

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00500 vom 25. Januar 2012**

ZH Verwaltungsgericht, 2012-01-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2010.00500](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00500)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00500 du 25 janvier 2012

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00500 del 25 gennaio 2012

## **Regeste**

Baubewilligung | Baubewilligung für das Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ). Beurteilung des Bauvorhabens in gestalterischer Hinsicht (E. 5). Einhaltung der Vorschriften des kantonalen Gestaltungsplans "PJZ - Polizei- und Justizzentrum Zürich" (E. 6). Interessenabwägung gemäss Art. 14 Abs. 6 NHV (E. 7.2) sowie Biotopschutz gemäss Gestaltungsplanvorschriften (E. 7.3). Zulässigkeit des geplanten Helikopterlandeplatzes in lärmschutzrechtlicher Hinsicht (E. 8). Beurteilung des Bauvorhabens in altlastenrechtlicher Hinsicht (E. 9). Zulässigkeit der einzelnen von den Beschwerdeführerinnen beanstandeten Nebenbestimmungen (E. 10.2). Der Entscheid, dass die statuierten Nebenbestimmungen auch in ihrer Gesamtheit keine wesentliche Projektänderung zur Folge haben, erweist sich als vertretbar (E. 10.3). Abweisung.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

A AG, vertreten durch RA B, Aus VB.2010.00501 2. C AG, vertreten durch RA D, Beschwerdeführerinnen, gegen 1. Kanton Zürich, vertreten durch das Hochbauamt des Kantons Zürich, 2. Bausektion der Stadt Zürich, Aus VB.2010.00500

### **E. 1.1**

Zum Rekurs und zur Beschwerde ist gemäss § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Die Rechtsmittelbefugnis des Nachbarn ist nach dieser Bestimmung gegeben, wenn für ihn eine hinreichend enge nachbarliche Raumbeziehung zum Baugrundstück besteht, er durch die Erteilung der Baubewilligung mehr als irgendein Dritter oder die Allgemeinheit in eigenen qualifizierten (tatsächlichen oder rechtlichen) Interessen betroffen ist und er Mängel rügt, deren Behebung diese Betroffenheit zu mindern vermag (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 34 ff.).

### **E. 1.2**

Die Beschwerdeführerinnen sind als Eigentümerinnen von in unmittelbarer Nähe zum geplanten Bauvorhaben gelegenen Grundstücken von der angefochtenen Baubewilligung mehr als irgendwelche Dritte oder die Allgemeinheit in ihren eigenen Interessen betroffen und daher gemäss § 338a Abs. 1 PBG zur Rechtsmittelerhebung legitimiert. Entgegen den Ausführungen des Hochbauamts ergeben sich aus den Akten keine Hinweise, dass es ihnen lediglich um die Verzögerung des Bauprojekts und die Erwirkung finanzieller Entschädigungen geht. Die Beschwerdeführerin 1 wehrte sich zwar erfolglos gegen das

Strassenprojekt "Flankierende Massnahmen N4/N20-Westumfahrung", soweit dieses die Abtretung eines Teils ihres Grundstücks sowie des darauf stehenden Wohngebäudes vorsah (BGE 136 I 341; VGr, 4. Juni 2009, VB.2008.00540). Es wurde jedoch lediglich über die Enteignung von 56 m<sup>2</sup> ihres insgesamt 473 m<sup>2</sup> umfassenden Grundstücks rechtskräftig entschieden. Es fehlt ihr somit nicht an einem schutzwürdigen Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Anordnung. Dies gilt auch dann, wenn – wie vom Hochbauamt des Kantons Zürich in der Beschwerdeantwort vom 31. Oktober 2011 geltend gemacht – bereits die vorzeitige Besitzeinweisung beantragt wurde. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die rechtzeitig erhobenen Beschwerden einzutreten. 2. Das Hochbauamt des Kantons Zürich führt aus, dass das vorliegende Bauprojekt aufgrund der im Frühling 2010 kommunizierten Kostensenkungen noch verändert werden müsse. Insbesondere soll das Projekt um ein Stockwerk reduziert und auf verschiedene Nutzungen (Unterbringung des verkehrspolizeilichen Einsatzdienstes und der Spezialfahndung sowie eines Rechenzentrums) sowie auf eine Raumvermietung an die Strafverfolgungsbehörden des Bundes verzichtet werden (vgl. dazu Weisung des Regierungsrats zum Beschluss des Kantonsrats über die Bewilligung eines Kredits für den Neubau eines Polizei- und Justizzentrums Zürich vom 23. November 2011, ABl 2011, S. 3478 ff.; NZZ, 14. April 2010, [http://www.nzz.ch/nachrichten/zuerich/pjz\\_wieder\\_kleiner\\_und\\_billiger\\_1.5440159.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/zuerich/pjz_wieder_kleiner_und_billiger_1.5440159.html)). Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, die Bauherrschaft habe kein Interesse mehr daran, die Rechtmässigkeit der vorliegenden Baubewilligung überprüfen zu lassen. Es steht der Bauherrschaft jederzeit frei, ihr ursprüngliches Bauprojekt anzupassen. Aus solchen Abänderungsplänen kann nicht auf den Rückzug des ursprünglichen Projekts geschlossen werden. Ob das vorliegende Baubewilligungsverfahren als Stammbewilligungsverfahren für das abgeänderte Projekt infrage kommt, ist im vorliegenden Verfahren nicht zu entscheiden. 2.1 Soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, die Finanzierung des Projekts sei unsicher, da die Erteilung des Objektkredits durch den Regierungsrat und den Kantonsrat noch ausstehend sei, ist darauf hinzuweisen, dass im Baubewilligungsverfahren nicht zu überprüfen ist, ob die Finanzierung eines Projekts sichergestellt ist. Selbst wenn die Erteilung des Objektkredits noch ausstehend ist, hat die Bauherrschaft somit Anspruch darauf, die Rechtmässigkeit der baurechtlichen Bewilligung überprüfen zu lassen. In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat am 23. November 2011 den Antrag unterbreitet hat, für den Neubau des PJZ einen Objektkredit von 568,6 Mio. Franken zu bewilligen (vgl. dazu Antrag und Weisung des Regierungsrats zum Beschluss des Kantonsrats über die Bewilligung eines Kredits für den Neubau eines Polizei- und Justizzentrums Zürich vom 23. November 2011, ABl 2011, S. 3478 ff.).

### **E. 3**

Der Bereich des Baugrundstücks, in welchem das Bauvorhaben realisiert werden soll, befindet sich gemäss geltender kommunaler Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich in der Industriezone sowie im Perimeter des Gestaltungsplans PJZ. Die Bauherrschaft beabsichtigt, im Baufeld I des Gestaltungsplans den Neubau des PJZ zu realisieren. Dieses soll im Bereich des bestehenden Güterbahnhofs der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) erstellt werden. Geplant ist ein Polizei- und Justizzentrum mit Büros, Infrastruktur, Personalrestaurant, Konferenzräumen, Kriminalmuseum, Labor, Schulung, Sportanlagen, Gefängnis, einer Unterniveaugarage, Abstellplätzen im Freien sowie einem Helikopterlandeplatz.

#### **E. 4.1**

Das Hochbauamt des Kantons Zürich beantragte mit der Beschwerdeantwort, den Beschwerden die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Mit dem vorliegenden Endentscheid ist der Antrag gegenstandslos geworden.

#### **E. 4.2**

Die Beschwerdeführerin 1 beantragt die Durchführung eines verwaltungsgerichtlichen Augenscheins. Am 20. April 2010 hat die Vorinstanz einen Augenschein auf dem Lokal durchgeführt. Auf die bei dieser Gelegenheit gewonnenen Erkenntnisse darf auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren abgestellt werden (RB 1981 Nr. 2). Da sich der entscheidrelevante Sachverhalt aufgrund der Akten, insbesondere auch der verschiedenen Pläne und Dokumentationen des streitbezogenen Objekts mit ausreichender Deutlichkeit ergibt, kann auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet werden (RB 1995 Nr. 12 = BEZ 1995 Nr. 32, mit Hinweisen).

#### **E. 4.3**

Die Beschwerdeführerin 1 stellt im Beschwerdeverfahren zudem erstmals den Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung.

##### **E. 4.3.1**

Nach § 59 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) kann das Verwaltungsgericht von Amtes wegen oder auf Antrag der Parteien eine mündliche Verhandlung anordnen. Nach dieser Bestimmung besteht kein Anspruch auf eine mündliche Verhandlung, sondern deren Durchführung liegt im Ermessen des Gerichts. Ein Anspruch auf Durchführung einer mündlichen öffentlichen Verhandlung besteht indes im Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Ein Entscheid über zivilrechtliche Ansprüche im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EMRK liegt unter anderem vor, wenn eine bau- oder planungsrechtliche Massnahme direkte Auswirkungen auf die Ausübung der Eigentumsrechte der Grundeigentümer hat (BGE 127 I 44 E. 2, mit Hinweisen). Im Rechtsmittelverfahren gilt das Recht auf eine öffentliche Verhandlung allerdings nur sehr eingeschränkt. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist dem Begehren um eine öffentliche Verhandlung nicht zu entsprechen, wenn vor der Baurekurskommission bzw. vor Baurekursgericht (als gerichtliche Instanz im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EMRK) noch kein solcher Antrag gestellt wurde (VGr, 5. August 2009, VB.2008.00595, E. 6, mit Hinweisen). Auch nach dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ist im Interesse einer ordnungsgemässen Rechtspflege eine öffentliche Verhandlung zweckmässigerweise vor der ersten Rechtsmittelinstanz durchzuführen. Je nach den Umständen des konkreten Einzelfalls könne es somit zulässig sein, ein erst vor der Berufungsinstanz gestelltes Begehren um eine öffentliche Verhandlung abzulehnen, selbst wenn vor der ersten Instanz (mangels entsprechenden Begehrens) keine solche stattgefunden hat (EGMR, 12. November 2002, Döry, 28394/95, § 40, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

##### **E. 4.3.2**

Vorliegend hat die Beschwerdeführerin 1 im Rekursverfahren kein Begehren um Durchführung einer öffentlichen Verhandlung gestellt. Streitigkeiten vor den Baurekurskommissionen bzw. vor Baurekursgericht werden üblicherweise schriftlich durchgeführt, was der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin bekannt war bzw. hätte

bekannt sein müssen. Sie hielt eine öffentliche Verhandlung offenbar nicht für notwendig und hat damit auf ihr Recht auf eine öffentliche Verhandlung verzichtet (vgl. dazu auch BGE 121 I 30 E. 5e; EGMR, 12. November 2002, Döry, 28394/95, § 37 ff.; 8. Februar 2005, Miller, 55853/00, § 29 f., beide unter [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)). Unter diesen Umständen kann im vorliegenden Verfahren auf eine öffentliche Verhandlung verzichtet werden.

#### **E. 4.4**

Die Beschwerdeführerin 1 macht weiter geltend, die Vereinigung der Rekursverfahren durch die Vorinstanz sei unzulässig gewesen. Es könne keine Rede von "gleichem Sachverhalt" und "gleichen Rechtsfragen" sein. Dies gehe aus den Anträgen und Begründungen der Rekurrentinnen klar hervor. Sie erleide zudem zahlreiche formelle und materielle Nachteile durch die Vereinigung. Vorab zu erwähnen sei die völlige Unübersichtlichkeit der Begründung des vorinstanzlichen Entscheids. Es sei ihr unter dem Aspekt des rechtlichen Gehörs nicht zumutbar, sich aus der umfangreichen Begründung die sie betreffenden Teile zusammenzusuchen. Die Vereinigung aller Rekursverfahren mit entsprechenden Einsichtsrechten und Mitteilungen an alle Verfahrensbeteiligten sei zudem aufgrund des Amtsgeheimnisses sowie ihrer Geheimhaltungsinteressen nicht zu rechtfertigen. Sie habe intime Details ihrer Geschäftstätigkeiten sowie den möglichen Abbruch ihrer Liegenschaft einem weiteren Personenkreis bekannt geben müssen.

##### **E. 4.4.1**

Die Vereinigung mehrerer Rechtsmittelverfahren zu einem einzigen Verfahren aus prozessökonomischen Gründen ist zulässig, wenn mehrere Begehren den gleichen Sachverhalt betreffen und dieselben Rechtsfragen aufwerfen. Der betreffenden Behörde steht hierbei ein grosser Ermessensspielraum zu. Allerdings dürfen den Beteiligten dadurch keine bedeutenden Nachteile erwachsen (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4–31 N. 33 f.).

##### **E. 4.4.2**

Die Rekursverfahren R1S.2009.05202, R1S.2009.05204 und R1S.2009.05206 betreffen die gleiche Baubewilligung vom 8. September 2009 und das Rekursverfahren R1S.2009.05207 die gleichzeitig eröffnete Verfügung der Baudirektion vom 27. April 2009 und damit das nämliche Bauvorhaben. Sie werfen im Wesentlichen auch die gleichen Rechtsfragen auf. Insbesondere werden folgende materiellen Mängel von allen bzw. jeweils zwei der drei Rekurrentinnen geltend gemacht: die Einordnung, der Lärm im Zusammenhang mit der Helikopteraussenlandestelle, der Brandschutz sowie verschiedene nicht nebenbestimmungsweise heilbare Mängel. Die Erwägungen zu diesen von den Rekurrentinnen geltend gemachten Mängeln machen einen wesentlichen Teil des vorinstanzlichen Entscheids aus. Mit der Vereinigung wurde zudem weder das Amtsgeheimnis noch Geheimhaltungsinteressen der Beschwerdeführerin 1 verletzt. Zum einen hätte die Beschwerdeführerin 1 bereits in ihrer Rekurschrift auf allfällige Geschäftsgeheimnisse hinweisen können. Zum andern waren zum Zeitpunkt der Vereinigung keinerlei Gründe ersichtlich, aufgrund welcher diese für die Beteiligten erhebliche Nachteile zur Folge haben konnte. Dass ihr aufgrund der Vereinigung tatsächlich Nachteile erwachsen sind, wird überdies von der Beschwerdeführerin 1 auch in der Beschwerdeschrift nicht substantiiert dargelegt. Die Vereinigung der Rekursverfahren durch die Vorinstanz erweist sich somit als gerechtfertigt.

##### **E. 4.4.3**

Soweit die Beschwerdeführerin 1 geltend macht, mit der Vereinigung sei ihr rechtliches Gehör verletzt worden, ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der ausführlichen Begründung jedenfalls keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt. Im Übrigen wurde durch die im vorinstanzlichen Entscheid gesetzten Titel den Beschwerdeführerinnen das Auffinden der für sie wesentlichen Punkte erleichtert.

#### **E. 4.5**

Die Beschwerdeführerin 1 rügt weiter eine mangelhafte Koordination des Strassenprojekts "Flankierende Massnahmen N4/N20-Westumfahrung" mit dem Projekt für ein Polizei- und Justizzentrum und leitet daraus sinngemäss eine Wiederholung des Verfahrens betreffend die Festsetzung des Strassenprojekts ab. Gemäss Art. 25a Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) ist eine Behörde zu bezeichnen, die für eine ausreichende Koordination sorgt, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert. Eine Pflicht zur Koordination von zwei verschiedenen, nebeneinander zu verwirklichenden Projekten kann aus Art. 25a Abs. 1 RPG jedoch nicht abgeleitet werden. Die notwendige Abstimmung solcher Einzelprojekte aufeinander wird vielmehr über die massgebenden Richt- und Nutzungspläne, gegebenenfalls auch über Quartier- und Sondernutzungspläne sichergestellt. Stimmt ein konkretes Projekt mit diesen Planungen überein, so kann ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage keine weitere Abstimmung oder Rücksichtnahme auf Nachbarprojekte verlangt werden (vgl. dazu auch VGr, 4. Juni 2009, VB.2008.00540, E. 3.4 sowie vorinstanzlicher Entscheid, E. 7).

#### **E. 5.1**

Gemäss § 238 Abs. 1 PBG sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird; diese Anforderung gilt auch für Materialien und Farben. Wie bereits ausgeführt, unterliegt das Baugrundstück den Vorschriften des Gestaltungsplans PJZ. Gemäss Art. 14 Abs. 1 Gestaltungsplan PJZ sind Bauten, Anlagen und Aussenräume für sich, in ihrem Zusammenhang mit der baulichen Umgebung im Ganzen und in ihren Teilen so zu gestalten, dass eine besonders gute Gesamtwirkung entsteht. Das Baurekursgericht hat die zu § 238 PBG entwickelte Rechtsprechung in seiner Entscheid in E. 14.2.1 zutreffend dargestellt, weshalb nach § 70 VRG in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG darauf verwiesen werden kann. Hervorzuheben ist, dass die Beurteilung, ob das streitbetreffende Bauvorhaben den Anforderungen von § 238 Abs. 1 PBG bzw. Art. 14 Abs. 1 Gestaltungsplan PJZ entspricht, nicht nach subjektivem Empfinden, sondern nach objektiven Massstäben zu erfolgen hat (VGr, 18. Juni 1997, BEZ 1997 Nr. 23 E. 4b/aa; BGr, 28. Oktober 2002, 1P.280/2002, E. 3.5.2). Dabei ist eine umfassende Würdigung aller massgebenden Gesichtspunkte vorzunehmen (VGr, 2. März 2000, BEZ 2000 Nr. 17, E. 5 und 6b; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, N. 654).

#### **E. 5.2**

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts steht der Gemeinde aufgrund der ihr durch Art. 85 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) eingeräumten Autonomie bei der Anwendung der kantonalrechtlichen unbestimmten Gesetzesbegriffe "befriedigende Gesamtwirkung" bzw. "besonders gute Gesamtwirkung" ein besonderer bzw. qualifizierter Beurteilungsspielraum zu, was auch mit relativ erheblicher

Entscheidungsfreiheit umschrieben wird (RB 1981 Nr. 20; VGr, 1. November 2006, BEZ 2006 Nr. 55, E. 3.1; Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 19). Bei der Überprüfung kommunaler Einordnungsentscheide haben sich deshalb die Rechtsmittelinstanzen sowohl im Rahmen der Angemessenheits- als auch der Rechtskontrolle Zurückhaltung aufzuerlegen. Wenn der Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Sachumstände beruht, hat die Rekursinstanz ihn zu respektieren und darf nicht ihre eigene Beurteilung an die Stelle derjenigen der örtlichen Baubehörde setzen. Auch das Baurekursgericht darf – trotz umfassender Überprüfungsbefugnis – nur dann einschreiten, wenn die ästhetische Würdigung der kommunalen Behörde sachlich nicht mehr vertretbar ist, und kann eine vertretbare ästhetische Würdigung nicht einfach durch ihre eigene ersetzen (RB 1981 Nr. 20, 1986 Nr. 116; Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 19; vgl. auch BGr, 21. Juni 2005, ZBl 107/2006, S. 430 ff., E. 3.2 und 4, mit Bemerkungen von Arnold Marti). Im Gegensatz zur Vorinstanz kommt dem Verwaltungsgericht neben der Sachverhalts- nur eine Rechtskontrolle zu (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG). Es überprüft deshalb lediglich, ob die Rekursinstanz die ästhetische Würdigung durch die kommunale Baubehörde zu Recht für vertretbar bzw. nicht vertretbar halten durfte. Dagegen ist es nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, eine eigene umfassende Beurteilung der Gestaltung und der Einordnung des Bauvorhabens vorzunehmen; damit würde es seine eigene Kognition überschreiten (vgl. BGr, 21. Juni 2005, ZBl 107/2006, S. 430 ff.).

### **E. 5.3**

Die Beschwerdeführerin 1 macht zunächst geltend, es sei hinsichtlich des Vorliegens einer besonders guten Gesamtwirkung des Bauprojekts im Zusammenhang mit der baulichen Umgebung ein gerichtliches Expertengutachten zu erstellen. Der entscheidrelevante Sachverhalt ergibt sich jedoch aufgrund der Akten, insbesondere der verschiedenen Pläne und Dokumentationen des streitbezogenen Objekts sowie der anlässlich des vorinstanzlichen Augenscheins getroffenen Erkenntnisse (RB 1981 Nr. 2) mit ausreichender Deutlichkeit. Das Verwaltungsgericht ist somit in der Lage, das Bauprojekt in tatsächlicher Hinsicht zu beurteilen. Soweit der Antrag auf die rechtliche Qualifikation als besonders gute Gesamtwirkung hinzielt, handelt es sich zudem um eine Rechtsfrage, die nicht Gegenstand eines Beweisverfahrens sein kann (vgl. dazu auch § 60 VRG). Die Einholung eines Gutachtens erweist sich somit nicht als notwendig (RB 1995 Nr. 12 = BEZ 1995 Nr. 32, mit Hinweisen).

### **E. 5.4**

Die Beschwerdeführerin 2 wiederholt im Wesentlichen die im angefochtenen Bauentscheid vom 8. September 2009 von der Bausektion der Stadt Zürich aufgeführten und erkannten Mängel hinsichtlich der Einordnung.

#### **E. 5.4.1**

In Erwägung G des Bauentscheids führte die Bausektion der Stadt Zürich aus, dass das Projekt sich seit dem Wettbewerbsentscheid in einigen Teilen verändert habe. Nebst den im Gestaltungsplan festgehaltenen Verschiebungen in den Abmessungen sei vor allem auch ein zusätzliches Geschoss städtebaulich relevant; der sehr grosse Gebäudekomplex erscheine dadurch noch mächtiger. Damit bei der Grösse des Gebäudes der Haupteingang auch als solcher erkannt werde, sei dieser mindestens über zwei Geschosse auszubilden (lit. c). Durch das künstliche Gefälle im Geländeverlauf erscheine der geschlossene Sockelbereich entlang der internen Achse teilweise als geschosshohe Fassade. Um eine bessere

Einbindung in den Stadtraum zu gewährleisten, sei diese Fassade entsprechend zu gliedern (Wechsel von offenen und geschlossenen Bereichen; lit. d). Weiter hält die Bausektion der Stadt Zürich fest, dass detaillierte Informationen zu Materialisierung und Farbe fehlen würden. Um die Grösse des Komplexes nicht zu verstärken, sei eine zurückhaltende Farbgebung erforderlich. Die entsprechenden Angaben seien nachzureichen und bewilligen zu lassen. Die definitive Gestaltung der Fassaden sei in einem 1:1-Modell zu gegebenem Zeitpunkt vor Ort zu bemustern (lit. e).

#### **E. 5.4.2**

Die baurechtliche Bewilligung wurde deshalb hinsichtlich Einordnung unter folgenden Auflagen erteilt: "35. Das Projekt ist im Sinne der Erwägungen G.c) (Haupteingangsbereich) und G.d) (Sockelbereich der internen Erschliessungsachse) zu überarbeiten. 36. Die Materialien für Fassaden und Dach, die Farben und Oberflächenbeschaffenheit (Textur) sind im Einvernehmen mit dem Amt für Städtebau (Architektonische Beratung) zu bestimmen und durch die Bausektion des Stadtrats bewilligen zu lassen (vgl. Erwägung G.e)). 37. Die Fassade ist so früh wie möglich vor Ort im Mst. 1:1 zu bemustern und dem Amt für Städtebau (Architektonische Beratung) vorzulegen." Inwiefern sich das streitbetreffende Bauvorhaben nicht einordnet, nachdem zur Behebung dieser Mängel die Nebenbestimmungen in Disp.-Ziff. III. 35–37 des Entscheids der Bausektion der Stadt Zürich vom 8. September 2009 angeordnet wurden, wird von der Beschwerdeführerin 2 nicht dargelegt (zur Zulässigkeit dieser Nebenbestimmungen vgl. E. 10.2.1). Anzufügen bleibt, dass die Fassadengestaltung (Sockelbereich der internen Erschliessungsachse; Erwägung G lit. d) sowie die Materialisierung und Farbgebung (Erwägung G lit. e) mit der Baubewilligung noch nicht definitiv festgelegt wurden und deshalb nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden. Gemäss § 316 Abs. 2 PBG sind jedoch alle baurechtlichen Entscheide unter anderem auch jenen Personen zu eröffnen, die den baurechtlichen Entscheid rechtzeitig verlangt haben; dies betrifft mithin auch die vorbehaltenen Bewilligungen von Nebenpunkten, soweit diese wie hier Auswirkungen auf die äussere Erscheinung des streitbetreffenden Bauvorhabens zeitigen. Im vorliegenden Fall sind somit insbesondere die noch zu fällenden Entscheide betreffend die Fassadengestaltung (Sockelbereich der internen Erschliessungsachse; Erwägung G lit. d) sowie die Materialisierung und Farbgebung (Erwägung G lit. e) in Form einer anfechtbaren Verfügung zu eröffnen. Wie von der Beschwerdeführerin 2 geltend gemacht, sind diese Informationen aufgrund der Grösse und des Erscheinungsbilds des Bauvorhabens von erheblicher Bedeutung.

#### **E. 5.5**

Die Beschwerdeführerin 1 macht geltend, es fehle weitestgehend an einer Auseinandersetzung mit den Planänderungen der Bauherrschaft vom ursprünglichen ein Geschoss weniger aufweisenden und städtebaulich Art. 14 Abs. 1 Gestaltungsplan PJZ erfüllenden Projektwettbewerbssieger von 2006 gegenüber dem nun aufgrund seiner Ausmasse und Anordnungen viel zu klobigen und städtebaulich an dieser Stelle völlig deplatziert wirkenden Bauprojekt. Die Beschwerdeführerin 2 führt aus, nebst gebäuderelevanten Verschiebungen in den Abmessungen sei das Gebäude um ein zusätzliches Geschoss aufgestockt worden, was den ohnehin sehr grossen Gebäudekomplex noch dominanter respektive mächtiger erscheinen lasse. Der Gebäudekörper des Bauvorhabens, welcher die städtebauliche Gestaltung der weiteren Umgebung dominiere, sei in seinem Erscheinungsbild zu akzentuiert.

### **E. 5.5.1**

Aufgrund der Erwägungen der Bausektion der Stadt Zürich im Bauentscheid ist davon auszugehen, dass sich die Beschwerdeführerin 2 ebenfalls auf die Veränderungen des Projekts seit dem Wettbewerbsentscheid bezieht. Das streitbetreffene Bauvorhaben beruht auf folgendem Planungsprozess: Basierend auf dem als Siegerprojekt aus dem Studienauftrag hervorgegangenen Masterplan des Architekturbüros G vom 5. Juli 2005 wurde ein Projektwettbewerb mit internationaler Beteiligung im selektiven Verfahren durchgeführt, welchen der Lösungsvorschlag der H AG gewonnen hat (vgl. Bericht des Preisgerichts vom 9. Mai 2006). Parallel zum Projektwettbewerb fand das Gestaltungsplanverfahren statt. Am 15. März 2007 wurde der kantonale Gestaltungsplan mit UVP "PJZ – Polizei- und Justizzentrum Zürich" festgesetzt. Mit dessen Festsetzung wurden gewisse Anpassungen des Wettbewerbsprojekts notwendig.

### **E. 5.5.2**

Zunächst ist zu prüfen, inwieweit die Einordnungsfrage durch den rechtskräftigen Gestaltungsplan bereits entschieden ist. Mit einem Gestaltungsplan, der die nutzungsplanerischen Grundlagen für ein konkretes Bauvorhaben schafft, kann gestützt auf § 83 Abs. 1 PBG die Kubatur der im Gestaltungsplangebiet zulässigen Bauten weitgehend bestimmt werden. Neben der Ordnung der Erschliessung sowie der gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen kann der Plan auch Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten (§ 83 Abs. 3 PBG). Ungeachtet der Bestimmung von § 83 Abs. 2 PBG, wonach der Gestaltungsplan für die Projektierung einen angemessenen Spielraum belassen soll, kann somit bereits auf der Stufe der Nutzungsplanung das Erscheinungsbild der zu errichtenden Bauten weitgehend bestimmt sein. Neue planungsrechtliche Festlegungen wie der Gestaltungsplan PJZ müssen der übergeordneten Planung (§ 16 PBG) sowie den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung gemäss Art. 3 RPG und § 18 PBG entsprechen. Im Rahmen der Nutzungsplanung und in den daran anschliessenden Rechtsmittelverfahren ist deshalb unter anderem zu prüfen, ob die neue Festlegung die Planungsgrundsätze beachtet, wonach sich Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen sollen (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG) und wonach die Qualität der Siedlungen zu verbessern und schutzwürdige Landschaften sowie andere Objekte des Natur- und Heimatschutzes vor Zerstörung oder Beeinträchtigung zu bewahren sind (§ 18 Abs. 2 lit. c und l PBG). Allerdings gelten diese Planungsgrundsätze nicht absolut, sondern sind im Zusammenhang mit anderen, teilweise entgegengesetzten Zielsetzungen anzuwenden. Im vorliegenden Zusammenhang sind das insbesondere Art. 3 Abs. 4 RPG, wonach für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen sind, sowie § 18 Abs. 2 lit. d und f PBG (Ermöglichung weiterer gut erschlossener und mit übergeordneten öffentlichen und privaten Diensten ausgestatteter Schwerpunkte in Zürich und Winterthur; Ausstattung der Siedlungsgebiete mit genügend erreichbaren öffentlichen und privaten Diensten für Versorgung, Fürsorge, Kultur, Bildung und Naherholung; vgl. dazu VGr, 29. Juni 2007, VB.2006.00354, E. 4.2.1). Der Gestaltungsplan als Ergebnis dieser Interessenabwägung, die im (politischen) Planungsprozess stattfindet und im anschliessenden Rechtsmittelverfahren überprüft wird, kann im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich nicht mehr infrage gestellt werden (BGE 131 II 103 E. 2.4.1, mit Hinweisen). Weil ein zur Realisierung eines konkreten Bauvorhabens festgesetzter Sondernutzungsplan einen hohen Konkretisierungsgrad aufweist und Anordnung und Volumetrie der Bauten definiert, wird

insoweit mit seiner Festsetzung der Entscheid über die Einordnung des Bauvorhabens in seine landschaftliche und bauliche Umgebung zwangsläufig vorweggenommen. Wenn nach der Rechtsprechung mit der Einordnungsvorschrift von § 238 PBG in der Regel keine Herabsetzung des nach der Bau- und Zonenordnung auf einem Grundstück zulässigen Bauvolumens durchgesetzt werden kann (RB 1990 Nr. 78; VGr, 19. April 2002, BEZ 2002 Nr. 18), muss dies noch weiter gehend bei einem Gestaltungsplan gelten, durch den wie hier Anordnung und Volumetrie des Projekts umfassend definiert worden sind. Es ist somit nicht (erneut) zu prüfen, ob sich das streitbetroffene Bauvorhaben hinsichtlich seiner Stellung und seines Bauvolumens in die bauliche Umgebung einordnet. In dieser Hinsicht ist die Einordnungsfrage durch den rechtskräftigen Gestaltungsplan entschieden (vgl. VGr, 29. Juni 2007, VB.2006.00354, E. 4.2.1).

### **E. 5.5.3**

Abgesehen von diesen Fragen wird die Prüfung der Einordnung jedoch erst im Hinblick auf das hinreichend konkretisierte Projekt vorgenommen, weshalb diese erst im Baubewilligungsverfahren erfolgen kann. Es ist somit zu prüfen, ob das Bauvorhaben den im Gestaltungsplan vorgeschriebenen hohen gestalterischen Anforderungen gerecht wird (Art. 14 Abs. 1 Gestaltungsplan PJZ). Soweit die Beschwerdeführerinnen überhaupt Einordnungsmängel geltend machen, welche nicht bereits durch den rechtskräftigen Gestaltungsplan entschieden sind, kann gemäss § 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden. Das Baurekursgericht hat mit ausführlicher und überzeugender Begründung dargelegt, dass die Bausektion mit der Erteilung der baurechtlichen Bewilligung unter gestalterischen Auflagen einen vertretbaren, innerhalb des ihr in Einordnungsfragen zustehenden Ermessens stehenden Entscheid getroffen hat und das Bauvorhaben somit den Anforderungen von Art. 14 Abs. 1 Gestaltungsplan PJZ genügt (vgl. E. 14.2.3 des vorinstanzlichen Entscheids). Zudem ist zu berücksichtigen, dass eine gut besetzte Wettbewerbsjury in einem Projektwettbewerb mit internationaler Beteiligung das Projekt der H AG mit dem ersten Rang belegt hat. Selbst wenn mit der Festsetzung des Gestaltungsplans gewisse Änderungen am Wettbewerbsprojekt vorgenommen wurden, konnte die Bausektion ihren Entscheid somit auf eine breite, fachlich abgestützte Entscheidungsgrundlage stützen.

## **E. 6**

Die Beschwerdeführerinnen machen weiter geltend, der Gestaltungsplan werde in verschiedener Hinsicht nicht eingehalten.

### **E. 6.1**

Zunächst führt die Beschwerdeführerin 1 aus, gemäss Art. 8 Gestaltungsplan PJZ seien zur Belebung des Strassenraums, u. A. im Erdgeschossbereich entlang der Hohlstrasse, kommerzielle Nutzungen vorzusehen. Konkrete Angaben und Festlegungen zu diesem Punkt würden in der Baubewilligung schlicht fehlen. Gemäss Art. 8 Abs. 1 Gestaltungsplan PJZ sind zur Belebung des Strassenraums im Erdgeschoss entlang der Hohlstrasse und der internen Hauptachse kommerzielle Nutzungen (z. B. Läden, Gastronomie, Freizeitnutzungen) anzustreben. Dabei handelt es sich – wie bereits von der Vorinstanz in E. 25.2 zutreffend festgehalten – um eine Bestimmung mit programmatischem Charakter. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung, gemäss welchem eine Belebung des Strassenraums anzustreben ist. Aufgrund der programmatischen Natur der Bestimmung erweist es sich als unproblematisch, dass in der Baubewilligung Festlegungen zu diesem

Punkt fehlen. Mehr ist dazu nicht zu sagen; der Vorinstanz lässt sich deshalb auch nicht vorwerfen, sie habe sich mit der diesbezüglichen Rüge nicht rechtsgenügend auseinandergesetzt.

## **E. 6.2**

Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, entgegen den ausdrücklichen und expliziten Vorgaben in Art. 16 Abs. 5 Gestaltungsplan PJZ fehle ein umfassendes Verkehrs- und Gestaltungskonzept. Mit dieser Unterlassung habe der Bauherr zwingende Formvorschriften des Gestaltungsplans verletzt. Die Umdeutung des Umgebungsplans in ein umfassendes Verkehrs- und Gestaltungskonzept sei nicht zulässig.

### **E. 6.2.1**

Gemäss Art. 16 Abs. 5 Gestaltungsplan PJZ ist spätestens mit dem ersten Baugesuch für das PJZ für den Strassenraum im Geltungsbereich ein umfassendes Verkehrs- und Gestaltungskonzept vorzulegen. Mit dem Umgebungsplan wurde fristgerecht ein Verkehrs- und Gestaltungskonzept eingereicht. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der eingereichte Umgebungsplan sich als genügend detailliert erweist und damit den Anforderungen von Art. 16 Abs. 5 Gestaltungsplan PJZ genügt.

#### **E. 6.2.1.1**

Unter Berücksichtigung der Vorgaben in Art. 16 Gestaltungsplan PJZ werden mit dem Umgebungsplan die Anforderungen von Art. 16 Abs. 5 Gestaltungsplan PJZ an das Gestaltungskonzept erfüllt. Es erweist sich zudem durchaus als sinnvoll, die noch detailliertere Umgebungsgestaltung einem späteren Verfahrensabschnitt vorzubehalten (vgl. dazu auch die Praxis zu § 310 Abs. 1 PBG: VGr, 5. Mai 2006, VB.2005.00370, E. 4.2, mit weiteren Hinweisen).]

#### **E. 6.2.1.2**

Bei der Prüfung, ob ein den Anforderungen von Art. 16 Abs. 5 Gestaltungsplan PJZ genügendes Verkehrskonzept vorliegt, ist auch die Planung vor der Einreichung des Baugesuchs zu berücksichtigen. Bereits beim Strassenprojekt "Flankierende Massnahmen N4/N20-Westumfahrung", welches vom Stadtrat von Zürich am 27. Juni 2007 festgesetzt wurde, wurden die städtischen Entwicklungsgebiete mitberücksichtigt. Insbesondere das PJZ fand seinen Niederschlag in diesem Strassenprojekt. Zudem ist das Grobkonzept der Erschliessung bereits im Gestaltungsplan vorbestimmt. Das Gestaltungsplangebiet ist entsprechend den Festlegungen im Situationsplan ab der Hohlstrasse über die Knoten unter der Hardbrücke und an der Seebahnstrasse zu erschliessen (Art. 21 Abs. 1 Gestaltungsplan PJZ). Die Feinerschliessung der Baubereiche ist auf die im Situationsplan bezeichneten Abschnitte beschränkt, d. h. sie soll primär rückwärtig, d. h. nördlich der beiden Baubereiche, erfolgen. Die interne Hauptachse dient primär dem Langsam- und Anlieferungsverkehr, der Vorfahrt zu einzelnen Gebäuden und der Taxi-Zufahrt (Art. 21 Abs. 2 Gestaltungsplan PJZ). In der Verfügung vom 15. März 2007, mit welcher die Baudirektion den Gestaltungsplan PJZ festgesetzt hat, wurde festgehalten, dass die allgemeine Verkehrszunahme bis 2020 ebenso berücksichtigt sei wie die Massnahmen des Strassenprojekts "Flankierende Massnahmen N4/N20-Westumfahrung". Insgesamt ergebe sich am massgeblichen Knoten Seebahn-/Hohlstrasse durch die Ausgleichung der Ströme und den Umbau des Knotens eine geringere Auslastung als im heutigen Zustand (vgl. weitere Angaben zur Verkehrserschliessung und zu den verkehrsseitigen Auswirkungen des Projekts im Bericht zur Umweltverträglichkeit des PJZ vom 25. April bzw. 2. August 2005,

im Ergänzungsbericht zur UVB-Hauptuntersuchung vom 28. April 2006 sowie im Planungsbericht vom 1. November 2006 gemäss Art. 47 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000). In diesen Berichten wird bei der Verkehrserschliessung zwischen öffentlichem Verkehr, motorisiertem Individualverkehr (MIV) und Fuss- und Veloverkehr unterschieden. Zum öffentlichen Verkehr wird festgehalten, dass das Areal durch die Tramlinie 8 und die Buslinien 31, 33 und 72 erschlossen werde. Die S-Bahn-Haltestelle Hardbrücke mit sechs S-Bahnlinien befinde sich in einer Fusswegdistanz von fünf Minuten. Zudem sei mittelfristig vorgesehen, die Buslinie 31 durch eine Tramlinie 1 zu ersetzen und eine Tramverbindung über die Hardbrücke nach Zürich-West zu realisieren (Verlängerung Tram 8). Die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln sei somit bereits heute sehr gut und werde weiter verbessert. Im Planungsbericht vom 1. November 2006 werden zunächst die heutige Verkehrssituation und die Koordination mit laufenden Verkehrsplanungen dargestellt (vgl. S. 20 f.). Zur Erschliessung wird festgehalten, dass im Zustand, von welchem kurz- bis mittelfristig ausgegangen werde, die heutige Verkehrsführung bestehen bleibe (Erschliessungskonzept Gestaltungsplan, S. 22 f.). Im langfristig angestrebten Zustand sei das städtebauliche Konzept gemäss Masterplan unter Einbezug der Liegenschaften entlang der Hohlstrasse vollständig umzusetzen. Das Erschliessungskonzept des Gestaltungsplans sei erweiterbar für einen möglichen Vollausbau gemäss Masterplan (Erschliessungskonzept Vollausbau gemäss Masterplan; S. 23 f.). Weiter wird ein für das Verkehrsaufkommen massgebendes Nutzungsszenario definiert (S. 26 ff.). Mittels gängiger Annahmen für die sogenannten spezifischen Verkehrspotenziale lasse sich aus den Parkplatzzahlen das durchschnittliche Verkehrsaufkommen errechnen. Das MIV-Aufkommen der für die PJZ-Nutzung notwendigen Abstellplätze lasse sich aufgrund der speziellen Nutzweise aber nicht über einheitliche Kennwerte berechnen. Deshalb sei bereits im Jahr 2001 für das Testprojekt eine Zählung des Verkehrsaufkommens der Kantonspolizei an ihrem heutigen Standorten durchgeführt worden. Der induzierte Verkehr des Gestaltungsplangebiets betrage im Vollausbau rund 3'500 Fahrten pro Tag (davon etwa 60 Lastwagenfahrten). Hinzu kämen geschätzte rund 300 Motorradfahrten pro Tag. Ein Vergleich mit dem heutigen Zustand zeige, dass die Neunutzung zu einer Erhöhung der Fahrtenzahl von Motorfahrzeugen um 47 % (ohne Motorräder 35 %) führe. Der Lastwagenanteil nehme von heute rund 25 % auf rund 2 % ab. Das induzierte Strassenverkehrsaufkommen des Gestaltungsplanareals betrage werktags während der Abendspitzenstunde rund 400 Fahrten pro Stunde. Für die Abschätzung der Auswirkungen auf das Strassennetz werde das Verkehrsaufkommen der Anstösserliegenschaften an der Hohlstrasse und des Kohlendreiecks im heutigen Umfang mitberücksichtigt. Damit ergebe sich ein gesamthaftes Verkehrsaufkommen von rund 420 Fahrten pro Stunde, wobei es sich um ca. 120 Ein- und 300 Ausfahrten handle. Dieses Aufkommen sei massgebend für die Überprüfung der verkehrstechnischen Machbarkeit. Die Erschliessung des Gestaltungsplangebiets habe gegenüber dem Ausgangszustand zur Folge, dass die Ein- und Ausfahrten am Knoten Seebahn-/Hohlstrasse neu in die Lichtsignalsteuerung integriert werden müssten. Es werde somit eine zusätzliche Phase nötig. Mit dem vorgesehenen Regime könne die eher hoch angesetzte Fahrtenzahl während der Abendspitzenstunde im Rahmen dieser Minimalphase bewältigt werden. Für die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems sei zu beachten, dass nur so viele Ausfahrtsspuren und Fussgänger-Querungsmöglichkeiten auf der Hohlstrasse wie notwendig vorzusehen seien. Der Einbezug der Anschlüsse des PJZ-Areals in die Lichtsignalsteuerung und die zusätzliche Verkehrsbelastung infolge Arealnutzung würden tendenziell zu einer stärkeren

Beeinträchtigung des Verkehrsflusses auf der Hohlstrasse und zu einer Einschränkung des Handlungsspielraums für die koordinierte Steuerung führen. Soweit das Verkehrskonzept somit bereits vor dem Baugesuch feststand, musste es der Baubehörde nicht nochmals eingereicht werden. Die gesamten arealinternen Strassen- und Weganlagen sind zudem im Umgebungsplan abgebildet. Das eingereichte Projekt genügt zwar in verschiedener Hinsicht (vgl. zur Zulässigkeit dieser Nebenbestimmungen E. 10.2.2 und 10.2.3) noch nicht allen Detailanforderungen. Die Grundanforderungen sind jedoch eingehalten. Unter Berücksichtigung dieser Umstände erfüllt das mit dem Umgebungsplan eingereichte Verkehrskonzept die Anforderungen von Art. 16 Abs. 5 Gestaltungsplan PJZ.

#### **E. 6.2.2**

Soweit die Beschwerdeführerin 2 geltend macht, dass nach der Baubehörde (Bauentscheid S. 8 lit. k) der Mangel geheilt werden solle, indem das umfassende Verkehrs- und Gestaltungskonzept nachgereicht werde, ist darauf hinzuweisen, dass in Erwägung F lit. k des Bauentscheids festgehalten wird, dass das Parkplatz- und Mobilitätsmanagement gemäss Art. 24 Abs. 5 Gestaltungsplan PJZ nachzureichen sei. In dieser Erwägung geht es somit um die besonderen Anforderungen des Parkplatz- und Mobilitätsmanagements (vgl. dazu E. 6.5 und 10.2.3) und nicht um die allgemeinen Voraussetzungen gemäss Art. 16 Abs. 5 Gestaltungsplan PJZ.

#### **E. 6.3**

Die Beschwerdeführerin 1 macht weiter geltend, es fehle auch das zwar nicht ausdrücklich im Gestaltungsplan PJZ erwähnte, aber in dessen Art. 19 vorausgesetzte "Konzept Sicherheit", welches den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung Rechnung zu tragen habe. Gemäss Art. 19 Abs. 1 Gestaltungsplan PJZ ist bei der Gestaltung öffentlich zugänglicher Bereiche in Bauten und Parkieranlagen, Innenhöfen und Durchgängen den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Bei der Ausgestaltung des Strassenraums sind namentlich unübersichtliche oder dunkle Bereiche zu vermeiden. Die Sicherheitsanforderungen des PJZ sind primär mit der Gebäudekonzeption und -konstruktion zu gewährleisten (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 Gestaltungsplan PJZ). Entsprechende Massnahmen im Strassenraum sind nur soweit zulässig, als dass sie dessen Benutzbarkeit und Gestaltungsqualität nicht schmälern (Art. 19 Abs. 2 Satz 2 Gestaltungsplan PJZ). Wie von der Beschwerdeführerin 1 selbst eingeräumt, wird in dieser Bestimmung kein spezielles bzw. separates Sicherheitskonzept vorgesehen. Die Beschwerdeführerin 1 legt auch nicht dar, woraus sie ableitet, dass ein solches in Art. 19 Gestaltungsplan PJZ vorausgesetzt wird und sich eine Berücksichtigung der Vorschriften in Art. 19 Gestaltungsplan PJZ als ungenügend erweist. Auch aus den Akten ergeben sich dafür keinerlei Anhaltspunkte. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin 1 ist somit kein spezielles bzw. separates Sicherheitskonzept zu erstellen.

#### **E. 6.4**

Die Beschwerdeführerin 1 führt zudem aus, Art. 21 Gestaltungsplan PJZ sehe zwar nicht ausdrücklich ein separates Erschliessungskonzept vor. Ein solches müsse jedoch von der Bauherrschaft mit dem Baugesuch eingereicht werden, damit Art. 21 Abs. 4 Gestaltungsplan PJZ überhaupt erfüllt werden könne. Gemäss Art. 21 Abs. 4 Satz 1 Gestaltungsplan PJZ ist die Erschliessung (inkl. Langsam- und Anlieferungsverkehr sowie Taxi) aller Bauten zu jedem Zeitpunkt sicherzustellen. Die Erschliessung der Baubereiche muss für jede Etappe gewährleistet sein (Art. 21 Abs. 4 Satz 2 Gestaltungsplan PJZ). Ein

spezielles bzw. separates Erschliessungskonzept wird in Art. 21 Abs. 4 Gestaltungsplan PJZ nicht verlangt. Ein solches ist auch nicht notwendig. Das Grobkonzept der Erschliessung wurde bereits im Gestaltungsplan festgelegt. Bezüglich der Verkehrserschliessung, auf welche sich Art. 21 Gestaltungsplan PJZ aufgrund des Wortlauts schwerpunktwise bezieht, kann auf E. 6.2.1.2 verwiesen werden. Zudem ist gemäss Art. 29 Abs. 1 Gestaltungsplan PJZ für die Bauphase ein Transportkonzept einzureichen (vgl. dazu E. 6.7). Es ist somit davon auszugehen, dass die Verkehrserschliessung der Baubereiche für jede Etappe gewährleistet wird. Dass die weiteren für eine Erschliessung eines Grundstücks notwendigen Voraussetzungen gemäss § 236 Abs. 1 PBG beim streitbetroffenen Bauvorhaben nicht erfüllt sind, wird von der Beschwerdeführerin 1 nicht geltend gemacht und ist aus den Akten nicht ersichtlich.

#### **E. 6.5**

Die Beschwerdeführerinnen machen weiter geltend, es fehle das in Art. 24 Abs. 5 Gestaltungsplan PJZ vorgesehene Parkplatz- und Mobilitätsmanagement. Dieses einen absolut zentralen Punkt des Baugesuchs betreffende Konzept hätte bereits mit dem Baugesuch eingereicht werden müssen. In Art. 24 Abs. 5 Gestaltungsplan PJZ ist festgehalten, dass für das PJZ (Baubereich I) ein Parkplatz- und Mobilitätsmanagement vorzusehen ist. In diesem Konzept sollen die Höhe der Parkplatzgebühr, aber auch die Bedingungen zur Nutzung eines Schichtparkplatzes geregelt werden (vgl. dazu E. 21.3.5 des vorinstanzlichen Entscheids). Dieses Konzept hat somit auf die Grundlagen der Erschliessung des Bauvorhabens keinen Einfluss und ist für die Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens nicht von Bedeutung. Es kann somit in einem späteren Zeitpunkt nachgereicht werden (zur Zulässigkeit der Nebenbestimmung vgl. E. 10.2.3.2).

#### **E. 6.6**

Weiter wird von der Beschwerdeführerin 1 geltend gemacht, es fehle das in Art. 27 Gestaltungsplan PJZ indirekt vorgeschriebene Energiekonzept. Art. 27 Abs. 1 Gestaltungsplan PJZ verlangt die Einhaltung der Minergie-Standards. Zudem sind gemäss Art. 27 Abs. 2 Gestaltungplan PJZ für die Energieerzeugung möglichst umweltschonende Energieträger (mindestens Erdgas) anzustreben. Ein Energiekonzept wird in dieser Bestimmung nicht verlangt. Woraus die Beschwerdeführerin 1 ableitet, dass ein solches indirekt vorgeschrieben wird und mit dem Baugesuch hätte eingereicht werden müssen, wird von ihr nicht dargelegt, und aus den Akten ergeben sich dafür keinerlei Anhaltspunkte. Es erweist sich vielmehr als zutreffend, dass die Regelung der technischen Details noch nicht im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs vorliegen muss, sondern ohne Weiteres in einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann (vgl. dazu E. 24.2 des vorinstanzlichen Entscheids und Nebenbestimmungen in Disp.-Ziff. III. 55. ff. des baurechtlichen Entscheids). Sollten diese – wie von der Beschwerdeführerin 1 geltend gemacht – Auswirkungen auf weitere wichtige bauliche Details haben, welche die äussere Erscheinung des streitbetroffenen Bauvorhabens betreffen, ist der Genehmigungsentscheid in Form einer anfechtbaren Verfügung zu eröffnen und den Beschwerdeführerinnen zuzustellen (vgl. dazu E. 5.4.2). Die Befürchtung der Beschwerdeführerin 1, ihre Rechte nicht wahren zu können, erweist sich somit als unbegründet.

#### **E. 6.7**

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin 1 geltend, es sei gemäss Art. 29 Abs. 1 Gestaltungsplan PJZ im Rahmen der einzelnen Baubewilligungsverfahren jeweils ein Transportkonzept einzureichen. Zwar habe die Vorinstanz mittels Nebenbestimmung die Nachreichung angeordnet. Das Transportkonzept hätte jedoch gleichzeitig mit Einreichung des Baugesuchs eingereicht werden müssen. Beim verlangten Transportkonzept handelt es sich um einen erweiterten Bestandteil des Baustelleninstallationsplans. Das Transportkonzept ist somit Teil der Bauausführung und damit für die Bewilligungsfähigkeit des Vorhabens als solches irrelevant. Bezüglich des Transportkonzepts wurde von der Bausektion der Stadt Zürich angeordnet, dass dem Amt für Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (Umweltschutzfachstelle) ein solches für die Bauphase zur Genehmigung einzureichen sei, in welchem der Nachweis der Einhaltung der Zielwerte gemäss der BUWAL-Vollzugshilfe "Luftreinhaltung bei Bautransporten" erbracht werde. Ein allfälliger Verzicht auf Bahntransport von Aushub und Baurestmassen sei nachvollziehbar zu begründen. Innert drei Monaten nach Abschluss der transportrelevanten Aushubphase sei der Umweltschutzfachstelle über die Umsetzung und Zielerreichung der Massnahmen zur Minimierung der Luftschadstoffemissionen bei den Aushubtransporten Bericht zu erstatten (Disp.-Ziff. III. 163.). Vor Abbruchbeginn habe die Bauherrschaft bzw. die verfügungsberechtigte Grundeigentümerschaft dem Amt für Baubewilligung über die Erfüllung der Auflage gemäss Disp.-Ziff. III. 163. ein Zeugnis der Umweltschutzfachstelle beizubringen (Disp.-Ziff. III. 1. lit. f). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin 1 muss das Transportkonzept nicht bereits im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs, sondern erst für die Bauphase vorliegen. Dass die Auflage der Einreichung eines Transportkonzepts vor Abbruchbeginn erfüllt sein muss, erweist sich somit als sachgerecht. In diesem Zeitpunkt liegen alle für die Bauausführung notwendigen Informationen vor.

## **E. 7**

Die Beschwerdeführerin 1 führt zudem aus, es fehle eine Bewilligung der zuständigen Instanz im Sinn von Art. 14 Abs. 6 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (NHV) für den Eingriff bzw. die vollständige Zerstörung der wertvollen Lebensräume der auf den einschlägigen roten Listen aufgeführten Wildbienenarten, der geschützten Mauereidechsenpopulationen und der seltenen Sandschrecken im Baugebiet. Zudem hätte die Bauherrschaft, gleichzeitig mit der Einreichung des Baugesuchs, ein detailliertes und die Bestimmung der NHV und des Gestaltungsplans PJZ beachtendes Konzept einreichen müssen.

### **E. 7.1**

Wie bereits von der Vorinstanz zutreffend festgehalten, wurde die gemäss Art. 14 Abs. 6 NHV vorgesehene Interessenabwägung bereits im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens vorgenommen (vgl. dazu die Ausführungen im Bericht zur Umweltverträglichkeit des PJZ vom 25. April bzw. 2. August 2005, im Ergänzungsbericht zur UVB-Hauptuntersuchung vom 28. April 2006 sowie im Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV vom 1. November 2006). Im Ergebnis wurde festgehalten, dass die aufgeführten Ersatzmassnahmen es erlauben, die wichtigsten Naturwerte des Perimeters zu erhalten. Das Projekt könne bei der Realisierung der vorgesehenen Ersatzmassnahmen als umweltverträglich taxiert werden. Der Gestaltungsplan als Ergebnis dieser Interessenabwägung, die im (politischen) Planungsprozess stattfindet und im anschliessenden Rechtsmittelverfahren überprüft wird, kann im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich nicht mehr infrage gestellt werden (vgl. BGE 131 II 103 E. 2.4.1, mit Hinweisen). Die von der Beschwerdeführerin 1 bei der

Interessenabwägung gemäss Art. 14 Abs. 6 NHV geltend gemachten Verfahrensmängel sind somit im vorliegenden Verfahren nicht (erneut) zu prüfen.

## **E. 7.2**

In Art. 28 Abs. 1 Gestaltungsplan PJZ wurde festgehalten, dass Bauten, Anlagen, bauliche Veränderungen und Umschwung im Hinblick auf den ökologischen Ausgleich im Sinn von Art. 15 NHV zu optimieren sind. Zudem ist gemäss Art. 28 Abs. 2 Gestaltungsplan PJZ der Wildbienenlebensraum im heutigen Versickerungsbecken der SBB bei einer Umgestaltung gleichwertig zu ersetzen. Weiter wird in Art. 29 Abs. 2 Gestaltungsplan PJZ festgehalten, dass das Versickerungsbecken vorzugsweise in der warmen Jahreszeit und schrittweise umzugestaltet ist. Entfernbare Wildbienenelemente sind rechtzeitig an einen geschützten Bereich im Kohlendreieck zu transferieren. Schliesslich enthalten Art. 15 Abs. 3, Art. 16 Abs. 2 und Art. 17 Gestaltungsplan PJZ weitere Aspekte des Biotopschutzes. Aus den Gestaltungsplanvorschriften lässt sich entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin 1 nicht ableiten, dass mit der Einreichung des Baugesuchs ein detailliertes Projekt zum ökologischen Ausgleich hätte eingereicht werden müssen. Vielmehr genügt es, dass – wie im Bericht zur Umweltverträglichkeit des PJZ vom 25. April bzw. 2. August 2005 vorgesehen – die gesamtschweizerisch gefährdeten und regional stark gefährdeten Tier- und Pflanzenarten im Gestaltungsplanperimeter vor Baubeginn erneut untersucht und Ersatzmassnahmen im Rahmen des Bauprojekts unter Anwendung des ökologischen Bewertungs- und Ausgleichsmodells für den Hauptbahnhof Zürich projektiert wurden (vgl. dazu naturschutzökologisches Gutachten vom 3. November 2009). Im Übrigen kann auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz in E. 21.7.3 verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG).

## **E. 8**

Die Beschwerdeführerin 1 macht weiter geltend, der Helikopterlandeplatz sei auf dem geplanten Gebäude – mitten in einem schon ansonsten lärm- und lufthygienisch geplagten Gebiet mit der Empfindlichkeitsstufe III – bewilligt worden, ohne vorgängige Abklärungen über mögliche Lärmauswirkungen in der näheren Umgebung vorzunehmen. Da es aufgrund des für An- und Abflug baulich freizuhaltenden Flugfelds keinerlei Möglichkeiten gebe, die Lärmemissionen beim Start- bzw. Landeplatz zu begrenzen, hätte die Vorinstanz mittels Expertengutachten die Emissionswerte direkt beim Start- bzw. Landeplatz und die Immissionswerte in einem Radius von minimal 250 m unabhängig gutachterlich feststellen müssen.

### **E. 8.1**

Beim Helikopterlandeplatz auf dem geplanten Gebäude handelt es sich um eine neue ortsfeste Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG) und Art. 2 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV). Gemäss Art. 25 Abs. 1 USG und Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV dürfen ortsfeste Anlagen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten. Wie von der Vorinstanz in E. 8.3.3 sowie 19.5.1 zutreffend festgehalten, qualifiziert das Bundesamt für Luftfahrt Flüge der Polizei, der Wehr- oder Katastrophendienste als Hilfeleistung im Rahmen einer öffentlichen Aufgabe, weshalb die ausschliesslich zu diesen Zwecken genutzten Aussenlandstellen in ständiger Praxis als "Aussenlandstellen für Flüge zur Hilfeleistung" im Sinn von Art. 56 Abs. 2 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt vom 23. November 1994 (VIL)

qualifiziert werden. Somit handelt es sich beim vorliegenden Helikopterlandeplatz nicht um einen zivilen Flugplatz, und die im Anhang 5 zur LSV definierten Belastungsgrenzwerte für den Lärm ziviler Flugplätze sind nicht anwendbar. Für die vorliegend zu beurteilende Art von Lärm hat der Bundesrat keine Belastungsgrenzwerte und damit auch keine Planungswerte festgelegt. Die Immissionen sind daher im einzelnen Anwendungsfall gestützt auf das Gesetz, in Anwendung der in Art. 15 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2, Art. 19 und Art. 23 USG genannten Kriterien zu beurteilen (Art. 40 Abs. 3 LSV). Steht wie im vorliegenden Fall die Anwendung von Planungswerten infrage, muss die Anlage ein Immissionsniveau einhalten, bei welchem nach richterlicher Beurteilung höchstens geringfügige Störungen auftreten. Dabei sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit des Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. die Lärmvorbelastung der Zone zu berücksichtigen. Es ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit vorzunehmen (BGE 133 II 292 E. 3.3; 123 II 325 E. 4d/bb; BGr, 4. März 2002, 1A.73/2001, E. 2.2).

## **E. 8.2**

Im Bericht zur Umweltverträglichkeit des PJZ vom 25. April bzw. 2. August 2005 wurde festgehalten, dass Art und Lage der zukünftigen Plattform sowie Flugrouten und Anzahl Flugbewegungen derzeit noch unbekannt seien. Eine überschlägige Lärmabschätzung unter Annahme von weniger als 1000 Flugbewegungen pro Jahr und einer Flugroute über den Gleisen ergebe, dass bei den Gebäuden beidseits der Gleise der Planungswert der Empfindlichkeitsstufe III eingehalten werden könne. Die Bausektion der Stadt Zürich hielt in Erwägung L lit. h des Bauentscheids fest, dass bei 25 Starts und Landungen pro Jahr und der vorgesehenen An- und Abflugschneise über dem Gleisareal der SBB davon ausgegangen werden könne, dass bloss geringfügige Störungen verursacht würden. In der Rekursantwort vom 23. Dezember 2009 sowie in der Beschwerdeantwort vom 31. Oktober 2011 hielt das Hochbauamt des Kantons Zürich dazu lediglich fest, dass die Bausektion der Stadt Zürich ihr Ermessen nicht überschritten habe, indem sie den Helikopterlandeplatz mit den geplanten 25 Starts und Landungen pro Jahr als zumutbar beurteilt habe. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass tatsächlich nicht mehr als die von der Bausektion angenommenen Flugbewegungen geplant sind. Bei den veranschlagten jährlichen Starts und Landungen und der vorgesehenen Flugroute bedarf es keiner detaillierten Lärmberechnung um festzustellen, dass sich die Bevölkerung dadurch objektiv betrachtet höchstens geringfügig gestört fühlen kann. Auf weitere Abklärungen kann deshalb verzichtet werden. Sollte sich aber zeigen, dass pro Jahr wesentlich mehr als 50 Flugbewegungen, d. h. 25 Starts und Landungen, notwendig werden, ist ein Lärmgutachten einzuholen, und die zuständige Baubewilligungsbehörde hat von Amtes wegen oder auf Anzeige hin die Bewilligungsfähigkeit der Flugbewegungen neu zu prüfen.

## **E. 9**

Die Beschwerdeführerin 1 macht weiter geltend, dass mit dem Baugesuch kein unabhängiges Expertengutachten eingereicht worden sei, mit welchem die genaue Zusammensetzung und die zu erwartende Menge Altlasten vom im Altlastenkataster eingetragenen Baugrund samt Bauten ausgewiesen werde. Es sei ohne Weiteres anzunehmen, dass sich auf dem Baugelände in grosser Menge versickerte Giftstoffe befänden, welche eine vorgängige fachgerechte und alle Normierungen einhaltende Untersuchung und allenfalls eine Sanierung des Baugrunds notwendig machen würden.

Zudem sei auch beim Abriss der oberirdischen alten Bauten mit grossen Mengen schwer toxischer Stoffe, insbesondere Asbest, zu rechnen. Die Bauherrschaft habe es jedoch bei einer auf die Asbestuntersuchung beschränkten, unverbindlichen Empfehlung bewenden lassen. Immerhin habe die Baudirektion mit Verfügung vom 27. April 2009 die Einreichung eines Rückbau- und Aushubkonzepts durch die Bauherrschaft angeordnet. Ein solches wäre jedoch nur genügend, wenn in einem unabhängigen Expertengutachten bereits entsprechende Feststellungen getroffen worden wären. Zurzeit sei jedoch Art und Umfang der Kontaminierungen des Baugrundes und der alten Bauten in keiner Weise festgestellt.

#### **E. 9.1**

Die Baudirektion hat das Bauvorhaben in altlastenrechtlicher Hinsicht geprüft und ihm in der Verfügung vom 27. April 2009 in altlasten- und abfallrechtlicher Hinsicht zugestimmt unter der Nebenbestimmung, dass mindestens einen Monat vor Baubeginn der Baudirektion Kanton Zürich, AWEL, Sektion Altlasten, ein vom Bauherrn und von der Grundeigentümerin unterzeichnetes Rückbau- und Aushubbegleitkonzept für die anfallenden Bauabfälle zur Genehmigung eingereicht werde, welches Auskunft gebe über die Mengen und Qualitäten der belasteten Bauabfälle, deren Entsorgungswege und das Ziel der Dekontamination. Ohne genehmigtes Konzept dürfe mit den Bauarbeiten nicht begonnen werden. Dieser Entscheid der Baudirektion basiert unter anderem auf dem umfassenden Bericht über die Baugrunduntersuchung der I AG vom 30. März 2007. In der Folge wurde die J AG von der Baudirektion mit der Ausarbeitung eines Rückbau- und Entsorgungskonzepts inkl. Aushubbegleitkonzept beauftragt. Die J AG erstellte daraufhin ein Rückbau- und Entsorgungskonzept inkl. Aushubbegleitkonzept vom 22. März 2010 sowie einen Bericht zur Untersuchung der Deponie Kiesgrube, Güterbahnhof Zürich, vom 22. Januar 2010, welche die Rückbau- und Aushubarbeiten zur Arealfreistellung des SBB-Güterbahnhofareals umfassen.

#### **E. 9.2**

Es liegt somit – wie von der Beschwerdeführerin 1 verlangt – zum einen eine von einer privaten Unternehmung durchgeführte Baugrunduntersuchung und zum andern ein ebenfalls durch eine private Unternehmung erstelltes Rückbau- und Entsorgungskonzept inkl. Aushubbegleitkonzept vor. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin 1 genügt es, wenn das Rückbau- und Entsorgungskonzept inkl. Aushubbegleitkonzept vor Baubeginn vorliegt. Dieses Konzept ist Bestandteil der Bauausführung und damit für die Bewilligungsfähigkeit des Vorhabens als solches irrelevant. Die Nebenbestimmung, dass das Rückbauentsorgungskonzept inkl. Aushubbegleitkonzept der Baudirektion mindestens einen Monat vor Baubeginn einzureichen ist, erweist sich somit als sachgerecht.

#### **E. 10**

Die Beschwerdeführerinnen machen schliesslich geltend, dass die in der baurechtlichen Bewilligung festgestellten, zahlreichen Mängel nicht nebenbestimmungsweise behoben werden könnten.

#### **E. 10.1**

Können inhaltliche oder formale Mängel eines Bauvorhabens ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden oder sind zur Schaffung oder Erhaltung des rechtmässigen Zustands Anordnungen nötig, so sind gemäss § 321 Abs. 1 PBG mit der Bewilligung die gebotenen Nebenbestimmungen zu verknüpfen. Dieses Vorgehen kommt indessen nur infrage, wenn die Mängel des Bauvorhabens untergeordneter Natur sind;

führen diese zu einer wesentlichen Projektänderung, können sie nicht mittels einer Nebenbestimmung behoben werden (RB 1983 Nr. 112 = BEZ 1984 Nr. 5; VGr, 21. November 2007, VB.2007.00180, E. 3.1; Christian Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1991, S. 241 f.; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., Zürich 2011, S. 345 f.). In einem nicht publizierten Entscheid vom 22. Oktober 1980 (VB.1980.00039) hat das Verwaltungsgericht erwogen, es gehe nicht an, zur Behebung eines Mangels, der "eine konzeptionelle Überarbeitung des Projekts" erfordere, die Baubewilligung lediglich mit entsprechenden Nebenbestimmungen zu verknüpfen (vgl. dazu auch VGr, 5. Dezember 1989, VB.1989.00073 [nicht publiziert]). Aus diesen Entscheiden geht lediglich hervor, dass ein Mangel, welcher eine konzeptionelle Überarbeitung eines Projekts erfordert, nicht durch eine Nebenbestimmung behoben werden kann. Diese Auffassung wird von der Lehre einhellig geteilt (vgl. Mäder, S. 241 f., Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 346). Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass nur diese Mängel, welche eine konzeptionelle Überarbeitung eines Projekts zur Folge haben, nicht durch eine Nebenbestimmung behoben werden können; vielmehr genügt es, dass ein Mangel eine wesentliche Projektänderung zur Folge hat. Ob Projektängel ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden können, entscheidet sich nach qualitativen und nicht nach quantitativen Gesichtspunkten. Dabei ist das Gewicht der Mängel nicht isoliert zu betrachten, sondern am Umfang des Gesamtprojekts zu messen. Es ist somit möglich, dass ein bestimmter Mangel bei einem Einfamilienhaus eine Bauverweigerung zur Folge hat, während eine Korrektur durch eine Auflage bei einer grösseren Arealüberbauung noch als zulässig erscheint (vgl. dazu Mäder, S. 241 f.). Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin 1 wird mit dieser Rechtsprechung nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstossen, liegen doch in tatsächlicher Hinsicht verschiedene Situationen vor, deren unterschiedliche Beurteilung gerechtfertigt ist (vgl. zum Rechtsgleichheitsgebot: BGE 135 II 78 E. 2.4, mit weiteren Hinweisen). Unerheblich ist ferner die gesetzssystematische Stellung der tangierten Norm. Mit einer Nebenbestimmung kann auch Mängeln begegnet werden, welche die "Grundanforderungen an Bauten und Anlagen" im Sinn von §§ 233 ff. PBG beschlagen (RB 1997 Nr. 78). Ob ein Mangel im Sinn von § 321 Abs. 1 PBG ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden kann, ist eine Rechtsfrage, bei deren Beantwortung der Baubehörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zusteht (RB 1982 Nr. 139 = BEZ 1982 Nr. 36 [hier massgebliche Erwägungen ausschliesslich publiziert in BEZ 1982 Nr. 36]).

## **E. 10.2**

Zunächst ist zu prüfen, ob sich die von den Beschwerdeführerinnen beanstandeten Nebenbestimmungen je für sich als zulässig erweisen.

### **E. 10.2.1**

Die Beschwerdeführerin 2 macht geltend, dass die Einordnungsmängel eine konzeptionelle Überarbeitung erfordern. Die Neugestaltung des Haupteingangs sowie die vollständige Überarbeitung der gesamten Fassadenansicht zur inneren Achse hin seien keine untergeordneten Überarbeitungen. Es handle sich vielmehr um wesentliche, konzeptionelle Überarbeitungen des Projekts. Es müsse nicht eine grundsätzliche Überarbeitung der Grundidee des Bauvorhabens vorliegen, damit eine Heilung mittels Nebenbestimmung ausser Betracht falle. Dasselbe gelte für die Material- und Farbwahl. Zumindes hätten beide Bearbeitungen zusammen eine konzeptionelle Überarbeitung zur Folge. Es sei somit nicht möglich, von einem geringfügigen und damit heilbaren Mangel auszugehen, weshalb

die Nebenbestimmungen unzulässig seien. Die von der Bausektion der Stadt Zürich festgestellten Mängel des Bauvorhabens betreffend die Einordnung sowie die diesbezüglich beschlossenen Auflagen wurden bereits in E. 5.4.1 und 5.4.2 wiedergegeben. Die gestalterische Überarbeitung des Bauvorhabens im Bereich des Eingangs und des Sockels entlang der internen Erschliessungsachse erweisen sich – wie von der Vorinstanz zutreffend festgehalten – zwar als wichtige, bezogen auf das Gesamtprojekt jedoch untergeordnete Anpassungen des Bauvorhabens, bleiben doch die Struktur und Ausgestaltung des Gebäudes grundsätzlich erhalten. Jedenfalls hat die Bausektion der Stadt Zürich den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum nicht verletzt, indem sie zur Behebung dieser Mängel die in E. 5.4.2 wiedergegebenen Nebenbestimmungen angeordnet hat. Die definitive Gestaltung der Fassaden (Materialisierung und Farbe) wurde mit der Baubewilligung noch nicht definitiv festgelegt, sondern ist nach Baubeginn zu gegebenem Zeitpunkt in einem 1:1-Modell vor Ort zu bemustern. Dass diese Detaillierung erst nach erfolgter Baueingabe bzw. erteilter Baubewilligung erfolgt, entspricht – wie von der Vorinstanz festgehalten – dem normalen Ablauf bei einem Bauprojekt dieser Grössenordnung. Die Beschwerdeführerin 2 hat aufgrund dieser Vorgehensweise auch keinen Verlust ihrer Rechte zu befürchten; die Bausektion der Stadt Zürich hat bezüglich dieser Frage eine anfechtbare Verfügung zu erlassen, gegen welche die Erstere sich zur Wehr setzen kann (vgl. dazu E. 5.4.2). Die Bausektion der Stadt Zürich weist zudem zutreffend darauf hin, es könne ausgeschlossen werden, dass keine Ausprägung und Farbgebung der Natursteinfassade gefunden werde, welche den Einordnungsanforderungen genüge. Daraus ergibt sich, dass die Anordnung einer Nebenbestimmung sich auch hinsichtlich dieses Mangels ohne Weiteres als zulässig erweist.

### **E. 10.2.2**

Die Beschwerdeführerin 2 macht weiter geltend, beim Anschluss der "rückwärtigen Erschliessungsstrasse" seien Anpassungen am öffentlichen Grund vorzunehmen, welche nicht von der Bauherrin allein bewerkstelligt werden könnten. Ein Nachweis einer Einigung über diese Anpassungen liege aber nicht vor. Mit dem Hinweis auf bisher einvernehmlich verlaufende Besprechungen in der Sache allein und mit dem Umstand, dass die Bauherrin selber die höchste kantonale Exekutivbehörde in Bausachen sei, könne der Nachweis, dass dieser Mangel sich ohne Schwierigkeiten beheben lasse, nicht erbracht werden.

#### **E. 10.2.2.1**

Gemäss Disp.-Ziff. III. 3. a) und 25. des Entscheids der Bausektion der Stadt Zürich ist der Anschluss an die Hohlstrasse im Bereich der Remisenstrasse auf das städtische Strassenprojekt gemäss den Vorbesprechungen anzupassen und durch die Bauherrschaft im Rahmen der Anpassungsmassnahmen am öffentlichen Grund auszuführen. Entgegen der noch in RB 1989 Nr. 84 vertretenen Auffassung ist es grundsätzlich nicht ausgeschlossen, mit einer Nebenbestimmung die Heilung eines Mangels zu verlangen, den der Bauherr nicht aus eigener Kraft, sondern nur durch Mitwirkung eines Dritten beheben kann (vgl. VGr, 5. Mai 2004, VB.2003.00050, E. 3.2; 13. Juli 2005, VB.2005.00132, E. 4.2 = BEZ 2006 Nr. 6).

#### **E. 10.2.2.2**

In Erwägung D lit. d des angefochtenen Beschlusses der Bausektion der Stadt Zürich wird ausgeführt, dass der Anschluss der rückwärtigen Erschliessungsstrasse ab der bestehenden Remisenstrasse an die Hohlstrasse durch die Bauherrschaft im Rahmen von Anpassungen

am öffentlichen Grund vorzunehmen sei. Die konkreten Anpassungsmassnahmen seien zwecks Koordination mit dem städtischen Strassenprojekt der geplanten Fuss- und Velowegverbindung zwischen den Kreisen 4 und 5 zu optimieren. Entsprechende Gespräche seien zwischen dem Kanton, der SBB und der Stadt geführt worden. Dabei habe eine allseits akzeptable Lösung gefunden werden können, die aber noch im Detail aufzuzeigen sei. In der Rekursvernehmlassung vom 22. Dezember 2009 führte die Bausektion der Stadt Zürich zudem aus, es sei geradezu ausgeschlossen, dass eine einvernehmliche Lösung nicht gefunden werden könne. Auch aus den Akten ergeben sich keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass keine Lösung gefunden werden könnte. Vielmehr wurden bereits beim Strassenprojekt "Flankierende Massnahmen N4/N20-Westumfahrung", welches vom Stadtrat von Zürich am 27. Juni 2007 festgesetzt wurde, die städtischen Entwicklungsgebiete – insbesondere das PJZ – mitberücksichtigt. Aufgrund dieser Umstände ist davon auszugehen, dass eine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann. Zudem ist im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, dass sowohl seitens der Bauherrschaft als auch seitens der Grundeigentümerschaft Behörden betroffen sind, welche aufgrund des öffentlichen Interesses an der Realisierung des Bauvorhabens verpflichtet sind, miteinander eine Lösung zu finden. In Relation zum gesamten Bauvorhaben handelt es sich zudem lediglich um einen untergeordneten Mangel. Das Grobkonzept der Erschliessung ist bereits im Gestaltungsplan vorbestimmt (vgl. dazu Art. 21 Gestaltungsplan PJZ sowie E. 6.2.1.2).

### **E. 10.2.2.3**

Soweit die Beschwerdeführerin 2 geltend macht, es müsse bereits ein Nachweis einer Einigung über diese Anpassungen vorliegen und in diesem Zusammenhang den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 13. Juli 2005 (VB.2005.00132, E. 4.2 = BEZ 2006 Nr. 6) zitiert, ist darauf hinzuweisen, dass in jenem Entscheid die Verhältnisse anders lagen. Der Eigentümer des Grundstücks, auf welchem die Zufahrtsstrasse verlief, hätte nicht nur der Bauherrschaft, sondern auch den Beschwerdeführenden die benötigten Rechte einräumen müssen, um die genügende Zufahrt zum Baugrundstück zu gewährleisten. Bereits die Beanspruchung der zugunsten der Liegenschaft der Beschwerdeführenden bestehenden Wegrechtsdienbarkeit hatte jedoch zu Anständen und einer gerichtlichen Auseinandersetzung mit diesem Eigentümer geführt. Aufgrund dieser Umstände konnte nicht davon ausgegangen werden, dass sich der Erschliessungsmangel ohne besondere Schwierigkeiten beheben lässt, weshalb eine Nebenbestimmung nicht als zulässig erachtet wurde. Auch die dem bundesgerichtlichen Entscheid vom 17. November 2009 (1C\_192/2009) zugrunde liegenden Verhältnisse sind mit dem vorliegenden Fall nicht vergleichbar. In jenem Fall waren die Eigentümer beider Nachbarparzellen bis zum Zeitpunkt des bundesgerichtlichen Verfahrens nicht bereit, die erforderlichen Rechte freiwillig abzutreten. Ein Eigentümer lehnte eine Abtretung sogar ausdrücklich ab. Zudem sind im Unterschied zu diesen Fällen im vorliegenden Fall sowohl seitens der Bauherrschaft als auch seitens der Grundeigentümerschaft Behörden betroffen, welche – wie bereits festgehalten – aufgrund des öffentlichen Interesses an der Realisierung des Bauvorhabens verpflichtet sind, miteinander eine Lösung zu finden.

### **E. 10.2.3**

Die Beschwerdeführerin 2 macht zudem geltend, im Rekursentscheid (S. 58 f.) würden weitere Erschliessungsmängel aufgeführt. Mit der Begründung, die Mängelbehebung habe keine vollständig neue Projektierung zur Folge, werde die Heilung durch

Nebenbestimmungen geschützt. Es werde jedoch nicht begründet, weshalb diese verschiedenen Mängel lediglich untergeordnet seien. Hingegen werde durch die Vorinstanz zur Qualifizierung der Wesentlichkeit dieser Mängel der Begriff "vollständig neue Projektierung" verwendet. Damit sei nahegelegt, dass die Vorinstanz einen zu strengen Massstab angewandt habe, um die Wesentlichkeit der Mängel zu beurteilen. Es brauche keine "vollständig neue Projektierung", um einen nicht mehr durch Nebenbestimmungen heilbaren Mangel anzunehmen. Im Zusammenhang mit der Erschliessung macht die Beschwerdeführerin 1 geltend, die Bauherrschaft habe lediglich 30 nicht überdeckte Veloabstellplätze vorgesehen. Damit werde Art. 23 Abs. 5 Gestaltungsplan PJZ verletzt. Eine nebenbestimmungsweise Heilung sei in einem derart wichtigen Punkt nicht möglich.

#### **E. 10.2.3.1**

In Erwägung D des Beschlusses vom 8. September 2009 führte die Bausektion der Stadt Zürich aus, die Erschliessung des Bauvorhabens erfolge in erster Linie über den Knoten Seebahn-, Hohl- und Remisenstrasse über die "rückwärtige Erschliessungsstrasse", welche zwischen den Gleisen und dem Baubereich I angeordnet werde. Des Weiteren sei der Bau einer internen Hauptachse ab dem Hardplatz vorgesehen (lit. b). Ob im Abschnitt "Querstrasse" (zwischen den Baubereichen I und II) bis zur Hardbrücke für die interne Hauptachse der gleiche Querschnitt mit 3,30 m breiten Fahrbahnen ausreichend sei, müsse nachgewiesen werden. Aufgrund des Mehrverkehrs (Garagenzufahrt und Einsatzfahrzeuge) sei eventuell ein Ausbau auf 4,00 m notwendig. In den Unterlagen sei nicht ersichtlich, wie der provisorische Anschluss an die bestehende interne Arealerschliessung erfolge (lit. c). Die Gestaltung der internen Hauptachse entspreche nicht den Gestaltungsstandards an den öffentlichen Raum in der Stadt Zürich: Die offenen Parkplätze seien auf einer befestigten Fläche anzuordnen (lit. e). Die Wendekurve auf der internen Hauptachse vor dem Eingangsbereich des PJZ sei bezüglich der Fahrbahnbreite zu überprüfen. Allenfalls sei eine Kurvenverbreiterung notwendig (lit. f.). In Erwägung F wird festgehalten, dass ein Parkplatz- und Mobilitätsmanagement fehle. Ein solches sei nachzureichen (lit. k). Zudem seien sichere, gedeckte und gut zugängliche Veloabstellplätze zu erstellen. Das Bauvorhaben erfordere 152 Abstellplätze für Zweiräder (Velos, Motorräder, Motorfahrräder; § 242 PBG, Art. 4 Abs. 3 Parkplatzverordnung vom 11. Dezember 1996 [PPV]). Die vorgesehenen Veloabstellplätze würden diesen Vorgaben in Anzahl und Lage nicht genügen. Die vorgesehene Lage im zweiten Untergeschoss könne weder als geeignet noch als gut zugänglich angesehen werden. Das Projekt sei diesbezüglich zu überarbeiten (lit. l). Schliesslich wird in Erwägung K lit. a darauf hingewiesen, dass die Angaben für das Personalrestaurant rudimentär und teilweise ungenügend seien. Der Warenfluss, die Anlieferung und Entsorgung seien aufgrund der Eingabepläne nicht nachvollziehbar und könnten deshalb nicht abschliessend beurteilt werden.

#### **E. 10.2.3.2**

Die Vorinstanz hält bezüglich der in Erwägung D lit. c, e und f kritisierten Mängel fest, dass es sich um untergeordnete Mängel handle, welche nebenbestimmungsweise geheilt werden könnten. Inwiefern diese Feststellung der Vorinstanz nicht zutrifft, wird von der Beschwerdeführerin 2 nicht substantiiert dargelegt. Auch aus den Akten ist nicht ersichtlich, weshalb die Bausektion der Stadt Zürich die Behebung dieser Mängel nicht hätte nebenbestimmungsweise anordnen dürfen, hat doch die Bauherrschaft lediglich nachzuweisen, dass die ausgewiesene Ausbaubreite der internen Hauptachse zwischen Querstrasse und der Hardbrücke ausreichend sei. Sollte diese Ausbaubreite nicht genügen,

ist im Abschnitt "Querstrasse" (zwischen den Baubereichen I und II) bis zur Hardbrücke für die interne Hauptachse die Fahrbahn auf 4,00 m auszubauen. Aufgrund des Umgebungsplans ist davon auszugehen, dass ein solcher Ausbau ohne Weiteres möglich ist. Dasselbe gilt für die Nebenbestimmungen, dass die Wendekurve beim Eingangsbereich zum PJZ in Bezug auf eine allfällige Kurvenverbreiterung zu überprüfen und der provisorische Anschluss an die bestehende interne Arealerschliessung nachzuweisen sei. Auch ist aufgrund der Grösse des Baugrundstücks davon auszugehen, dass die offenen Parkplätze entlang der internen Hauptachse auf einer befestigten Fläche angeordnet und 152 gedeckte und gut zugängliche Abstellplätze für Zweiräder an geeigneter Lage nachgewiesen werden können. Diese Mängel können somit ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden und sind bezogen auf das Gesamtprojekt von untergeordneter Natur. Die Formulierung der Vorinstanz, dass die Mängel "keine vollständige Neuprojektierung" zur Folge hätten, vermag an deren untergeordneter Natur nichts zu ändern. Wie bereits in E. 6.5 festgehalten, hat das Parkplatz- und Mobilitätsmanagement auf die Grundlagen der Erschliessung des Bauvorhabens keinen Einfluss und ist somit für die Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens nicht von Bedeutung, weshalb es in einem späteren Zeitpunkt nachgereicht werden kann. Andere Gründe für die Unzulässigkeit dieser Nebenbestimmung werden von den Beschwerdeführerinnen nicht dargelegt und aus den Akten ergeben sich dafür keine Hinweise. Die Nebenbestimmung, dass ein Parkplatz- und Mobilitätsmanagement zu erstellen und einzureichen sei, erweist sich somit als zulässig. Auch bei den Unklarheiten hinsichtlich Warenfluss, Anlieferung und Entsorgung im Zusammenhang mit dem Personalrestaurant handelt es sich um untergeordnete Detailfragen, die ohne Weiteres in einem späteren Zeitpunkt gelöst werden können.

#### **E. 10.2.4**

Die einzelnen von den Beschwerdeführerinnen beanstandeten Auflagen erweisen sich somit als zulässig.

#### **E. 10.3**

Das Vorliegen einer wesentlichen Projektänderung kann sich aber auch aus dem Zusammenwirken einer Vielzahl je für sich betrachtet nicht allzu schwerer Mängel ergeben (vgl. dazu Mäder, S. 241 f.). Damit bleibt zu prüfen, ob sämtliche statuierten Nebenbestimmungen durch ihr Zusammenwirken eine wesentliche Projektänderung zur Folge haben und deshalb das gemäss § 321 Abs. 1 PBG zulässige Mass sprengen. Die Bausektion der Stadt Zürich hat die baurechtliche Bewilligung unter 170 Bedingungen und Auflagen erteilt, die teilweise ihrerseits mehrere Nebenbestimmungen enthalten. Angesichts der Grösse und Komplexität des Bauvorhabens – das Hochbauamt des Kantons Zürich weist zutreffend darauf hin, dass es sich um ein Sicherheitsgebäude mit Gefängnis und anderen Spezialnutzungen mit einem Bauvolumen von rund 500 Mio. Franken handelt – hat die Bausektion der Stadt Zürich den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum nicht verletzt, indem sie die Behebung der festgestellten Mängel mittels der beschlossenen Nebenbestimmungen angeordnet hat. Der Entscheid, dass die statuierten Nebenbestimmungen auch in ihrer Gesamtheit keine wesentliche Projektänderung zur Folge haben, erweist sich als vertretbar.

#### **E. 11**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerden abzuweisen sind. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Parteientschädigungen sind nicht zuzusprechen. Der obsiegenden Bauherrschaft, von welcher eine Parteientschädigung beantragt wird, ist im Beschwerdeverfahren kein besonderer Aufwand im Sinn von § 17 Abs. 2 lit. a VRG entstanden.

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