in den E. 5.3 bis

#### **E. 5.4**

Die Baurekurskommission prüfte die Festlegungen im Gestaltungsplan eingehend und kam zum Schluss, der Plan regle Lage, Mindestzahl der Gebäude, Gebäudehöhe, Gestaltung, Ausnützung und Nutzweise, Erschliessung sowie gemeinschaftliche Ausstattungen und Ausrüstungen genügend detailliert. Um aufzuzeigen, dass der Gestaltungsplan nicht etwa eine bedingungslose Verdichtung ohne entsprechende Gegenleistung vorsehe, verwies sie sodann auf Art. 5 GPV, welcher bei der Gestaltung eine besonders gute Gesamtwirkung verlangt. Die Beschwerdeführer setzen sich mit diesen Ausführungen kaum auseinander. Sie halten lediglich pauschal daran fest, dass die städtebaulich heikle Lage und Form des Gebiets eine detailliertere Regelung erfordere, ohne jedoch im Einzelnen vorzutragen, in welchen Punkten die getroffenen Festlegungen ergänzungsbedürftig wären. Damit zeigen sie nicht auf, inwiefern der Rekursentscheid rechtsverletzend sein sollte. Auch ihre Hinweise auf den Umgang der städtischen Behörden mit heiklen Grossprojekten tun in diesem Zusammenhang nichts zur Sache. Die Beschwerdeführer stossen sich denn offenbar auch weniger an der Regelungsdichte selber als an den festgelegten Regeln, welche eine überdurchschnittlich dichte Überbauung und ohne nähere Lagebezeichnung auch Hochhäuser zulassen. Dabei scheinen sie allerdings zu anerkennen, dass derartige Festlegungen auf einem zentral gelegenen Areal wie dem vorliegenden im planerischen Ermessen der Stadt liegen (vgl. nachfolgen E. 6.1). Dass die planerischen Vorstellungen der SBB bzw. der Stadt, welche sich für die Feinplanung möglichst weite Spielräume offen halten wollen, nicht den Wünschen der Beschwerdeführer zur Stadtentwicklung entsprechen, war aber letztlich im Rahmen der politischen Auseinandersetzung zu diskutieren und ist im Beschwerdeverfahren kein tragendes Argument.

#### **E. 5.6**

darzulegen, dass der Gestaltungsplan § 83 Abs. 1 bis 3 PBG einhalte.

#### **E. 6.1**

Die im Rekursverfahren erhobenen Rügen, wonach die zugelassene Ausnützung unverhältnismässig hoch sei und die vorgesehene Möglichkeit der Ausnutzungsübertragung übermässig sei, erachtete die Baurekurskommission in ihrem Entscheid als unbegründet (E. 6 bis 9). Die Beschwerdeführer akzeptieren den Entscheid in diesen Punkten ausdrücklich. Im Beschwerdeverfahren bringen sie jedoch vor, der Einbezug bzw. die Ausnutzungsübertragung des Baubereichs III (Baufelder b, d, f und i) sei gemäss § 46 Abs. 1 PBG unzulässig, da diese Flächen heute dem Bahnbetrieb (provisorischer Bahnhof Sihlpost) dienen würden und daher abschliessend dem Eisenbahngesetz unterstünden. Hierzu hat die Baurekurskommission erwogen, Flächen, die gemäss Art. 18 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG) ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen, würden nicht zur anrechenbaren Fläche im Sinne von § 259 Abs. 1 PBG gehören. Die Zuweisung von Grundstücken oder Teilen davon, die für betriebsfremde Zwecke zur Verfügung stünden, zu einer Bauzone sei jedoch zulässig und insbesondere auch dort zweckmässig, wo die bahnbetriebliche Nutzung bereits aufgegeben worden seien oder ihr Ende absehbar sei. Die gemäss Art. 11 GPV im Baubereich III zulässige Ausnutzungsfläche von 65'000 m<sup>2</sup> dürfe allerdings nicht realisiert oder übertragen werden, solange die Bauten und Anlagen als Eisenbahnanlagen im Sinne von Art. 18 EBG genutzt würden. Diese Doppelausnützung sei durch eine Ergänzung des Gestaltungsplans zu verhindern. Solange im Baubereich III Bauten und Anlagen beständen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb der Eisenbahn dienen würden, sei die anrechenbare Ausnutzungsfläche von 65'000 m<sup>2</sup> im Verhältnis der durch die Anlagen und Bauten beschlagenen Fläche zur Gesamtfläche des Baubereichs III zu reduzieren. Davon ausgenommen sei das in Art. 10 GPV speziell geregelte Baufeld i mit dem bestehenden Stellwerk, welches an die im Baubereich III mögliche Ausnutzungsfläche anzurechnen sei (E. 11).

## **E. 6.2**

Mit ihrem Rekurs hatten die Beschwerdeführer bereits einen Verstoss gegen die Eisenbahnhoheit des Bundes beklagt, wenn auch nur im Zusammenhang mit der Ausnutzungsübertragung. Wenn sie im Beschwerdeverfahren nunmehr den Einbezug des Bahnareals schlechthin beanstanden, so bewegt sich diese Rüge noch im Rahmen der im Rekursverfahren zu prüfenden Rechtsfragen. Auf die Rüge der Beschwerdeführer ist daher entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerinnen einzutreten.

## **E. 6.3**

Nach § 46 Abs. 1 PBG regelt die Bau- und Zonenordnung die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind. Die Beschwerdeführer bringen mit Recht vor, diese Bestimmung gelte auch für Gestaltungspläne. Aufgrund der Gesetzssystematik drängt sich dieser Schluss zwar noch nicht auf, jedoch ergibt er sich aus dem Sinngehalt der Bestimmung und der Funktion von Gestaltungsplänen. Diese regeln in verbindlicher Weise die Sondernutzung eines bestimmten Areals und übernehmen damit die Funktion der Bau- und Zonenordnung, welche sie ablösen bzw. ersetzen. Es gilt daher, bei beiden Instrumenten in gleicher Weise den Widerspruch zum übergeordneten kantonalen oder eidgenössischen Recht zu vermeiden. Die Beschwerdeführer befürchten jedoch zu Unrecht einen Widerspruch zu Art. 18 EBG. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung dürfen Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen) nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden.

Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich (Art. 18 Abs. 4 EBG). Damit soll der im Bundesinteresse stehende Bahnbetrieb sichergestellt und vor kantonalen Beschränkungen geschützt werden. Im vorliegenden Fall tritt die Bahnbetreiberin selber als Plangeberin auf und will die betroffenen Planfelder b, d und f (betreffend Stellwerk auf Planfeld i vgl. Art. 10 GPV) erst dann und nur soweit überbauen, als diese nicht mehr dem Betrieb der Eisenbahn dienen. Voraussetzung dafür ist die Aufhebung des oberirdischen provisorischen Bahnhofs Sihlpost, was erst nach Fertigstellung der Durchmesserlinie, das heisst voraussichtlich im Jahr 2015 möglich ist (Erläuterungsbericht S. 1 f.). Dementsprechend wird in Art. 2 GPV dem Gestaltungsplan vorgehendes kantonales und eidgenössisches Recht (insbesondere Eisenbahngesetz) vorbehalten. Gemäss Art. 7 GPV ist die Abgrenzung innerhalb des Perimeters gegenüber dem bahnbetrieblich notwendigen Gleisraum noch zu definieren, wobei für die definitive Festlegung des Gleisraums die langfristige Planung der Bahninfrastruktur massgebend ist. Die Verbindlichkeit des Gestaltungsplans wird damit im fraglichen Bereich direkt von den betrieblichen Bedürfnissen der Eisenbahn abhängig gemacht. Bei dieser Ausgangslage kann aus dem Gestaltungsplan von vornherein nichts abgeleitet, was in Widerspruch zu den Art. 18 ff. EBG geraten könnte. Die nutzungsplanerische Festlegung entfaltet ebenso wie die bisherige Zuweisung des Baubereichs III zur Zentrumszone Rechtswirkungen nur für den Fall, dass die Bahnanlagen nach Eisenbahnrecht aus ihrer bisherigen Zweckbestimmung entlassen werden (vgl. BEZ 2007 Nr. 2). Die Beschwerdeführer begründen denn auch mit keinem Wort, inwiefern der Einbezug des Bahnareals in den Gestaltungsplanperimeter den künftigen Bahnbetrieb tatsächlich behindern könnte.

#### **E. 6.4**

Die Beschwerdeführer beklagen weiter, der Gestaltungsplan hänge von eisenbahntechnischen und -rechtlichen Entwicklungen ab, die derart ungewiss seien, dass ein unzulässiger Gestaltungsplan auf Vorrat vorliege. Damit ziehen sie eine Parallele zur so genannten Baubewilligung auf Vorrat, welche angesichts ihrer beschränkten Gültigkeitsdauer nicht zulässig ist (vgl. Art. 322 Abs. 1 PBG). Der Vergleich ist jedoch nicht angebracht. Im Gegensatz zu Baubewilligungen gehen Nutzungsplanungen von einem Planungshorizont in der Grössenordnung von rund 10 bis 15 Jahren aus; dies entsprechend dem Grundsatz, dass Bauzonen nur Land umfassen, das voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (Art. 15 lit. b RPG). Angesichts ihres erhöhten Detaillierungsgrades werden Gestaltungspläne zwar oft in eher kürzeren Zeiträumen umgesetzt, und es mag daher als ungewöhnlich erscheinen, dass ein Gestaltungsplan zu einem massgebenden Teil Flächen einbezieht, welche erst in 8 Jahren verfügbar sein werden. Im vorliegenden Fall bestehen jedoch sachliche Gründe für dieses Vorgehen. Bereits die Grösse des Areals und das angestrebte Bauvolumen legen eine Etappierung der Überbauung nahe, wobei sich angesichts der zentralen Lage und Bedeutung des Areals ein Gesamtkonzept für die Arealteile entlang der Lagerstrasse und die erst später verfügbaren Baufelder auf den provisorisch beanspruchten SBB-Betriebsflächen aufdrängt. Auch sollen für die konkreten Bauprojekte Wettbewerbe durchgeführt werden, was ebenfalls einen längeren Zeitraum für die Feinplanung in Anspruch nehmen wird. Dementsprechend sollen auch schon im Jahr 2010 die Wettbewerbe für den Baubereich III stattfinden, damit rechtzeitig nach dem Freiwerden des Areals mit der Überbauung begonnen werden kann. Der anvisierte Planungshorizont des Gestaltungsplans erweist sich damit als sachlich begründet. Schliesslich verwies die Baurekurskommission zu Recht darauf, dass der Bau der Durchmesserlinie und des Durchgangsbahnhofs Löwenstrasse heute als gesichert gelten

können.

### **E. 6.5**

Dass die Baurekurskommission den festgestellten Mangel an die Rekursgegner zur Ergänzung des Gestaltungsplans zurückwies, ist nicht zu beanstanden. Der verfassungsrechtlich gebotene Grundsatz der Verhältnismässigkeit erfordert es unter anderem, dass staatliche Eingriffe nur soweit gehen, als dies zur Erreichung des im öffentlichen Interesse angestrebten Ziels erforderlich ist. Eine Bewilligung darf daher im Allgemeinen nicht ganz verweigert werden, wenn eine einfache Anpassung des unterbreiteten Vorhabens genügt, damit dem Gesuch entsprochen werden kann. Die Forderung nach Anpassung ist daher als minder schwerer Eingriff einer Verweigerung vorzuziehen. Entsprechend diesem Grundsatz sind nach § 321 Abs. 1 PBG mit der Baubewilligung die gebotenen Nebenbestimmungen (Auflagen, Bedingungen, Befristungen) zu verknüpfen, wenn inhaltliche oder formale Mängel des Bauvorhabens ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden können. Obwohl sich § 321 PBG ausdrücklich auf baurechtliche Bewilligungen bezieht, bringt die Bestimmung letztlich nur zum Ausdruck, was der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ohnehin gebietet (BEZ 1984 Nr. 5). Dementsprechend hat das Verwaltungsgericht auch bereits den privaten Gestaltungsplan Stadion Zürich an die Beschwerdegegner zur Plananpassung zurückgewiesen bzw. die Gestaltungsplanvorschriften direkt ergänzt (VGr, 9. Juni 2004, VB. 2004.00193 und VGr, 5. Juli 2004, VB.2004.00234 f., [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Angesichts der verbindlichen Natur und Mindestgeltungsdauer eines Gestaltungsplans (vgl. § 87 in Verbindung mit § 82 PBG) verlangt eine derartige Änderung allerdings grundsätzlich das Einverständnis des Grundeigentümers. Es muss diesem freistehen, auf die verlangte Anpassung zu verzichten, womit die Zustimmung als verweigert gilt und der Gestaltungsplan dahinfällt. Insofern muss ein als mangelhaft beurteilter privater Gestaltungsplan sowohl an das zustimmende Gemeinwesen als auch an den Grundeigentümer zurückgewiesen werden. Dies ist hier geschehen.

### **E. 6.6**

Die Beschwerdeführer beanstanden schliesslich, dass sich der Stadtrat in Disp.-Ziff. I.4 des Gemeindebeschlusses ermächtigen liess, Anpassungen 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. Im Rekursverfahren hatten die Beschwerdeführer trotz allgemein gehaltenem Antrag auf Aufhebung des städtischen Beschlusses nur inhaltliche Planmängel im Rahmen von Disp.-Ziff. I.1 des Beschlusses geltend gemacht. Aus diesem Grund sprengt ihre erstmals im Beschwerdeverfahren erhobene Rüge den im Rekursverfahren begrenzten Streitgegenstand, und es kann darauf nicht eingetreten werden. Immerhin bleibt anzumerken, dass die Rüge auch inhaltlich nicht begründet ist. Nach dem vorstehend Ausgeführten lässt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ein Anspruch des Grundeigentümers ableiten, dass untergeordnete Mängel eines privaten Gestaltungsplans im Rechtsmittelverfahren über einschränkende Nebenbestimmungen behoben werden. Dass solche Korrekturen nicht mehr vom ursprünglich berufenen Gemeindeparlament bzw. dem Volk, sondern von der Exekutive vorgenommen werden, erscheint unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten unbedenklich. Die Zustimmung zu privaten Gestaltungsplänen bedingt im Wesentlichen ein Abwägen zwischen den Interessen des Plangebers an einer optimierten Überbauung seines Areals

einerseits und den allenfalls dagegen stehenden öffentlichen Interessen sowie den privaten Nachbarinteressen andererseits. Bei dieser Ausgangslage wird der Zustimmungsbeschluss ausschliesslich von denjenigen Kreisen angefochten, welche zusätzliche Beschränkungen der Baumöglichkeiten anstreben. Notwendige Anpassungen liegen daher stets im Rahmen der bereits mit dem Zustimmungsbeschluss eingeräumten Baumöglichkeiten. Mit der Zustimmung zum privaten Gestaltungsplan haben daher sowohl der Gemeinderat wie auch das Zürcher Stimmvolk einen maximalen und trotz nachträglicher Anpassung nach wie vor eingehaltenen Überbauungsrahmen definiert. Unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung liegt damit eine mit § 86 PBG vergleichbare Situation vor. Nach dieser Bestimmung bedürfen private Gestaltungspläne der Zustimmung des für den Erlass der Bau- und Zonenordnung zuständigen Organs. Überschreiten sie den für Arealüberbauungen im betreffenden Gebiet geltenden Rahmen nicht, genügt die Zustimmung des Gemeinderates (als Exekutive). Der Grund für diese Kompetenzverschiebung liegt darin, dass der Plan in diesen Fällen gar keine Überbaumöglichkeiten zulässt, die nicht bereits das ordnungsmässig zuständige Organ mit der Grundordnung eröffnet hätte (vgl. VGr, 4. Dezember 2003, VB.2002.00376 E. 7b, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Die beanstandete Kompetenzdelegation entspricht im Übrigen einer verbreiteten Praxis der Gemeinden bei der Festsetzung von Nutzungsplanungen und wurde von Regierungsrat und Baurekurskommission jedenfalls insoweit als zulässig erachtet, als für die Neufestsetzung kein Spielraum für eine nutzungsplanerische Ermessensbetätigung verbleibt (BEZ 1986 Nr. 40 und 1996 Nr. 7). Diese Voraussetzung ist hier erfüllt.

## **E. 7**

Die Beschwerdeführer verlangen selbst bei Abweisung der Beschwerde eine Korrektur des vorinstanzlichen Kosten- und Entschädigungsentscheids.

### **E. 7.1**

Die Baurekurskommission hatte den Beschwerdeführern in Anwendung von § 13 VRG und entsprechend ihrem Unterliegen 9/10 der Kosten auferlegt, wobei sie die drei Beschwerdeführer wegen der engen Verbindung der Legitimation mit der materiellrechtlichen Beurteilung gleich belastete. Die Beschwerdeführer machen geltend, eine Kostenverlegung im Verhältnis von 9:1 habe pönalen Charakter und erscheine als willkürlich und zumindest unangemessen. Sie beantragen statt dessen eine Verlegung im Verhältnis 2:1. Die Beschwerdeführer hatten im Rekursverfahren die Aufhebung des Zustimmungsbeschlusses wegen unverhältnismässig hoher Ausnützung, Ausnützungsübertragung und mehrere Verstösse gegen § 83 PBG verlangt. Im Ergebnis drangen sie mit einer der Rügen teilweise durch, was die Baurekurskommission zur Rückweisung der Sache zwecks punktueller Ergänzung der GPV veranlasste. Inwieweit dieses Ergebnis anteilmässig als Obsiegen bzw. Unterliegen zu bewerten ist, liegt weitgehend im Ermessen der urteilenden Instanz. Wenn die Baurekurskommission das Unterliegen hier im Verhältnis 9:1 gewichtete, so kann das Verwaltungsgericht dies weder als willkürliche noch unsachliche Anwendung von § 13 VRG qualifizieren. Über die Angemessenheit der Kostenverlegung hat das Gericht nicht zu entscheiden (§ 50 VRG).

### **E. 7.2**

Die Baurekurskommission sprach sodann der Beschwerdegegnerin I gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.- zu. Sie begründete dies damit, dass die Gemeinden zwar in Verfahren, in welchen sich private Parteien mit gegensätzlichen

Begehren gegenüberstünden, regelmässig keinen Entschädigungsanspruch hätten. Da die Rekursantwort der Vorinstanz aber überdurchschnittlich aufwändig gewesen sei, rechtfertige sich ein Abweichen von der Regel. Dagegen bringen die Beschwerdeführer vor, die Beantwortung von Rechtsmitteln gehöre zum Alltagsgeschäft der Juristinnen und Juristen des Hochbaudepartements, dies unabhängig vom Umfang der erstatteten Eingaben. Die der Stadt zugesprochene Entschädigung habe daher Vergeltungscharakter. Die Baurekurskommission berief sich mit ihrem Entscheid auf eine neuere von der Präsidentenkonferenz beschlossene eigene Praxis (BEZ 2005 Nr. 15), wonach Gemeinden künftig vermehrt entschädigt werden sollen, dies nach Massgaben folgender Grundsätze: Erstens soll sich ein potenzieller Entschädigungsanspruch in aller Regel auf Rekurse von Bauherren bzw. Grundeigentümern beschränken; ausgenommen seien Rekurse Dritter, weil Gemeinden in Verfahren, in welchen sich private Parteien mit gegensätzlichen Begehren gegenüberstehen, grundsätzlich auch nicht entschädigungspflichtig würden (§ 17 Abs. 3 VRG). Zweitens sei es in einfachen Fällen, die zu keinem relevanten Zusatzaufwand geführt hätten, weiterhin nicht gerechtfertigt, Gemeinden eine Entschädigung zuzusprechen. Drittens würden Gemeinden auch in schwierigeren Fällen nur dann eine Entschädigung zugesprochen, wenn die Vernehmlassung mit einem gewissen Aufwand verbunden gewesen sei, dies unabhängig davon, ob die Gemeinde einen Rechtsvertreter bzw. eine Rechtsvertreterin beigezogen habe oder nicht. Die Beschwerdeführer rügen nicht, dass diese Praxis grundsätzlich unzulässig sei, weshalb für das Verwaltungsgericht kein Anlass besteht, sich dazu in grundsätzlicher Hinsicht zu äussern. Hingegen ist zu prüfen, ob der in Anwendung dieser Praxis erfolgte Entscheid nachvollziehbar ist oder ob er einen Vergeltungscharakter aufweist, wie dies von den Beschwerdeführern geltend gemacht wird. Zwar wird nach den genannten Grundsätzen normalerweise nur in den Rekursen von Seiten der Bauherren bzw. Grundeigentümer geprüft, ob der Vernehmlassungsaufwand des Gemeinwesens überhaupt ein gewisses Mass erreicht. Da ein überdurchschnittlicher Aufwand, wie die Baurekurskommission ihn vorliegend gegeben sah, jedoch über den im dritten Grundsatz massgebenden gewissen Aufwand hinausgeht, bestand genügend Grund für ein Abweichen vom ersten Grundsatz. Dabei ist auch die Annahme, dass die Rekursvernehmlassung überdurchschnittlich aufwändig war, nicht zu beanstanden. Demnach bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Baurekurskommission die Beschwerdeführer nach sachfremden Motiven zur Leistung einer Parteientschädigung an die Stadt Zürich verpflichtet hätte.

## **E. 8**

Die Beschwerde ist daher abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die Kosten den Beschwerdeführern zu gleichen Teilen aufzuerlegen (§ 13 in Verbindung mit § 70 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihnen damit von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Hingegen haben sie die privaten Beschwerdegegner 2 angemessen zu entschädigen. Für eine Entschädigung der Beschwerdegegner 1 besteht jedoch nach der Praxis des Verwaltungsgerichts kein genügender Anlass. Zwar war auch in diesem Verfahren die Beantwortung der Beschwerde sicherlich mit grossem Aufwand für die Stadt Zürich verbunden. Dieser Aufwand erscheint jedoch angesichts der städteplanerischen Bedeutung der ganzen Angelegenheit und des im Rahmen des kooperativen Planungsprozesses notwendigen Gesamtaufwand als eher marginal. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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