

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00584 vom 3. Dezember 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-12-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00584

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00584 du 3 décembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00584 del 3 dicembre 2020

Regeste

Gestaltungsplan | Gestaltungsplan; ISOS. Als (Sonder-)Nutzungsplan legt der Gestaltungsplan Randbedingungen fest, die im anschliessenden Baubewilligungsverfahren verbindlich sind, da eine akzessorische Überprüfung des Nutzungsplans im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich ausgeschlossen ist. Enthält ein Gestaltungsplan detaillierte Bestimmungen über die horizontale und vertikale Ausdehnung der Gebäude, ist die Rechtmässigkeit dieser Festlegungen schon auf dieser Stufe und nicht erst in einem nachfolgenden Baubewilligungsverfahren zu überprüfen. Dies gilt ungeachtet dessen, dass Bauten in der Nachbarschaft von Schutzobjekten kraft § 238 Abs. 2 PBG erhöhten ästhetischen Anforderungen zu genügen haben. Denn auch diese Gestaltungsnorm hindert den Eigentümer grundsätzlich nicht daran, die ihm durch die Nutzungsplanung zugestandenen Baumöglichkeiten auszuschöpfen (E. 3.2). Für die Einholung eines ENHK-Gutachtens und die erforderliche Interessenabwägung ist von Bedeutung, ob eine Bundesaufgabe vorliegt. Liegt keine solche vor, genügt es, wenn das Bundesinventar grösstmögliche Schonung erfährt, wobei zur Klärung dieser Frage allenfalls bei der ENHK vorweg ein fakultatives Gutachten eingeholt werden kann, nicht aber muss (E. 5.3.3). Es ergeben sich für die vorliegende Konstellation des kantonalen Planungsverfahrens aus dem Natur- und Heimatschutzgesetz keine förmlichen Anforderungen, wie den Anliegen des Bundesinventars Rechnung zu tragen wäre. Insbesondere besteht keine Pflicht zur Einholung eines Gutachtens (E. 5.3.6), auch nicht aufgrund der Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen (E. 5.3.7). Bundesinventare wie das ISOS sind auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung besteht zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, zum anderen dort, wo nach kantonalem Recht im Einzelfall Interessenabwägungen im Licht der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind (E. 6.3). Der Gestaltungsplan trägt dem Denkmalschutz genügend Rechnung (E. 6.5-6.10). Im Rahmen des Gestaltungsplans kommt es einzig darauf an, ob eine gesetzeskonforme Erschliessung überhaupt als möglich erscheint oder nicht. Dies ist vorliegend zu bejahen (E. 7.3).
Abweisung.

Erwägungen

E. 03

mit 3'967 m², 04 mit 7'299 m² und 05 mit 4'605 m² befinden sich grösstenteils in der Zone für öffentliche Bauten. In dieser gestattet Art. 38 BZO fünf Vollgeschosse, zwei Dachgeschosse und ein anrechenbares Untergeschoss. Sodann gelten vorbehaltlich der allgemeinen Abstandsvorschriften gegenüber Strassen und Wegen die kantonalrechtlichen Maximal- und Mindestmasse. Die geschlossene Bauweise und der Grenzbau sind mit

unbeschränkter Bautiefe unter den kantonalrechtlichen Voraussetzungen gestattet. Gegenüber Grundstücken in anderen Bauzonen gelten für den Grenzabstand und den Grenzbau die Vorschriften der betreffenden Zone. Die Kinderkrippe der Stiftung F (Kat.-Nr. 11) an der G-Strasse 01 ist der zweigeschossigen Wohnzone mit Gewerbeerleichterung zugeteilt. 2.3 Art. 1 der Vorschriften zum Gestaltungsplan (GPV) umschreibt dessen Ziele und Zweck wie folgt: " 1 Der öffentliche Gestaltungsplan K schafft die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine bauliche Entwicklung im Gebiet R. 2 Das Ziel des Gestaltungsplanes liegt darin, im zentrumsnahen Gebiet R ein attraktives Quartier mit öffentlichen Nutzungen und Wohnnutzung samt Parkanlage mit engem Bezug zum Fluss L zu schaffen. Ein weiteres Ziel ist die Renaturierung des Flusses L und dessen Integration in das Quartier und in den Park.

E. 3

Der Gestaltungsplan soll eine sorgfältige Umgebungsgestaltung mit hoher Aufenthaltsqualität für Bewohner und Öffentlichkeit sicherstellen." Art. 4 GPV definiert die Baubereiche für Hochbauten und die Geschosshöhe. Im Baubereich A sind eine Höhenkote von 482.60 m und 5 Geschosse erlaubt. Für die weiteren Baubereiche gelten folgende Kennzahlen: B: 479.20/486.50 bzw. 4/6; C: 486.20 bzw. 6; D: 479.50 bzw. 4; E: 483.00 bzw. 5; F: 469.40/472.00 bzw. 1/2 (Abs. 1). Die Baubereiche mit den zugehörigen Höhenkoten bezeichnen die maximal mögliche Gebäudeausdehnung. Mit Ausnahme von näher bezeichneten Ausnahmen dürfen keine Gebäudeteile über den Baubereich hinausragen (Abs. 2). Wo Mantellinien vorhanden sind, müssen oberirdische Bauten grundsätzlich auf diese Linie gesetzt werden (Abs. 3). Geschosse mit anrechenbarer Geschossfläche zählen als Vollgeschosse (Abs. 7), und die Gebäude sind in Flachdachbauweise auszuführen (Abs. 9). Art. 8 GPV statuiert eine Wettbewerbspflicht für die Neubauten im Baubereich A-E. Art. 9-15 GPV enthalten Vorschriften für die Freiräume; in Art. 10 GPV werden jene für den Gewässerraum festgelegt. Art. 16-19 GPV ordnen die Erschliessung und Parkierung, und Art. 20-23 GPV enthalten umweltrechtliche Vorschriften. Der Planungsbericht nach Art. 47 RPV (Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000) zum Gestaltungsplan "K" vom Dezember 2015 weist darauf hin, dass dieser aus dem Siegerprojekt eines von der Stadt I durchgeführten Studienauftrags hervorgegangen sei. Der Bericht hält abschliessend fest, dass der Gestaltungsplan das Ergebnis einer sorgfältigen Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen darstelle und den Zielvorgaben des ISOS Rechnung trage. Die städtebauliche Anbindung an das schutzwürdige Ortsbild von M werde sichergestellt. Für die privaten Grundstücke werde planungsrechtliche Sicherheit geschaffen und für die Öffentlichkeit eine neue, grosszügige Parkanlage mit Villa und neugestaltetem Dorfbad bereitgestellt. 2.4 Die Umgebung am Fluss L sowie die Bebauungen an der G-Strasse sind im ISOS aufgeführt. Auf die Einzelheiten ist im Zusammenhang mit der Beurteilung der von den Beschwerdeführenden erhobenen Rüge, dass der Gestaltungsplan dieses Inventar ungenügend berücksichtige, einzugehen (hinten E. 6).

E. 3.1

Mit Gestaltungsplänen werden 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 (§ 83 Abs. 1 PBG). Gestaltungspläne als Sondernutzungspläne dienen grundsätzlich den gleichen Zielen wie die

Rahmennutzungspläne, indem sie die zulässige Nutzung des Bodens nach den durch die Richtplanung festgelegten Zielen ordnen. Darüber hinaus soll mit einem Gestaltungsplan eine städtebaulich, architektonisch, wohnhygienisch und landschaftlich optimale Überbauung eines bestimmten Gebiets ermöglicht werden. Zu diesem Zweck schafft der Gestaltungsplan für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 179 f.). Bei der Festsetzung und Genehmigung eines Gestaltungsplans besteht ein weiterer Gestaltungsspielraum (VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 4.3.2, BGE 135 II 209 E. 5.2); indessen muss er die Richtplanung und das übergeordnete Recht respektieren, namentlich die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und Art. 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG). Anders als bei Arealüberbauungen und Sonderbauvorschriften sind die Grundeigentümer im Perimeter eines Gestaltungsplans an dessen Festlegungen gebunden. Die Grundordnung wird also ersetzt, sodass nur noch gestaltungsplankonform gebaut werden darf (VGr, 14. November 2019, VB.2019.00017, E. 8.2; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 179 f.). Öffentliche Gestaltungspläne können von den Gemeinden festgesetzt werden, wenn daran ein wesentliches öffentliches Interesse besteht (§ 84 Abs. 1 PBG).

E. 3.2

Als (Sonder-)Nutzungsplan legt der Gestaltungsplan Randbedingungen fest, die im anschliessenden Baubewilligungsverfahren verbindlich sind, da eine akzessorische Überprüfung des Nutzungsplans im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich ausgeschlossen ist (BGE 135 II 209 E. 5.1; 131 II 103 E. 2.4.1, je mit weiteren Hinweisen). Enthält ein Gestaltungsplan – wie hier mit Art. 4 Abs. 1 GPV – detaillierte Bestimmungen über die horizontale und vertikale Ausdehnung der Gebäude, ist die Rechtmässigkeit dieser Festlegungen schon auf dieser Stufe und nicht erst in einem nachfolgenden Baubewilligungsverfahren zu überprüfen (BGE 135 II 209 E. 4 und E. 5). Dies gilt ungeachtet dessen, dass Bauten in der Nachbarschaft von Schutzobjekten kraft § 238 Abs. 2 PBG erhöhten ästhetischen Anforderungen zu genügen haben (VGr, 8. April 2020, VB.2019.00758, E. 4). Denn auch diese Gestaltungsnorm hindert den Eigentümer grundsätzlich nicht daran, die ihm durch die Nutzungsplanung zugestandenen Baumöglichkeiten auszuschöpfen (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 820 f.).

E. 4

Gemäss § 20 Abs. 1 VRG überprüft das Baurekursgericht als Rekursinstanz alle Mängel, insbesondere auch die Zweckmässigkeit und Angemessenheit der Anordnungen (lit. c). Folglich kommt ihm von Gesetzes wegen umfassende Kognition zu, womit Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG Nachachtung verschafft wird, der eine volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch mindestens eine Rechtsmittelinstanz verlangt. Eine derartige Überprüfung schliesst nicht aus, dass sich die Rechtsmittelinstanz Zurückhaltung auferlegt, soweit über die Zweckmässigkeit kommunaler Planungsmassnahmen zu befinden ist (Art. 2 Abs. 3 RPG). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf die Rechtsmittelbehörde damit nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Lösungen wählen bzw. eine zweckmässige Würdigung der Gemeinde durch ihre eigene ersetzen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren (VGr, 29. November 2018, VB.2018.00374, E. 2 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Demgegenüber ist das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren auf die Rechtskontrolle einschliesslich Ermessensmissbrauch und

Ermessensüberschreitung beschränkt (§ 50 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG). Hat das Baurekursgericht im Rekursverfahren einen kommunalen Nutzungsplan bestätigt, so prüft das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren im Wesentlichen nur, ob der Plan der übergeordneten Planung und Gesetzgebung entspricht bzw. ob die Gemeinde ihr planerisches Ermessen missbraucht oder überschritten hat (VGr, 24. Oktober 2019, VB.2018.00564, E. 1.4; 13. Februar 2014, VB.2013.00319, E. 4).

E. 5.1

In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellt sich die Frage, ob die Stadt I die Vereinbarkeit des Gestaltungsplans mit den verschiedenen Schutzobjekten im Bezugsgebiet wie auch im angrenzenden Bereich rechtsgenügend untersucht habe oder nicht. Das Baurekursgericht erwog hierzu, dass die Ästhetikvorschrift von § 238 PBG auf einen Gestaltungsplan nicht unmittelbar anwendbar sei. Entgegen der Auffassung der Anfechtenden habe die Stadt I vor der Festsetzung des Gestaltungsplans die Schutzwürdigkeit der inventarisierten Objekte der Brauerei, insbesondere der Fabrikantenvilla, nicht überprüfen müssen. Denn diese befänden sich auf Nachbargrundstücken und lägen daher ausserhalb des an der Grenze endenden potenziellen Schutzzumfangs.

E. 5.2

Die Beschwerdeführenden erneuern die schon vor Baurekursgericht erhobene Rüge, dass die Stadt I es versäumt habe, vor der Festsetzung des Gestaltungsplans die vorgesehenen Neubauten im Hinblick auf ihre Verträglichkeit mit den bestehenden, gemäss ISOS geschützten bzw. schützenswerten Bauten anhand eines Gutachtens zu überprüfen. Nach Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) hätte die Stadt I vor Erlass des Gestaltungsplans ein Gutachten der eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission einholen müssen. Diesen Einwand habe die Vorinstanz zu Unrecht mit dem Argument zurückgewiesen, dass kein Eingriff an den Schutzobjekten selbst stattfinde. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts erforderten die Rücksichtnahme auf das ISOS und die Interessenabwägung eine Abklärung der Schutzobjekte. Eine solche Untersuchung sei hier unterblieben. Dies gelte etwa für die Freifläche "R", die im ISOS mit dem Erhaltungsziel "a" aufgeführt sei, sodann für den Bereich M als schutzwürdiges Ortsbild von überkommunaler Bedeutung, ferner für das Brauerei-Ensemble mit dem ISOS-Schutzgrad "A" und schliesslich für die Villa am Fluss L wie für das Dorfbad. Demgegenüber stellen sich die Beschwerdegegnerinnen auf den gegenteiligen Standpunkt, dass hier keine Bundesaufgabe vorliege und daher auf ein Gutachten habe verzichtet werden dürfen.

E. 5.3.1

Nach Art. 6 NHG wird durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Abs. 2). Es handelt sich dabei um einen verstärkten Schutz, der nur durch eine umfassende Interessenabwägung aufgeweicht werden kann (BGE 145 II 176 E. 3.1, mit Hinweisen auf die Literatur).

E. 5.3.2

Gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG verfasst die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten, wenn bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen. Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist. Nach Art. 8 NHG mit der Marginalie "Fakultative Begutachtung" kann die Kommission in wichtigen Fällen von sich aus in jedem Stadium des Verfahrens ihr Gutachten über die Schonung oder ungeschmälerte Erhaltung von Objekten abgeben. Sie tut dies jedoch so früh wie möglich. Auf Verlangen sind ihr alle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Die Kommission kann von den zuständigen Behörden praxisgemäss auch um eine fakultative Begutachtung ersucht werden.

E. 5.3.3

Für die Einholung eines ENHK-Gutachtens und die erforderliche Interessenabwägung ist demnach von Bedeutung, ob eine Bundesaufgabe vorliegt. Trifft dies zu, muss zwingend ein Gutachten der ENHK eingeholt werden, wenn ein Bundesinventar erheblich beeinträchtigt wird, und darf die ungeschmälerte Erhaltung der betroffenen Inventare nur eingeschränkt werden, wenn sich dies durch zumindest gleichwertige nationale Interessen rechtfertigt (Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 NHG). Liegt hingegen keine Bundesaufgabe vor, genügt es, wenn das Bundesinventar grösstmögliche Schonung erfährt, wobei zur Klärung dieser Frage allenfalls bei der ENHK vorweg ein fakultatives Gutachten eingeholt werden kann, nicht aber muss (BGE 145 II 176 E. 3.3; vgl. etwa BGE 135 II 209 E. 2.1; BGr, 23. Mai 2017, 1C_173/2016, E. 3.2 ff.).

E. 5.3.4

Nach Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG ist unter Erfüllung einer Bundesaufgabe insbesondere zu verstehen: die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten (mit Einschluss der Plangenehmigung), von Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen. Nach der Rechtsprechung liegt eine Bundesaufgabe unter anderem bei der Erteilung von durch das Bundesrecht geregelten Spezialbewilligungen vor, namentlich von gewässerschutzrechtlichen Ausnahmbewilligungen (BGE 145 II 176 E. 3.4 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Lehre; vgl. ferner BGr, 21. März 2017, 1C_118/2016, E. 4; 14. Mai 2014, 1C_482/2012, E. 3.4-3.5).

E. 5.3.5

Gemäss Art. 19 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) teilen die Kantone ihr Gebiet nach der Gefährdung der ober- und der unterirdischen Gewässer in Gewässerschutzbereiche ein (Abs. 1). In den besonders gefährdeten Bereichen bedürfen die Erstellung und die Änderung von Bauten und Anlagen sowie Grabungen, Erdbewegungen und ähnliche Arbeiten einer kantonalen Bewilligung, wenn sie die Gewässer gefährden können (Abs. 2). Zu den besonders gefährdeten Bereichen zählt namentlich der Gewässerschutzbereich A U zum Schutz nutzbarer unterirdischer Gewässer (Art. 29 Abs. 1 lit. a der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 [GSchV]). In diesem Gewässerschutzbereich A U dürfen keine Anlagen erstellt werden, die unter dem mittleren Grundwasserspiegel liegen. Die Behörde kann

Ausnahmen bewilligen, soweit die Durchflusskapazität des Grundwassers gegenüber dem unbeeinflussten Zustand um höchstens 10 Prozent vermindert wird (Art. 31 i.V.m. Anhang 4 Ziff. 211 Abs. 2 GSchV).

E. 5.3.6

Der Gestaltungsplan als Instrument der Sondernutzungsplanung hat zwar die Richtplanung und das übergeordnete Recht zu beachten, insbesondere die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und Art. 3 RPG (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 179). Daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, dass dessen Festsetzung eine Bundesaufgabe sei. Vielmehr liegt die Regelung der zulässigen Bau- und Nutzweise innerhalb der Bauzonen in der Zuständigkeit der Kantone. Wie das Bundesgericht im Leitentscheid BGE 135 II 209 E. 3 erkannt hat, ergeben sich für die vorliegende Konstellation des kantonalen Planungsverfahrens aus dem Natur- und Heimatschutzgesetz keine förmlichen Anforderungen, wie den Anliegen des Bundesinventars Rechnung zu tragen wäre. Insbesondere besteht keine Pflicht zur Einholung eines Gutachtens. Nach dem in E. 5.3.4 Gesagten handelt es sich bei der Erteilung einer gewässerschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung um eine Bundesaufgabe. Eine solche steht vorliegend jedoch nicht infrage; vielmehr hat die Baudirektion im Rahmen des streitbetroffenen Gestaltungsplans erst den Gewässerraum festgelegt. Laut Art. 36a Abs. 1 GSchG handelt es sich bei diesem um den Raum, den oberirdische Gewässer benötigen, um folgende Funktionen gewährleisten zu können: a. die natürlichen Funktionen der Gewässer; b. den Schutz vor Hochwasser; c. die Gewässernutzung. Art. 41a ff. GSchV enthalten Ausführungsbestimmungen dazu. Die Festlegung des Gewässerraums im Rahmen eines nutzungsplanerischen Verfahrens obliegt jedoch nicht dem Bund, sondern den Kantonen. Dementsprechend besagt § 15a der (zürcherischen) Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei vom 14. Oktober 1992, dass Planungsträger die Baudirektion um eine entsprechende Anordnung ersuchen können. In dieser Weise ist die Stadt I auch vorgegangen (zum Verfahren vgl. Merkblatt des AWEL "Festlegung des Gewässerraums" vom September 2018; <https://www.zh.ch/de/planen-bauen/wasserbau/gewaesserraum.html>). Nach dem Gesagten ergibt sich aus Art. 7 NHG im vorliegenden Fall keine Pflicht zu einer obligatorischen Begutachtung des Gestaltungsplans auf seine Vereinbarkeit mit dem ISOS.

E. 5.3.7

Zu prüfen bleibt die Frage, ob die Vorinstanzen aufgrund von § 7 Abs. 1 VRG gehalten gewesen wären, vor der Festsetzung des Gestaltungsplans ein Gutachten einzuholen. Gemäss dieser Bestimmung untersucht die Verwaltungs(justiz)behörde den Sachverhalt von Amtes wegen, wozu sie unter anderem Sachverständige bezieht. Ein Gutachten durch eine externe sachverständige Person drängt sich indessen bloss dann auf, wenn zur Abklärung des Sachverhalts besondere Fachkenntnisse erforderlich sind, welche den Behördenmitgliedern fehlen. Verfügt die Entscheidungsinstanz über Fachmitglieder, müssen in der Regel keine Expertisen von Dritten eingeholt werden (Plüss, § 7 N. 67). Wie sich aus den Akten ergibt, bildet ein Studienauftrag aus dem Jahr 2011 den Ausgangspunkt des Gestaltungsplans. Bei dessen Ausarbeitung wirkten neben der kommunalen Stadtbildkommission auch Vertreter der Baudirektion mit, insbesondere das Amt für Raumentwicklung als die nach § 2a Abs. 1 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 für den Vollzug des Ortsbildschutzes und der Denkmalpflege zuständige Amtsstelle. Für die massgebende im Streit liegende (Wertungs-)Frage, ob der Gestaltungsplan die Freiflächen gemäss ISOS in genügendem

Umfang berücksichtige, ist der Stadt I hinreichende Sachkompetenz zuzubilligen, weshalb sie auf den Beizug von weiteren Sachverständigen verzichten durfte. Sodann setzt sich der Spruchkörper des Baurekursgerichts aus Fachrichtern zusammen. Diese verfügen aufgrund ihrer Ausbildung und beruflichen Tätigkeit über bau- und architektur-spezifische Kenntnisse. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist in Angelegenheiten der Denkmalpflege der Beizug einer externen sachverständigen Person nur dann angezeigt, wenn die Beantwortung bestimmter Fragen architekturhistorisches Spezialwissen voraussetzt, das von den Baurekursgerichtsmitgliedern nicht erwartet werden kann (vgl. VGr, 9. Februar 2017, VB.2016.00600, E. 5). Dies trifft hier wie gesagt nicht zu. Da die sachkundige Stelle im vorliegenden Projekt involviert war, welche auch über die Einholung eines Gutachtens der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission zu entscheiden hätte und die Abklärungen umfassend waren, besteht im Übrigen auch keine Notwendigkeit für ein Gutachten der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission.

E. 6.1

Materiellrechtlich ist umstritten, ob der Gestaltungsplan die im ISOS verankerten Schutzziele hinreichend berücksichtige. Das Baurekursgericht kam zum Schluss, dass die mit dem Gestaltungsplan vorgesehenen Baukörper die nach den Vorgaben der Inventareinträge, des ISOS und von § 238 Abs. 2 PBG gebotene Rücksichtnahme auf die Schutzobjekte der Brauerei gewährleisten könnten.

E. 6.2

Die Beschwerdeführenden vermissen die nötige Gesamtsicht, denn das ISOS beschreibe die einzelnen Objekte und deren Schutzbedarf stets im Rahmen der Umgebung. Indem das Baurekursgericht die eigentliche Prüfung auf das spätere Baubewilligungsverfahren verschiebe, unterschreite es sein Ermessen. Wegen der präjudizierenden Wirkung des Gestaltungsplans hätten das ISOS und die damit verbundene Interessenabwägung vor dessen Erlass erfolgen müssen. Den Anliegen des Heimatschutzes komme besonders dann grosses Gewicht zu, wenn der Gestaltungsplan – wie hier – erheblich von der Grundnutzungsordnung abweiche. Weil die Stadt I die Vorgaben aus dem ISOS und dem kantonalen Inventar nicht weiter konkretisiert habe, bleibe unklar, von welchen Schutzbedürfnissen eine Interessenabwägung ausgehen müsse. Demgegenüber halten die Beschwerdegegnerinnen dafür, dass die im Gestaltungsplan festgesetzten Baubereiche und Freiflächen den Anforderungen des ISOS standhielten. Der Gestaltungsplan sei das Ergebnis einer Gesamtschau und des Ausgleichs zwischen der planerisch angezeigten massvollen Verdichtung, der Schaffung von Freiflächen und der Rücksichtnahme auf die verschiedenen Schutzobjekte.

E. 6.3

Gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG wird durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Diese Schutzbestimmung gilt indes nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise. Soweit – wie vorliegend – keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Allerdings sind

Bundesinventare wie das ISOS auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung besteht zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, zum anderen dort, wo nach kantonalem Recht im Einzelfall Interessenabwägungen im Licht der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind (BGr, 31. März 2020, 1C_635/2018, E. 3.1.2; BGE 135 II 209 E. 2.1). Die Nutzungsplanung hat ihren Niederschlag in der kommunalen Bau- und Zonenordnung vom 9. März 1998 gefunden. Wie gesagt sind die Voraussetzungen für eine akzessorische Überprüfung derselben im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht erfüllt (vorne E. 3.2).

E. 6.4

Bei dieser Sachlage gilt es zu prüfen, wie sich die Grundnutzungsordnung gemäss Bau- und Zonenordnung zu dem mit dem Gestaltungsplan geschaffenen Regime verhält. Dabei sind zunächst die einzelnen Baubereiche des Gestaltungsplans auf ihre Verträglichkeit mit den Zielen des ISOS sowie den kantonal- und kommunalrechtlichen Schutzanordnungen zu beurteilen. Schliesslich ist – weil es sich beim angefochtenen Gestaltungsplan um eine Einheit handelt – eine Gesamtwürdigung vorzunehmen. Wie das Bundesgericht erkannt hat, rechtfertigt sich dann ein strenger Schutzmassstab, wenn – wie hier – Objekte von nationaler Bedeutung betroffen sind oder wenn der Gestaltungsplan erheblich von der Grundnutzungsordnung abweicht (BGE 135 II 209 E. 2.1).

E. 6.5.1

Das Brauerei-Ensemble besteht aus der Villa (Kat.-Nr. 19) sowie aus dem Sud-, Kessel- und Maschinenhaus (Kat.-Nr. 18). Der Gebäudekomplex ist zum einen im Inventar der Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung verzeichnet und zum anderen im ISOS mit dem Erhaltungsziel A aufgeführt. Das ISOS hält hierzu fest: "Dieses beeindruckende Ensemble besteht aus dem repräsentativen Sudhaus – einem hohen Backsteinkubus mit dekorativer Fassadengestaltung –, dem Hochkamin und der Fabrikantenvilla von 1901 mit ebenfalls reich gegliederter Fassade mit Back- und Hausteinelementen. Am Hangfuss reihen sich weitere Industrie- und Gewerbebauten ... Der 1933 in der klaren Formensprache des Neuen Bauens errichtete Siloturm aus rotem Backstein ... bildet ein markantes Gegenüber zum Sudhaus." Die Villa ist rund 18 m hoch, das Sud-, Kessel- und Maschinenhaus ca. 23 m. Im westlich dieses Ensembles befindlichen Baubereich B des Gestaltungsplans sind laut Art. 4 Abs. 1 GPV vier Geschosse im westlichen Teil bzw. deren sechs im östlichen Teil und eine Gebäudehöhe von ca. 21,50 m zulässig. Der Gebäudeabstand zwischen einem dort möglichen Neubau und der Villa beträgt rund 30 m, der Grenzabstand zum ebenfalls geschützten Garten der Villa beläuft sich auf 5 m.

E. 6.5.2

Das Baurekursgericht kam zum Schluss, dass ein eigentlicher Eingriff an einem inventarisierten Objekt nicht vorliege, weil sich der Schutzzumfang nur bis zur Grundstücksgrenze erstreckte. Die Positionierung des Baukörpers B zeige, dass die Fabrikantenvilla samt Garten durchaus attraktiv "freigespielt" werde. Ohne den Gestaltungsplan und die damit verbundene Änderung des Nutzungsplans lägen die Baugrundstücke in der Zone für öffentliche Bauten, was nach Art. 38 BZO die Erstellung eines gleich hohen Gebäudes erlauben würde. Somit wäre das Volumen des Baukörpers B nach der Regelbauweise nicht kleiner als mit den Gestaltungsplanvorschriften und der damit verbundenen Umteilung in die Kernzone. Eine durch die blosser Festlegung der maximalen Bauvolumina und die ungefähre Positionierung erkennbare Beeinträchtigung

des schützenswerten raumbildenden Ensembles der Brauereigebäude sei daher nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführenden halten dem entgegen, dass die Fabrikantenvilla entgegen der Auffassung des Baurekursgerichts durch den Baukörper B nicht "freigespielt", sondern vielmehr eingekesselt und sozusagen "geschluckt" werde. Ferner dürfe das Gebiet "R" nicht überbaut werden, damit die historische Lesbarkeit des Brauerei-Ensembles erhalten bleibe. Auch ohne Gestaltungsplan wäre im Rahmen einer Regelüberbauung Rücksicht auf das Ortsbild bzw. das ISOS zu nehmen. Der städtebauliche Übergang zur Kernzone (M)/Stadt I erfolge abrupt, weil der Neubau zu hoch und kantig ausfalle.

E. 6.5.3

Vorab ist festzuhalten, dass der Gestaltungsplan östlich und nordöstlich des Brauerei-Ensembles keinen Baubereich festlegt; vielmehr schliesst sich dort der Gewässerraum des Flusses L und jenseits desselben eine ausgedehnte Parkfläche an. Der Baubereich D nördlich des Ensembles wird durch den Fluss L von diesem getrennt und befindet sich weiter entfernt, sodass von einer eigentlichen Beeinträchtigung nicht gesprochen werden kann. Das Gesagte gilt ohnehin für den kleinen Baubereich C, der sich westwärts an den Bereich D anschliesst. Als kritisch erscheint nur die Positionierung des Baubereichs B. Dieser weist einen Grenzabstand von 5 m gegenüber der Fabrikantenvilla Kat.-Nr. 19 und einen Gebäudeabstand von 30 m zu dieser auf. Ob einzuräumen wäre, dass die Ausscheidung eines grösseren Abstands gegenüber dem Brauereiensemble wünschenswert gewesen wäre, kann offenbleiben. Wie das Baurekursgericht jedoch zutreffend festhält, wäre auf den betreffenden, in der Zone für öffentliche Bauten gelegenen Grundstücken nach der Regelbauweise gemäss Art. 38 Abs. 1 BZO ein Gebäude mit fünf Vollgeschossen, zwei Dachgeschossen und einem anrechenbaren Untergeschoss zulässig. Ob hier zusätzlich noch die geschlossene Bauweise, der Grenzbau mit unbeschränkter Bautiefe sowie eine Reduktion des Grenzabstands infrage gekommen wären, wie die Vorinstanz annimmt, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls ist ihr beizupflichten, dass der Gestaltungsplan kein grösseres Bauvolumen erlaubt als die Regelbauweise. Eine namhafte Abweichung von der Grundordnung wird damit nicht geschaffen (vgl. E. 3.2). Weder aus dem genannten Inventar der Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung noch aus dem ISOS lässt sich ableiten, dass das Umfeld des Brauerei-Ensembles unüberbaut bleiben müsste. Die ISOS-Umgebungszone I "grosser Grünbereich am Fluss L mit Wiesen, Waldstreifen, Sportplatz und Badeanstalt" mit dem Erhaltungsziel a (Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche) bezieht sich gemäss Planeintrag nur auf die Parzelle Kat.-Nr. 06. Die allseitige Einsehbarkeit dieses Schutzobjekts wird angesichts der Ausscheidung der Baubereiche im Gestaltungsplan lediglich in westlicher Richtung durch die Bereiche A und B stärker sowie nordwestlich durch die Bereiche C und D weniger stark eingeschränkt, bleibt im Übrigen jedoch erhalten. Insoweit erscheint der Gestaltungsplan daher nicht als rechtsverletzend.

E. 6.6.1

Die Villa am Fluss L (Kat.-Nr. 04) liegt im Zentrum des Beizugsgebiets. Das heute der Zone für öffentliche Bauten zugeteilte Grundstück wird im Gestaltungsplan von einer ausgedehnten Parkanlage und einem Wäldchen im Norden von den Baubereichen getrennt.

E. 6.6.2

Soweit der Beschwerdeführer Nr. 2 unter Hinweis auf ein Gutachten von 2002 zu diesem Gebäude weitere Abklärungen mit Bezug auf dessen als ISOS-geschützter Freiraum

geltende Umgebung verlangt, ist diesem Antrag nicht stattzugeben. Der Mindestabstand zwischen den nächstgelegenen Baubereichen D und F zur Villa beträgt rund 30 m; ausser einem vorbestehenden Gebäude am Fluss L finden sich keine weiteren solche im Sichtbereich und sind gemäss Gestaltungsplan auch nicht vorgesehen. Damit ist dem Schutzanliegen Genüge getan.

E. 6.7.1

Das zwischen der Villa am Fluss L und der G-Strasse im Norden gelegene Dorfbad mit dem Garderobengebäude Vers.-Nr. 20 (Kat.-Nr. 22) befindet sich im kommunalen Inventar der schützenswerten Bauten und liegt heute in der Zone für öffentliche Bauten; im ISOS wird die Anlage erwähnt, aber nicht als erhaltenswert gewürdigt. Der Gestaltungsplan sieht vor, das Schwimmbecken mit dem Baubereich F, in den das Garderobengebäude einbezogen wird, zu umfassen.

E. 6.7.2

Das Baurekursgericht kam zum Schluss, dass der Gestaltungsplan die Erhaltung des Schutzobjekts "Dorfbad" nicht von vornherein ausschliesse. Wie dem Inventar zu entnehmen sei, betreffe die Schutzwürdigkeit das historische Gebäude, das Schwimmbassin und die bestehende Situation mit dem Wäldchen im Süden. Mit der Festlegung des Baubereichs F bleibe die Erhaltung der im Inventar aufgeführten Teile, namentlich des Empfangs- und Umkleidegebäudes, des Bassins und der Situation ohne Weiteres möglich. Der Gestaltungsplan schreibe nämlich nicht eine vollständige Neuüberbauung vor; vielmehr ergebe sich aus dem Planungsbericht, dass der Altbau wenn möglich zu erhalten sei. Der vorgesehene unmittelbare Anbau an die bestehende Substanz und die Überstellung der Randbereiche des Schwimmbads führten noch nicht zu einer Beeinträchtigung des Inventarobjekts. Das Empfangs- und Umkleidegebäude sei im ISOS nur als Hinweis und nicht als Erhaltungsziel aufgeführt. Mithin verlange dasselbe nur die Bewahrung der Freifläche, wobei diese weit über die Badeanstalt hinausgehe. Die anlässlich des Augenscheins vorgetragene Rüge, dass die Planungsbehörden dem ISOS allgemein zu wenig Rechnung getragen hätten, sei in den Rekurschriften nicht enthalten, weshalb darauf nicht weiter einzugehen sei. Im Übrigen enthalte der Planungsbericht nach Art. 47 RPV sehr wohl eine einzelfallweise Auseinandersetzung mit allen im ISOS verzeichneten Objekten. Der Beschwerdeführer Nr. 2 rügt, dass der Gestaltungsplan ein Gutachten aus dem Jahr 2015 nicht berücksichtige. Dieses begründe die Schutzwürdigkeit auch damit, dass die Südseite offen ausgestaltet sei. Diese Offenheit hin zum ISOS-geschützten Freiraum, der unter anderem als Liege- und Spielwiese diene, gehe nun verloren. Laut dem Planungsbericht gelte nun das "Parkerlebnis ... anstelle der Freibadphilosophie"; dementsprechend sehe Art. 13 Abs. 2 GPV den Einbezug der Liegewiese in die Anlage vor. Diese Festlegung habe die Stadt I in Widerspruch zum Gutachten ohne weitere Fachabklärungen getroffen, wozu sich – trotz entsprechender Rüge – auch das Baurekursgericht nicht äussere.

E. 6.7.3

Das von der Stadt I 2015 in Auftrag gegebene denkmalpflegerische Gutachten kommt nach ausführlicher Würdigung der Baugeschichte und der Beschreibung des Objekts zum Schluss, dass der durch verschiedene Eingriffe "heute etwas verunklärt" wirkende Bau wieder in seine ursprüngliche Gestalt zurückgeführt werden könnte. Architektonisch bedeutend sei der Garderobe- und Kassentrakt, der die Anlage gegen die Strasse abschirme,

während die Südseite mit Treppe und Terrassen eine bewusste Offenheit demonstrierte. Der Planungsbericht nach Art. 47 RPV führt in Ziffer 3.1.2 "Baden im Park mit Kristall" aus: "An der klassischen Badeanstalt mit Betonschwimmbecken sowie am Standort der Becken wird festgehalten. Erst nach Vorliegen eines Gesamtkonzeptes kann ein detailliertes Sanierungskonzept entwickelt werden. ... Das Konzept 'Baden im Park' basiert auf einer Öffnung des umliegenden Areals mit freier Zugänglichkeit der heute eingezäunten Liegewiese. Das Parkerlebnis steht anstelle der Freibadphilosophie. Baden ist somit lediglich ein Baustein der gesamten Anlage. Die Bassins sind durch eine entsprechende Gestaltung von der Parkanlage abzugrenzen (Einfriedung)." Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers Nr. 2 hat die Stadt I mit dem genannten Gutachten die Schutzwürdigkeit der Anlage hinreichend untersucht. Das mit dem Gestaltungsplan verfolgte Ziel, "das in die Jahre gekommene Dorfbad" in ein "zeitgenössisches und adäquates Freizeitbad" umzugestalten, ist als politischer Entscheid nachvollziehbar und überzeugt. Wenn der Gestaltungsplan insoweit die Bedürfnisse der Erholung suchenden Bevölkerung stärker gewichtet als die möglichst weitgehende Erhaltung der Badeanlage im ursprünglichen Zustand, was vom ISOS nicht einmal verlangt wird, liegt darin keine Rechtsverletzung.

E. 6.8

Die Kinderkrippe (Vers.-Nr. 2380) auf dem Grundstück Kat.-Nr. 11 in der Wohnzone W2/40 (mit Gewerbeerleichterung) ist ein kommunales Schutzobjekt und befindet sich nordöstlich des Dorfbades an der nordöstlichen Grenze des Beizugsgebiets an der G-Strasse 01. Das im ISOS als zweigeschossiger Walmdachbau aus dem Jahr 1921 mit ornamentaler Sgraffito-Dekoration am Portikus beschriebene Gebäude wird mit dem Erhaltungsziel A qualifiziert. Gemäss Planungsbericht definiert der Gestaltungsplan den Verlauf der Einfriedung neu; der Garten soll vollständig mit einem in der Hecke integrierten Zaun umgeben werden. Westlich der Kinderkrippe sieht der Gestaltungsplan Abstellplätze für Motorfahrzeuge und Velos vor. Dass die Kinderkrippe durch diese Parkfelder und den Baubereich F rund um das Dorfbad beeinträchtigt wird, ist nicht ersichtlich.

E. 6.9.1

Der südliche Teil des Gestaltungsplangebiets mit dem Brauerei-Ensemble und der angrenzenden Freifläche "R" sowie das weiter südlich und südwestlich anstossende Gebiet bilden den Ortsteil M. Dessen Ortsbild ist im Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommener Bedeutung erfasst (GIS-Browser; www.map.zh.ch). Dieses hält hierzu fest: "Weithin sichtbares, ortsbildprägendes Element und grösster Freiraum ist der von Wald begrenzte Burghügel, dessen Abhänge mit Rebflächen, Wies- und Ackerland und Obstbäumen bedeckt sind. Der Fluss L auf dessen Nordseite strukturiert das Ortsbild mit seinem Grünraum. Im östlichen Ortsbildteil im Gebiet R befinden sich ausgedehnte, baumbestandene Wiesenflächen, in welchen ursprünglich der mäandrierende, noch nicht korrigierte Fluss verlief und Kanal- und Weiheranlagen die nötige Antriebskraft für industrielle Produktion der Fabrikbauten lieferten. Diese ehemaligen Anlagen wurden um die Mitte des 20. Jh. trockengelegt, teilweise überbaut und sind heute nur mehr in Form von Grünbereichen vorhanden. Auf der Nordwestseite des Ortsbildes wurde der an den Fluss L anschliessende Grünraum mit Weiheranlage zum Stadtpark umgestaltet. ..." Sodann würdigt das ISOS den "grosse(n) Grünbereich am Fluss L mit Wiesen, Waldstreifen, Sportplatz und Badeanstalt" mit dem Erhaltungsziel a, d.h. unverbaut oder mit Bauten, die der ursprünglichen Beschaffenheit der Umgebung entsprechen.

E. 6.9.2

Der Beschwerdeführer Nr. 2 beanstandet, dass die Stadt I nicht untersucht habe, inwieweit sich der Gestaltungsplan mit der Erhaltung des Ortsbilds von M vereinbaren lasse. Auch heute bestehe noch ein enger Zusammenhang zwischen dem Schloss und dem Brauerei-Ensemble, wobei den Freiflächen eine strukturierende Wirkung zukomme. Als wesentliche Eigenschaft nenne das ISOS, dass sich eindruckliche Industrie-Ensembles am Bachlauf reihten.

E. 6.9.3

Der Gestaltungsplan erfasst das namentlich durch den T-Berg, das Schloss und die Kirche geprägte Ortsbild von M nur auf der Nord- und Ostseite. Die Gebäude südlich der P-Strasse sowie der westliche Bereich von M liegen ausserhalb des Perimeters. Wie schon im Zusammenhang mit dem Umgebungsschutz des Brauerei-Ensembles festgehalten (vorne E. 6.5.3), stehen insbesondere der Baubereich B und etwas weniger ausgeprägt der Baubereich A in einem gewissen Spannungsfeld zu den Vorgaben des ISOS. Immerhin wird das Postulat einer weitergehenden Erhaltung der Freiflächen dadurch abgeschwächt, dass der Gestaltungsplan gegenüber dem heute kanalisierten Bachbett einen mäandrierenden Verlauf mit einem grosszügig ausgeschiedenen Gewässerraum festlegt. Massgebend ins Gewicht fällt, dass die Bau- und Zonenordnung den Streifen südwestlich des Flusses L der Kernzone K3/4 zuweist, wo Art. 13 BZO eine dichte Überbauung mit drei Vollgeschossen, zwei Dachgeschossen und einem anrechenbaren Untergeschoss erlaubt, dies mit einer zulässigen Ausdehnung der längeren Fassade bis zu 40 m. Unter diesen Umständen bewirkt der Gestaltungsplan keine übermässige Abweichung von der Grundordnung und erscheint er daher nicht als rechtsverletzend. Anzumerken bleibt, dass die an das Beizugsgebiet anstossenden Gebäude südlich der P-Strasse keine besondere Qualität aufweisen.

E. 6.10

Die Gegenüberstellung der Richt- und Nutzungsplanung einerseits sowie des Gestaltungsplans andererseits zeigt, dass Letzterer insgesamt eine geringere bauliche Dichte ermöglicht, als sie mit der ordentlichen Bauweise realisiert werden könnte. Die Konzentration der Baubereiche A-D entlang des Flusses L wird durch die Ausscheidung einer grosszügigen Parkanlage mehr als kompensiert. Die Festlegung der Baubereiche A und B auf dem Grundstück Kat.-Nr. 12 von rund 1'800 m² führt zwar zu einer baulichen Verdichtung am westlichen Rand des Perimeters; im Gegenzug werden jedoch zusätzliche Freiflächen von über 10'000 m² geschaffen. Die Würdigung des Gestaltungsplans im Licht der dem Verwaltungsgericht obliegenden eingeschränkten Kognition (vorne E. 4) ergibt, dass mit den neu geschaffenen Baubereichen und den Freiflächen ein angemessener Ausgleich zwischen den Vorgaben der Richt- und Nutzungsplanung nach Verdichtung, den gleichgerichteten Interessen der Grundeigentümer, der Erholung suchenden Öffentlichkeit und den Anliegen des Denkmalschutzes geschaffen wird.

E. 7.1

Gemäss Art. 16 GPV erfolgt die Erschliessung für den motorisierten Individualverkehr an den im Situationsplan bezeichneten Bereichen. Der Planungsbericht nach Art. 47 RPV enthält unter Ziffer 4.4 nähere Ausführungen zum Erschliessungskonzept. Danach wird das Gebiet nördlich des Flusses L über die N-Strasse und der südliche Teil über die P-Strasse erschlossen. Bei dieser handelt es sich gemäss kommunalem Verkehrsrichtplan um eine

übrige Gemeindestrasse. Damit die Erschliessung für die Neuüberbauung sichergestellt sei, werde das ausgeschiedene Trottoir bis auf die Höhe der neuen Fusswegverbindung zur N-Strasse weitergeführt. Dies erfordere eine Landabtretung auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 13 und 12 sowie den Bau eines Fussgängerschutzes.

E. 7.2

Das Baurekursgericht erwog, dass die strassenmässige Erschliessung im Sinn von § 237 PBG erst im Baubewilligungsverfahren geprüft werde. Weil die P-Strasse ausserhalb des Perimeters liege, bilde deren allfälliger Ausbau nicht Gegenstand des Gestaltungsplans. Dieser habe laut § 83 Abs. 3 PBG die Feinerschliessung zu regeln, was hier auch geschehen sei. Was die von der Beschwerdeführerin Nr. 1 gerügte Fahrbahnverengung durch die Platzierung des Baubereichs B angehe, sei die Strasse dort noch 6 m breit und werde nicht durch Abstellplätze tangiert. Allerdings zeige der Situationsplan, dass der Baukörper B und die vor dem Baukörper A liegende Fläche für Parkplätze teilweise in den Strassenabstand gemäss § 265 PBG und in den Baulinienbereich hineinragten. Mit dem Gestaltungsplan und der damit verbundenen Umzonung des betreffenden Grundstücks in die Kernzone würden jedoch auch die Abstandsvorschriften neu geregelt. Laut Art. 4 Abs. 5 GPV dürfe ohne Rücksicht auf die Abstandsvorschriften gebaut werden. Ein Abweichen von den kantonalen Mindestabständen sei nach § 83 Abs. 1 PBG zulässig. Die hier angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen und die Konzentration der Überbauung am Rand des Perimeters erschienen zweckmässig. Schliesslich sei die Rüge, dass der Baukörper B einen weiteren Ausbau der P-Strasse verhindere, unbegründet. Soweit die bestehende Baulinie durch den Gestaltungsplan nicht ohnehin ihre Bedeutung verliere, sei eine dieser entsprechende Überbauung möglich. Die Sicherheit der Fussgänger werde mit der gemäss Gestaltungsplan vorgesehenen Verbindung zum Zentrum gewährleistet; im Übrigen liessen sich allfällige Mängel im Baubewilligungsverfahren beheben. Die Beschwerdeführerin Nr. 1 erneuert die Rüge, dass der Gestaltungsplan eine später nicht mehr zu ihren Gunsten lösbare ungenügende Erschliessung des Perimeters präjudiziere. Laut Gestaltungsplan müsse der Baukörper B einen Grenz- bzw. Strassenabstand von bloss 3 m einhalten. Es sei anzunehmen, dass die Bauherrschaft diese Möglichkeit ausschöpfe, sodass in der südöstlichen Ecke ein 21,51 m hoher Riegel nur so weit von der Strasse entfernt stehe. Wegen ihrer Erschliessungsfunktion hätte die P-Strasse in den Gestaltungsplan einbezogen werden müssen. Die Verkehrssicherheit erfordere einen genügend grossen Raum für eine Strasse samt Trottoir. Falls ein Gehweg wegen des geringen Strassenabstands und der im Gestaltungsplan eingezeichneten Umgebungsbepflanzung nicht sollte erstellt werden können, müsste auf ihr Grundstück jenseits der Strasse ausgewichen werden, was es bereits auf der Stufe der Nutzungsplanung zu verhindern gelte. Demgegenüber stellt sich die Beschwerdegegnerin Nr. 1 auf den Standpunkt, dass die Vorinstanz die Erschliessung zu Recht für genügend befunden habe, soweit dies schon im Gestaltungsplan beurteilt werden müssen.

E. 7.3

Gegenstand eines Gestaltungsplans bilden kraft § 83 Abs. 3 PBG Anlagen der Feinerschliessung, nicht aber solche der Groberschliessung (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 183). Dass die als Zufahrt zu den gewerblich genutzten Grundstücken auf der Südseite wie auch zu den neuen Baubereichen A und B dienende P-Strasse nicht in den Perimeter einbezogen worden ist, lässt sich nicht beanstanden. Welchem Ausbaustandard diese Strasse künftig zu genügen hat, damit sie den Anforderungen von § 237 PBG und der

Verkehrerschliessungsverordnung vom 17. April 2019 (VErV) entspricht, ist eine Frage, die nicht vorliegend, sondern in einem späteren Baubewilligungsverfahren zu prüfen ist. Im Rahmen des Gestaltungsplans kommt es einzig darauf an, ob eine gesetzeskonforme Erschliessung überhaupt als möglich erscheint oder nicht. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin Nr. 1 ist diese Frage ohne Weiteres zu bejahen. Die Fahrbahn der P-Strasse ist über 5 m breit, was in Anbetracht des gewerblichen Verkehrs und des zusätzlichen künftigen Wohnverkehrs gemäss den im Anhang 1 zur Verordnung normierten technischen Anforderungen an Zufahrten genügt. Selbst wenn dies nicht zutreffen würde, wären aufgrund von § 6 Abs. 1 lit. b VErV im Interesse der betroffenen Denkmalschutzobjekte Erleichterungen angezeigt (vgl. dazu auch VGr, 16. Januar 2013, VB 2012.00310, E. 2). Wie die Beschwerdegegnerin Nr. 1 zutreffend festhält, erlaubt selbst der minimale Strassenabstand des Baukörpers B von 3 m an der südwestlichen Ecke noch die Erstellung eines Trottoirs mit dieser Breite. Dass gerade dort eine Bepflanzung dies verunmöglichen sollte und deswegen der Gehweg auf die gegenüberliegende Strassenseite zu liegen käme, darf ausgeschlossen werden. Ein anderweitiger Erschliessungsmangel ist nicht ersichtlich.

E. 8.1

Der Planungsbericht nach Art. 47 RPV hält in Ziffer 2.2.5 fest, dass die Gefahrenkarte Hochwasser (BDV Nr. 2304 vom 20. Dezember 2011) im Perimeter des Gestaltungsplans nur eine geringe Gefährdung durch Hochwasser im Fluss L ausweise. Zurzeit bestehe erst ein Vorprojekt für einen hochwassersicheren Ausbau des Flusses L (Ziffer 2.2.6). Der im Gewässerschutzgesetz verankerten Verpflichtung des Kantons, den Raumbedarf für oberirdische Gewässer auszuscheiden, sei die Baudirektion nun nachgekommen (Ziffer 2.2.7). Vor der am 10. Oktober 2018 erklärten Zustimmung zu den wesentlichen Inhalten des Gestaltungsplans hatte die Baudirektion, AWEL, mit Verfügung vom 28. September 2018 den Gewässerraum für den Fluss L im Rahmen des Gestaltungsplans festgelegt. Gemäss Art. 10 GPV gliedert sich der Gewässerraum in vier Abschnitte, die entsprechend ihrer Funktion unterschiedlich gestaltet werden (Abs. 1); nähere Erläuterungen zu diesem Konzept enthält Ziffer 4.8 des Planungsberichts nach Art. 47 RPV. Bei der Gestaltung des Gewässerraums ist auf die Interessen des Kantons hinsichtlich der Erstellung und des Betriebs eines Fuss- und Unterhaltswegs entlang des Flusses L, der ökologischen Vernetzung sowie bezüglich des Hochwasserschutzes gebührend Rücksicht zu nehmen (Abs. 2). Öffentliche Wegverbindungen dürfen innerhalb der Uferbereiche geführt werden; andere Bauten und Anlagen sind nicht zulässig (Abs. 3).

E. 8.2

Das Baurekursgericht erwog, dass es zwischen der hier vorgenommenen Festlegung des Gewässerraums und dem später zu bewilligenden Wasserbauprojekt zu unterscheiden gelte. Mit der Festlegung des Gewässerraums werde nur der für das künftige Projekt benötigte Raum gesichert. Die Beschwerdeführerin Nr. 1 beanstandete nicht die Festlegung des Gewässerraums als solche, sondern die im Gestaltungsplan vorgesehene Bachführung und den Fussweg entlang des Bachs. Entgegen ihrer Auffassung diene der geplante mäandrierende Bachlauf ebenso dem Hochwasserschutz wie der Revitalisierung des Gewässers. Denn der Durchfluss werde so verbreitert und die Fliessgeschwindigkeit des Wassers vermindert, was die Abflusskapazität erhöhe. Der im Gestaltungsplan als ... eingezeichnete Fussweg entlang des Flusses L diene aufgrund von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG und Art. 36a Abs. 1 lit. c GSchG einerseits der Zugänglichkeit zu Unterhaltszwecken und

andererseits der gewässerbezogenen Erholungsnutzung. Die Wegführung innerhalb des Gewässerraums sei zulässig; aufgrund des Bachverlaufs komme hierfür nur die Südseite in Frage. Auf diese Weise würden ein weiterer Zugang zum Wasser sowie attraktive Fussverbindungen zwischen Park, Wohnbauten und Stadtzentrum geschaffen. Die Beschwerdeführerin Nr. 1 hält die Rüge aufrecht, dass es keines Fusswegs bedürfe, um den Zugang zum Fluss L zu gewährleisten. Der Weg sei allein deswegen vorgesehen, weil die Lage der Baukörper C und D diesen Zugang beeinträchtigten. Im Übrigen sei die Wegführung unzweckmässig. Fussgänger wie Radfahrer benützten nämlich die direkte Verbindung über die P-Strasse, um von Osten (S-Strasse) nach Westen (O-Strasse) zu gelangen und nicht den vorgesehenen unbefestigten Fussweg.

E. 8.3.1

Wie das Baurekursgericht zutreffend festhält, geht es beim vorliegend zu beurteilenden Gestaltungsplan erst um die Ausscheidung des Gewässerraums und noch nicht um die Festsetzung eines Wasserbauprojekts. Ob der Grundwasserspiegel durch einen der Baukörper tatsächlich unterschritten wird und eine gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligung erforderlich ist, lässt sich daher heute noch nicht mit Gewissheit sagen. Laut Ziffer 4.11 des Planungsberichts nach Art. 47 RPV sind für unterirdische Bauten im Gestaltungsplangebiet wegen der besonderen hydrogeologischen Situation (weniger als 2 m mächtiges Grundwasservorkommen in mässig durchlässigen Sanden; vgl. dazu GIS-Browser, www.map.zh.ch) Ausnahmegewilligungen unter Beachtung von Auflagen möglich. Die Wegleitung des AWEL "Bauvorhaben in Grundwasserleitern und Grundwasserschutz zonen" vom Februar 2019 hält im Kapitel "Planerischer Grundwasserschutz" fest, dass Ausnahmen in begründeten Fällen möglich sind, wenn die natürliche Grundwasser-Durchflusskapazität vollumfänglich erhalten bleibt. Im Übrigen ist in verfahrensrechtlicher Hinsicht anzumerken, dass die Beschwerdeführerin Nr. 1 die Rüge einer unzulässigen Unterschreitung des Grundwasserspiegels nicht schon vor Baurekursgericht, sondern erst vor Verwaltungsgericht und damit gemäss § 52 Abs. 2 VRG verspätet erhoben hat (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 52 N. 22).

E. 8.3.2

Die Festlegung eines Fusswegs am Südufer des Flusses L liegt im breiten Ermessensspielraum der Stadt I. Ob er für die Gewährleistung des Zugangs zum Gewässer tatsächlich nötig ist oder nicht, spielt keine Rolle. Für die Fussgänger erscheint diese Verbindung jedenfalls als attraktive Alternative zur P-Strasse mit motorisiertem Verkehr. Dass die Anlegung des Fusswegs irgendeine Normen verletze, behauptet die Beschwerdeführerin Nr. 1 zu Recht nicht. Diese Erwägungen führen zur Abweisung der Beschwerden.

E. 9

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten je zur Hälfte den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Ferner sind sie zu verpflichten, der Beschwerdegegnerin Nr. 1 eine Parteientschädigung von je Fr. 2'000.- (insgesamt Fr. 4'000.-, einschliesslich Mehrwertsteuer) zu bezahlen.