

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00681 vom 25. Oktober 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-10-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2019.00681](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00681)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00681 du 25 octobre 2017

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00681 del 25 ottobre 2017

## Regeste

Gestaltungsplan | Gestaltungsplan: Verletzung der Gemeindeautonomie. Mit Beschluss des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 25. Oktober 2017 wurde der Zonenplan geändert und die BZO damit ergänzt, dass im Gebiet SBB-Areal Tiefenbrunnen Verschiedenes wie die Nutzung des Areals oder die besonders gute Gestaltung mit dem Gestaltungsplan sichergestellt werden müsse. Den von den SBB dagegen erhobenen Rekurs hiess die Vorinstanz gut. Dagegen führt die Stadt Zürich Beschwerde und beruft sich auf eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie. Dabei handelt es sich um eine zulässige Rüge (E. 2.1). Die Festlegung einer Gestaltungsplanpflicht führt mit dem Gestaltungsplan als Sondernutzungsplan eine zusätzliche Stufe zwischen baulicher Grundordnung und Baubewilligung ein. Wenn § 48 Abs. 3 PBG bzw. damit übereinstimmend § 84 Abs. 1 PBG ein "wesentliches" öffentliches Interesse an einer solchen zusätzlichen planerischen Grundlage voraussetzt, so ist damit ein qualifiziertes öffentliches Interesse gemeint, das einer Gemeinde die Festsetzung eines öffentlichen Gestaltungsplans gerade erlaubt. Zwar wird der Gemeinde in § 48 Abs. 3 PBG mit dem unbestimmten Rechtsbegriff des wesentlichen öffentlichen Interesses ein erheblicher Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt, den sie im Rahmen ihrer kommunalen Planungsautonomie ausschöpfen darf. Dies setzt aber voraus, dass sie im Streitfall ein ausreichendes Interesse konkret darzulegen vermag. Dafür reicht es nicht, dass eine Gestaltungsplanpflicht planerisch und städtebaulich sinnvoll ist; sie muss auch einer Verhältnismässigkeitsprüfung unter dem Blickwinkel der Eigentumsгарantie der betroffenen Grundeigentümer standhalten (E. 2.3). Die Vorinstanz hat die von der Beschwerdeführerin angeführten öffentlichen Interessen für eine Gestaltungsplanpflicht als ungenügend im Hinblick auf den Massstab von § 48 Abs. 3 PBG gewürdigt (E. 3). Die umstrittene Gestaltungsplanpflicht bezweckt, die Bedürfnisse der Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs in den Vordergrund zu stellen. Die Vorinstanz engt den Spielraum der Gemeinde zu stark ein, wenn sie verkehrstechnische Lösungen als ausreichend ansieht. Der Beschwerdeführerin ist es nicht verwehrt, zusätzlich nötige Feinerschliessungsflächen, die sich beispielsweise aus arealübergreifendem Fussgängerverkehr beim Bahnhof ergeben, mit einem Gestaltungsplan zu sichern, um die angestrebte Verbesserung der Aufenthaltsqualität an diesem Standort zu erreichen (E. 4.1). Zu prüfen war, ob die umstrittene Gestaltungsplanpflicht mit der Eigentumsгарantie bei den betroffenen Grundstücken vereinbar ist. Der umstrittene Eingriff in die Eigentumsгарantie wiegt im Ergebnis nicht schwer und erweist sich als zumutbar (E. 4.3). Zusammengefasst hat die Vorinstanz dadurch, dass sie die erhebliche Entscheidungsfreiheit der beschwerdeführenden Gemeinde zur Einführung der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht nicht respektiert hat, die Gemeindeautonomie verletzt, was zur Gutheissung der Beschwerde führt (E. 5). Gutheissung.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Die Vorinstanz hat die von der Beschwerdeführerin angeführten öffentlichen Interessen für eine Gestaltungsplanpflicht als ungenügend im Hinblick auf den Massstab von § 48 Abs. 3 PBG gewürdigt. Ihrer Beurteilung liegt zugrunde, dass der streitbetroffene Perimeter seit der BZO-Revision von 2016 (BZO 2016) der Wohnzone W4 mit 0 % Wohnanteilspflicht zugeteilt ist. Zuvor war er der Wohnzone W3 mit 0 % Wohnanteilspflicht zugewiesen, wie sich dem Erläuterungsbericht der Stadt Zürich vom 17. März 2017 nach Art. 47 RPV, Ziffer 2.6 entnehmen lässt.

#### **E. 3.1**

Mit Blick auf die Erschliessung hat die Vorinstanz daran erinnert, dass eine bestehende Verkehrsinfrastruktur infrage steht. Ihrer Ansicht nach lässt sich auch ohne Gestaltungsplan sicherstellen, dass die Erschliessung neuer Nutzungen auf dem SBB-Areal den bestehenden Gegebenheiten angemessen Rechnung trägt. Für die Verbesserung von partiellen Unzulänglichkeiten wie die angeblich unbefriedigende Bushaltestelle mit PW-Bahnhofsvorfahrt oder die nicht behindertengerechten Unterführungen bedürfe es keiner umfassenden Neuplanung. Auch aus anderen verkehrstechnischen Anliegen zum öffentlichen Strassenraum wie Schaffung von zusätzlichem Platz für Fussgängerinnen und Fussgänger sowie Velofahrende, Aufenthaltsqualität und Quartiernutzen lasse sich kein wesentliches Interesse für eine Gestaltungsplanpflicht ableiten.

#### **E. 3.2**

Bezüglich der gestalterischen Anforderungen hat die Vorinstanz darauf hingewiesen, dass diese mit einer städtebaulich prominenten und exponierten Lage begründet würden; dabei werde von einem "Tor zur Stadt" und einem "Teil der Seefront" gesprochen. Diese Würdigung der örtlichen Verhältnisse hat die Vorinstanz relativiert. Das bebaute Siedlungsgebiet von Zollikon gehe nahtlos in dasjenige der Stadt Zürich über; die Stadtgrenze sei nicht erkennbar. Prägend seien für das Gebiet die Verkehrsinfrastrukturanlagen wie Bahntrasse, Bellerivestrasse und die sogenannten Zollikerrampen. Diese Umgebung stelle keine besonderen Ansprüche an die Gestaltung. Ein allfälliger Neubau werde auch nicht Teil der Seefront. Zwischen See und Bellerivestrasse befänden sich Grünanlagen mit Baumbestand, die Gebäude der Wasserschutzpolizei und der Werft, vor denen in Zukunft eine neue Hafenanlage platziert werden solle (Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen, vgl. dazu unten E. 3.4). Der Lage am See sei gestalterisch Rechnung nach § 238 Abs. 1 PBG zu tragen; es gälten jedoch nicht generell erhöhte Gestaltungsanforderungen. Eine auf das SBB-Areal beschränkte Gestaltungsplanpflicht sei unzweckmässig, weil sie nur eine Seite des "Tors zur Stadt" beschlage. Anlass zur Einführung der Gestaltungsplanpflicht habe das erwähnte Bauprojekt auf Kat.-Nr. 01 gegeben; der Handlungsbedarf sei indessen nicht mit gestalterischen Mängeln dieses Vorhabens begründet worden. Es treffe auch nicht zu, dass eine Überbauung nach geltender Nutzungsordnung in städtebaulicher und architektonischer Hinsicht zu einem unbefriedigenden Ergebnis führe. Zudem hat die Vorinstanz festgehalten, dass die festgesetzte Gestaltungsplanpflicht keine konkreten Vorgaben, Zielsetzungen oder plausiblen Überlegungen bezüglich der Gestaltung enthalte, namentlich was die Volumetrie bzw. die Körnigkeit einer Überbauung angehe. Die im Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, Ziffer 1.6 verwendete Formulierung, wonach ein

Interesse an einer differenzierten baulichen Verdichtung bestehe, werde nicht näher begründet.

### **E. 3.3**

Unter dem Blickwinkel des Ortsbildschutzes hat sich die Vorinstanz weiter mit Schutzobjekten befasst. Das 1893 erstellte Bahnhofsgebäude sei im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte enthalten. Im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) sei es als schützenswertes Einzelelement mit Erhaltungsziel A (Substanzerhalt) aufgeführt. Auch die ehemalige Mühle Tiefenbrunnen sei im ISOS als Einzelelement verzeichnet. Das SBB-Areal sei im ISOS als Umgebungszone XII mit Erhaltungsziel b (Erhaltung wesentlicher Eigenschaften zur Bewahrung des Bereichs vor überdimensionierter Überbauung) genannt. Als Baugruppe im ISOS aufgeführt sei die bäuerlich-gewerblich geprägte Häusergruppe an der Flühgasse. Das Wohngebiet im unteren Hangbereich bis zur Mühle Tiefenbrunnen sei im ISOS nicht enthalten. Das im ISOS verzeichnete Gebiet Mühlebachquartier sei zu weit weg gelegen für einen relevanten Zusammenhang mit einer Bebauung des betroffenen Areals. Die Umgebungszone II (Seeufer und Quaianlagen) verlaufe auf Stadtgebiet dem unteren Seebecken entlang, und zwar von Norden her bis etwa zur Mitte des Bahnhofsareals. Zur gebotenen baulichen Rücksichtnahme auf die Baugruppe an der Flühgasse, das Bahnhofsgebäude und die Mühle Tiefenbrunnen genüge § 238 Abs. 2 PBG; ein Gestaltungsplan sei dazu nicht erforderlich.

### **E. 3.4**

Ergänzend ist die Vorinstanz auf die Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen und den am 24. September 2018 aufgelegten Entwurf zum kommunalen Richtplan eingegangen. Nach dem Dafürhalten der Vorinstanz lässt die Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen bzw. der entsprechende Masterplan die künftige Nutzung des SBB-Areals ausdrücklich offen. Insoweit werde einzig ein Parkhaus in einer späteren Etappe vorgeschlagen; zudem sei die Machbarkeit einer zusätzlichen Unter- oder Überführung beim SBB-Gleisfeld auf der Höhe Flühgasse zu prüfen. Zwar werde im Masterplan erwähnt, dass im Vorfeld ein Überbauungskonzept für das streitbetroffene Areal mit Einzelbauten zur räumlichen Durchlässigkeit geäußert worden sei. Dieses Konzept habe im Masterplan aber keinen Niederschlag gefunden. Im Übrigen sei der Entwurf des kommunalen Richtplans weder festgesetzt worden noch parzellenscharf.

### **E. 3.5**

Insgesamt liegt nach der Vorinstanz keine mangelhafte Erschliessung vor, die eine umfassende Neuplanung des gesamten Bahnhofsareals gebieten würde. Die Erschliessung neuer Nutzungen lasse sich ohne vorgängigen Gestaltungsplan zweckmässig lösen. Weiter vermöge die Lage dieses Areals kein qualifiziertes öffentliches Interesse für eine städtebaulich und architektonisch besonders gute Gestaltung zu begründen.

### **E. 4.1**

Gestützt auf § 83 Abs. 3 PBG können Aspekte der Erschliessung Gegenstand eines Gestaltungsplans bilden (vgl. VGr, 14. November 2019, VB.2019.00017, E. 5). Vorliegend wird die Gestaltungsplanpflicht nicht konkret im Hinblick auf die Groberschliessung beansprucht. Auch trifft es zu, dass das Verwaltungsgericht im erwähnten Urteil vom 17. September 2020 die Feinerschliessung für das Bauprojekt auf Kat.-Nr. 01 auf dem Weg der Baubewilligung als genügend gewährleistet erachtet hat (a. a. O., E. 5.4 und 5.5). Der

Beschwerdeführerin ist allerdings zuzustimmen, dass die Platzverhältnisse auf dem langgezogenen und schmalen Landstreifen beim betroffenen Knotenpunkt des öffentlichen Verkehrs vergleichsweise eng sind. Die Beschwerdeführerin macht in nachvollziehbarer Weise die konkrete Gefahr geltend, dass der Feinerschliessungsverkehr mangels Platz die Groberschliessung beeinträchtigt. Dabei geht es namentlich um den Fussgängerverkehr bzw. den Zugang und den Aufenthalt beim Bahnhof. Die umstrittene Gestaltungsplanpflicht bezweckt, die Bedürfnisse der Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs in den Vordergrund zu stellen. Die Vorinstanz engt den Spielraum der Gemeinde zu stark ein, wenn sie verkehrstechnische Lösungen als ausreichend ansieht. Der Beschwerdeführerin ist es nicht verwehrt, zusätzlich nötige Feinerschliessungsflächen, die sich beispielsweise aus arealübergreifendem Fussgängerverkehr beim Bahnhof ergeben, mit einem Gestaltungsplan zu sichern, um die angestrebte Verbesserung der Aufenthaltsqualität an diesem Standort zu erreichen. Solche Fussgängerströme sind nicht nur wegen des öffentlichen Verkehrs, sondern auch wegen der Durchgangsfunktion des Areals für das hinterliegende Wohngebiet zum Seeufer zu erwarten. In diesem Sinn ist entgegen der Vorinstanz ein qualifiziertes öffentliches Interesse für eine Gestaltungsplanpflicht unter dem Blickwinkel der Erschliessung gegeben. Bei diesem Ergebnis braucht nicht auf die Ausgestaltung von Bahnunterführungen bzw. Bahnübergängen eingegangen zu werden.

#### **E. 4.2.1**

Im Hinblick auf die städtebauliche Situation ist zu beachten, dass der Bereich westlich der Bellerivestrasse gegen den Zürichsee hin der Freihaltezone zugewiesen ist. Entgegen der Vorinstanz ist es daher nicht von vornherein unzweckmässig, wenn eine Gestaltungsplanpflicht lediglich den umstrittenen Perimeter erfasst. Angesichts der Freihaltezone beim Seeufer bildet eine zonenkonforme, mehrgeschossige Überbauung auf dem streitbetroffenen Areal jeweils einen Teil der Seefront. Dies gilt unabhängig davon, ob die Einsehbarkeit vom See her – v. a. in der warmen Jahreszeit – durch Blätterwerk von Baumbeständen teilweise verdeckt wird.

#### **E. 4.2.2**

Weiter sind das Bahnhofsgebäude Tiefenbrunnen (im Perimeter) und die ehemalige Mühle Tiefenbrunnen (auf der anderen Seite der Bahngleise) im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte verzeichnet. Im Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, Ziffer 2.1.2 wird auf das ISOS hingewiesen. Der gesamte Perimeter ist Teil der Umgebungszone XII mit Erhaltungsziel b. Diese dient entgegen der Vorinstanz nicht nur der Erhaltung des Charakters der Umgebung im Hinblick auf das Bahnhofsgebäude als Einzelobjekt im ISOS, sondern auch mit Blick auf die in diesem Abschnitt offen geführte Bahnlinie (Zürichseebahn seit 1894), wenn auch letztere ohne Erhaltungsziel aufgeführt ist. Die angrenzende Umgebungszone II westlich der Bellerivestrasse stellt den Bezug zur Seeufergestaltung in den Vordergrund. Ausserdem lässt sich ein Bezug zwischen dem Bahnhofsareal und den ISOS-Schutzobjekten im Wohnquartier am Hang östlich der Seefeldstrasse herstellen. Wie die Beschwerdeführerin vorbringt, geht es dabei nicht nur um die bäuerlich-gewerblich geprägte Häusergruppe mit Erhaltungsziel B an der steil zum See hin abfallenden Flühgasse, sondern auch um die Villen an der am Hang verlaufenden Zollikerstrasse, teilweise mit Erhaltungsziel A. Auf das weiter entfernte Mühlebachquartier muss deshalb nicht eingegangen werden.

#### **E. 4.2.3**

Auch wenn Aussagen zu inventarisierten Objekten in einem Gestaltungsplan nicht zwingend sind, kann in diesem Rahmen unter Umständen festgelegt werden, welche Neubauten im Nahbereich des Objekts möglich sind, ohne die Schutzziele zu gefährden (vgl. Peter Bösch, Brennpunkte des Zürcher Gestaltungsplans, pbg-aktuell 3/2014 S. 5 ff., 20). Der Gestaltungsplan als Regelungsinstrument vermittelt damit unter Umständen planerische Festlegungen, die über den reinen Umgebungsschutz nach § 238 Abs. 2 PBG hinausgehen.

#### **E. 4.2.4**

Vorliegend ist der Nahbereich einer Eisenbahnstation im innerstädtischen Siedlungsgebiet und beim Zürichsee betroffen, bei dem das Bahnhofsgebäude ein Schutzobjekt darstellt und zusätzliche Anliegen des Ortsbildschutzes und des Städtebaus zu berücksichtigen sind. Der Beschwerdeführerin ist zuzubilligen, dass eine städtebaulich exponierte Lage gegeben ist. Dies gilt unabhängig davon, ob das Areal sich als Tor zur Stadt präsentiert. Auch wenn die Umgebungszone XII des ISOS für den betroffenen Perimeter ein Erhaltungsziel b und nicht ein solches der Kategorie a aufweist, lassen sich bei der städtebaulich exponierten Lage gewichtige Interessen für die Festlegung von Baubereichen auf dem Areal zur Steuerung der Bebauungsstruktur ausmachen. Diese Interessen können in geeigneter Weise mit den erörterten Anliegen der Feinerschliessung verbunden werden (vgl. oben E. 4.1). Das Verwaltungsgericht hat zwar die Bewilligungsfähigkeit des Bauprojekts auf Kat.-Nr. 01 im Hinblick auf die gestalterische Beurteilung nach § 238 PBG geschützt. Dabei wurde aber berücksichtigt, dass das Bauprojekt relativ weit weg vom Bahnhofsgebäude angeordnet ist (a. a. O., E. 5.3). Gerade für den Nahbereich beim Bahnhofsgebäude ist es vertretbar, wenn die Beschwerdeführerin ein qualifiziertes Interesse an einer Gestaltungsplanpflicht geltend macht und sich nicht mit dem von der Vorinstanz genannten Umgebungsschutz gemäss § 238 Abs. 2 PBG begnügt. Im Übrigen hat die Beschwerdeführerin die erforderliche Abweichung von der Regelbauweise in genügend konkreter Weise mit der Gewährleistung einer räumlichen Durchlässigkeit für eine möglichst grosse Transparenz zwischen der hinterliegenden Bebauung und dem See umschrieben. Eine solche Zielsetzung orientiert sich auch an den dargelegten Schutzanliegen des ISOS. Es schadet der Beschwerdeführerin nicht, wenn Fachleute die Vorgabe der räumlichen Durchlässigkeit einer Bebauung im Perimeter anlässlich der Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen formuliert haben.

#### **E. 4.2.5**

Demzufolge hat die Vorinstanz die erhebliche Entscheidungsfreiheit der beschwerdeführenden Gemeinde bei der planerischen Beurteilung lokaler Verhältnisse missachtet, wenn sie wesentliche Interessen des Ortsbildschutzes und Städtebaus für eine Gestaltungsplanpflicht beim Perimeter aufgrund einer alternativen planerischen Einschätzung in Abrede gestellt hat. Es überzeugt auch nicht, wenn die Vorinstanz ein wesentliches Interesse an einer differenzierten baulichen Verdichtung verneint hat. Damit kommt es nicht darauf an, ob die Beschwerdeführerin die Gestaltungsplanpflicht auch aus dem Projekt Marina Tiefenbrunnen in der Freihaltezone am See und dem Entwurf zum kommunalen Richtplan herzuleiten vermag; darauf muss nicht näher eingegangen werden.

#### **E. 4.3**

Zu prüfen bleibt, ob die umstrittene Gestaltungsplanpflicht mit der Eigentumsgarantie bei den betroffenen Grundstücken vereinbar ist. Wie die vorstehend angestellten Überlegungen zeigen, liegt die Gestaltungsplanpflicht im öffentlichen Interesse, und sie ist geeignet und

erforderlich. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt weiter, dass die Massnahme zumutbar ist, indem sie eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation wahrt (vgl. BGE 137 I 31 E 7.5.2). Mit dem Einschub einer weiteren Planungsstufe zwischen Rahmennutzungsplan und Baubewilligung greift die Gestaltungsplanpflicht an sich in empfindlicher Weise in die Baufreiheit ein. Beim betroffenen Areal handelt es sich jedoch um bereits überbaute bzw. zonenkonform genutzte Grundstücke; im Übrigen steht die Gestaltungsplanpflicht dem hängigen Bauverfahren auf Kat.-Nr. 01 nicht entgegen (vgl. oben E. 1.2.3). Dass diese Massnahme eine Ausschöpfung der zonenkonform möglichen Ausnützung im Ergebnis erheblich beeinträchtigt, ist weder ersichtlich noch von der Beschwerdegegnerin geltend gemacht. Der umstrittene Eingriff in die Eigentumsgarantie wiegt im Ergebnis nicht schwer und erweist sich als zumutbar.

#### **E. 4.4.1**

Die Beschwerdegegnerin wendet ferner ein, die Einführung der Gestaltungsplanpflicht verletze den in Art. 21 Abs. 2 RPG verankerten Grundsatz der Planbeständigkeit. Es sei nicht statthaft, das Gebiet in der BZO 2016 vorbehaltlos der Wohnzone W4 zuzuweisen und daraufhin ohne Veränderung der Verhältnisse eine Gestaltungsplanpflicht einzuführen. Die BZO-Revision 2016 sei mit unbenütztem Ablauf der Rechtsmittelfrist am 1. Oktober 2017 für das Areal Tiefenbrunnen in Rechtskraft erwachsen. Die Gestaltungsplanpflicht sei hingegen erst am 25. Oktober 2017 festgesetzt worden.

#### **E. 4.4.2**

Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Für die Frage, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung insbesondere der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (vgl. BGE 132 II 408 E. 4.2 mit Hinweisen). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (vgl. BGE 120 Ia 227 E. 2c; 113 Ia 444 E. 5b). Hinsichtlich des Alters des Nutzungsplans hat die Rechtsprechung nicht in allgemeiner Weise festgelegt, ob die öffentliche Auflage, der kommunale Beschluss oder die Genehmigung durch die kantonale Behörde (Art. 26 RPG) massgeblich ist. Das Gewicht der Planbeständigkeit ist vielmehr im Einzelfall aufgrund aller konkreten Umstände zu bestimmen (vgl. BGr, 14. Dezember 2015, 1C\_305/2015, E. 6.2).

#### **E. 4.4.3**

Es trifft zu, dass die umstrittene Gestaltungsplanpflicht relativ kurz nach der BZO-Revision 2016 festgesetzt worden ist. Der Gemeinderat hatte aber die Einzelinitiative zur Einführung dieser Gestaltungsplanpflicht bereits am 14. Mai 2014 teilweise überwiesen; der Stadtrat beantragte die entsprechende Anpassung der BZO am 3. Mai 2017. Es lässt sich kaum vermeiden, dass neben der weitreichenden BZO-Revision von 2016 auch separate Festlegungen für vereinzelte Areale erfolgten. Das qualifizierte Interesse an der Gestaltungsplanpflicht bei der exponierten Lage überwiegt das gegenteilige Interesse der Grundeigentümer am unveränderten Bestand der BZO 2016 (vgl. auch oben E. 4.3). Auch kann die Beschwerdegegnerin nichts für sich ableiten, wenn die Beschwerdeführerin das

erwähnte Bauprojekt auf Kat.-Nr. 01 zum Anlass genommen hat, um die Steuerung des Quartiercharakters dieses Perimeters in einer Gesamtsicht zu beplanen.

#### **E. 4.4.4**

Hinzu kommt, dass die Vorinstanz zu Recht auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der BZO 2016 abgestellt hat. Diese BZO-Revision wurde vom Gemeinderat am 30. November 2016 beschlossen und von der Baudirektion am 5. Juli 2017 genehmigt. Wie die Beschwerdeführerin darlegt, wurden hiergegen zahlreiche Rekurse erhoben. Unter anderem wehrten sich der Zürcher Heimatschutz und der Schweizer Heimatschutz gemeinsam gegen die BZO-Revision, weil angeblich eine stadtweite Auseinandersetzung und Interessenabwägung bezüglich ISOS in ungenügender Weise stattgefunden habe. Das betreffende Rekursverfahren wurde vom Baurekursgericht infolge eines Vergleichs am 10. August 2018 als gegenstandslos abgeschlossen. Daraufhin setzte der Stadtrat am 22. August 2018 grosse Teile der BZO 2016 (so auch bezüglich des betroffenen Perimeters) auf den 1. November 2018 in Kraft. Die BZO 2016 stand somit noch nicht in Kraft, als die umstrittene Gestaltungspflicht festgesetzt wurde. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Inkraftsetzung wegen der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht hinausgezögert worden wäre. Im vorliegenden Zusammenhang spielt es daher keine wesentliche Rolle, ob die Rekursfrist gegen die BZO 2016 vor dem kommunalen Beschluss vom 25. Oktober 2017 über die Gestaltungsplanpflicht ablief. Bei objektiver Betrachtung hatte die Beschwerdegegnerin keinen Anlass, auf die Planbeständigkeit der BZO-Revision 2016 zu vertrauen.

#### **E. 4.4.5**

Zu Recht hat die Vorinstanz einen Verstoß gegen Art. 21 Abs. 2 RPG verneint.

#### **E. 4.5**

Zusammengefasst hat die Vorinstanz die Gemeindeautonomie verletzt, indem sie die erhebliche Entscheidungsfreiheit der beschwerdeführenden Gemeinde zur Einführung der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht nicht respektiert hat.

#### **E. 5.1**

Demnach ist die Beschwerde gutzuheissen. Dispositiv-Ziffer I des Entscheids des Baurekursgerichts vom 13. September 2019 ist aufzuheben. Der Beschluss des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 25. Oktober 2017 und die Verfügung der Baudirektion vom 23. März 2018 sind zu bestätigen. In Abänderung der Dispositiv-Ziffern II und III des genannten Rekursentscheids sind die Rekurskosten von Fr. 6'505.- der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen und sind für das Rekursverfahren keine Partei- bzw.

Umtriebsentschädigungen zuzusprechen. Der Beschwerdeführerin ist eine solche aus den nachfolgend genannten Gründen (unten E. 5.2) auch für das Rekursverfahren zu versagen.

#### **E. 5.2**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der unterliegenden Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Gemäss ständiger Rechtsprechung steht einem obsiegenden Gemeinwesen eine Parteientschädigung nur in Ausnahmefällen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen, zu. Im vorliegenden Fall sind besondere Aufwendungen der beschwerdeführenden Gemeinde nicht ersichtlich. Sie kann somit weder im Rekurs- noch im Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung beanspruchen.

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