

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00722 vom 22. August 2019**

ZH Verwaltungsgericht, 2019-08-22, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2020.00722](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00722)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00722 du 22 août 2019

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00722 del 22 agosto 2019

## **Regeste**

privater Gestaltungsplan | Privater Gestaltungsplan: Flachdächer in der Kernzone. Legitimation der Grundeigentümerschaft (E. 1.2.1) und der Gemeinde (E. 1.2.2). Verzicht auf einen Augenschein (E. 2). Kognition des Baurekursgerichts bei der Überprüfung eines Sondernutzungsplans (E. 3). Zulässigkeit gestaltungsplanerischer Abweichungen von der Grundnutzungsordnung (E. 4). Der Gestaltungsplan erklärt - wie die BZO für die Kernzone - Flachdächer für zulässig, wenn ein externes Gutachten deren besonders gute Einordnung bestätigt (E. 5). Der Gestaltungsplan weicht nicht derart von der Grundordnung ab, dass diese ihres Sinngehalts entleert würde (E. 7.3 ff.). Eine besonders gute Einordnung und Gestaltung erscheint unabhängig von der gewählten Dachform möglich (E. 7.6 f.). Insgesamt setzte die Vorinstanz ihr eigenes Ermessen hinsichtlich der Wünschbarkeit von Flachdächern in der Kernzone an Stelle jenes der Gemeinde und missachtete damit in unzulässiger Weise die ihr aufgrund der Gemeindeautonomie auferlegte Zurückhaltung bei der Überprüfung von Planungsentscheiden (E. 7.8). Das Gestaltungsplangebiet ist erschlossen (E. 8.3). Keine Parteientschädigung an die obsiegende Gemeinde (E. 9.2). Gutheissung und Bestätigung des Gestaltungsplans.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Das Baurekursgericht überprüft kommunale Nutzungspläne auf alle Mängel hin, insbesondere auch auf ihre Zweckmässigkeit und Angemessenheit (§ 20 Abs. 1 VRG). Es hat bei der Überprüfung von Grundnutzungs- und Sondernutzungsplänen jedoch die der Gemeinde zustehende Planungsautonomie zu respektieren und sich deshalb eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen (VGr, 14. November 2019, VB.2019.00017, E. 8.3 mit Hinweisen). Dem Baurekursgericht bleibt versagt, anstelle der kommunalen planerischen Anordnung eine gleichermassen vertretbare, eigene Lösung zu setzen. Ein Einschreiten der Rekursinstanz ist jedoch nicht erst dann verlangt, wenn die Würdigung der Gemeinde schlechthin unhaltbar oder willkürlich ist; es genügt, wenn sich diese aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist, sie den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist (VGr, 24. Oktober 2019, VB.2018.00564, E. 1.4; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 77 ff. und § 50 N. 37 f.; zur zulässigen richterlichen Zurückhaltung bei der Überprüfung von Ermessensentscheiden zur Wahrung der Gemeindeautonomie vgl. auch BGE 145 I 52 E. 3.6). Respektiert die Rekursinstanz die erhebliche Entscheidungsfreiheit der kommunalen Behörde nicht und ersetzt sie eine vertretbare Ermessensausübung durch eine gleichermassen vertretbare Beurteilung, so liegt eine Rechtsverletzung vor (Donatsch, § 50 N. 37). Ob eine solche vorliegt, kann das Verwaltungsgericht gemäss § 50 Abs. 1 in

Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG im Beschwerdeverfahren überprüfen.

#### **E. 4.1**

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, wohngygienisch und landschaftlich optimale Überbauung eines bestimmten Gebiets ermöglicht werden. Zu diesem Zweck beinhaltet der Gestaltungsplan für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung (vgl. Stephan Eschmann, Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht, Zürich 1985, S. 54). Bei der Festsetzung und Genehmigung eines Gestaltungsplans besteht ein weiterer Gestaltungsspielraum (VGr, 3. Dezember 2020, VB.2019.00584, E. 3.1 mit Hinweisen). 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, 3. Dezember 2020, VB.2019.00584, E. 3.1). Öffentliche Gestaltungspläne können von den Gemeinden festgesetzt werden, wenn daran ein wesentliches öffentliches Interesse besteht (§ 84 Abs. 1 PBG). Private Gestaltungspläne, die nach § 85 Abs. 1 PBG von den Grundeigentümern mit öffentlich-rechtlicher Wirkung aufgestellt werden, bedürfen der Zustimmung durch die Gemeinde (§ 86 PBG).

#### **E. 4.2**

Als (Sonder-)Nutzungsplan legt der Gestaltungsplan Rahmenbedingungen fest, die im anschliessenden Baubewilligungsverfahren verbindlich sind; eine akzessorische Überprüfung des Nutzungsplans im Baubewilligungsverfahren ist grundsätzlich ausgeschlossen ( BGE 135 II 209 E. 5.1 mit Hinweisen ). Enthält ein Gestaltungsplan detaillierte Bestimmungen über die horizontale und vertikale Ausdehnung der Gebäude im Gestaltungsplangebiet – oder wie hier über deren zulässige (Dach-)Form (siehe hiernach E. 5) –, ist die Rechtmässigkeit dieser Festlegungen schon auf dieser Stufe und nicht erst in einem nachfolgenden Baubewilligungsverfahren zu überprüfen (VGr, 3. Dezember 2020, VB.2019.00584, E. 3.2).

#### **E. 4.3**

Die Anforderungen und das Ausmass der zulässigen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung (Bau- und Zonenordnung) sind gesetzlich nicht definiert (vgl. BGr, 20. März 2019, 1C\_200/2018, E. 4.3). Nach der Rechtsprechung dürfen Sondernutzungspläne für einzelne Gemeindeabschnitte von der ihnen zugrunde liegenden Grundnutzungsordnung abweichen. Die Abweichungen dürfen die Grundordnung, welche auf eine Gesamtsicht der Gemeindeplanung ausgerichtet ist, jedoch nicht ihres Sinngehalts entleeren. Ansonsten geriete das wichtige Prinzip der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Planung in Gefahr (VGr, 14. November 2019, VB.2019.00017, E. 8.2; vgl. ferner BGE 135 II 209, insbesondere E. 5.2 ff.; BGr, 26. September 2005, 1P.270/2005, E. 3.3.2; 29. April 2014, 1C\_800/2013, E. 2.2) und könnte die Bau- und Zonenordnung ihre Funktion, die zulässige Dimensionierung und Nutzung der Bauten aus einer ganzheitlichen Optik

festzulegen und aufeinander abzustimmen, nicht mehr erfüllen (VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 5.2.1 mit Hinweis auf Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht, 3. A., Zürich 2017, S. 68).

### **E. 5.1**

Der private Gestaltungsplan "Brunnenmoos" erstreckt sich über die Parzelle Kat.-Nr. 4584, die gemäss der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Kilchberg (von der Gemeindeversammlung festgesetzt am 23. Mai 2012; im Folgenden: BZO) in der Kernzone K "Obere Dorfstrasse" liegt. Gemäss Ziff. 14.2 BZO handelt es sich dabei um ein Gebiet mit Gestaltungsplanpflicht. In der Kernzone «Obere Dorfstrasse» sind bei baulichen Massnahmen die Erscheinung und die Eigenart des Dorfbildes zu respektieren (Art. 3.1.1 Abs. 1 BZO). Auf Hauptgebäuden sind dort grundsätzlich nur Satteldächer mit beidseitig gleicher Neigung zulässig, für Teile von Hauptgebäuden, welche als Anbauten in Erscheinung treten, sowie für besondere Gebäude sind auch andere Dachformen möglich (Art. 3.1.3 Abs. 1 und 2 BZO). Bei Bauprojekten in der Kernzone mit besonders guter Einordnung und Gestaltung können gemäss Art. 3.1.1 Abs. 5 BZO Abweichungen von den materiellen Vorschriften über die Dachform und Dacheindeckung zugelassen werden. Dabei ist im Falle eines Flachdachs lediglich ein Dachgeschoss zulässig. Für ein derartiges Bauvorhaben ist mindestens ein externes Fachgutachten einzuholen, welches die besonders gute Einordnung und Gestaltung des Vorhabens bestätigt. Bei geschützten oder inventarisierten Gebäuden geht die Umsetzung der Schutzanliegen vor.

### **E. 5.2**

Der an die Dorfstrasse angrenzende Teil des Gestaltungsplanperimeters ist – wie auch weitere Bauten entlang der Dorfstrasse – im Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung erfasst und das auf dem Grundstück bestehende Bauernhaus (Dorfstrasse 100) ist als kommunal schützenswertes Objekt inventarisiert. Der Gestaltungsplanperimeter liegt zudem teilweise im Aussichtsbereich Kienast. Der Gestaltungsplan sieht fünf Baubereiche entlang der Parzellengrenze rund um einen zusammenhängenden Freiraum vor, in denen jeweils ein Neubau erstellt werden darf. Die Erschliessung erfolgt gemäss Richtprojekt über eine im Südosten der Parzelle geplante Zufahrt zur Tiefgarage.

### **E. 5.3**

Art. 5.7 Abs. 1 des Gestaltungsplans erklärt Flachdächer im Gestaltungsplangebiet für zulässig und schreibt vor, dass diese extensiv zu begrünen sind, soweit sie nicht als Terrasse oder zur Gewinnung von Sonnenenergie genutzt sind. Abs. 2 der Bestimmung sieht vor, dass für Flachdächer ein externes Gutachten nach Art. 3.1.1 Abs. 5 BZO einzuholen ist, welches die besonders gute Einordnung bestätigt. Ohne ein derartiges Gutachten sind Flachdächer im Gestaltungsplanperimeter nach dem Wortlaut des Gestaltungsplans gleich wie nach der in der BZO enthaltenen Grundregel nicht zulässig. Das Richtprojekt sieht fünf Flachdachbauten vor, welche je ein Attikageschoss umfassen.

### **E. 6.1**

Die Vorinstanz erwog, der Gestaltungsplan sei klarerweise auf die Realisierung von Bauten mit Flachdächern ausgelegt. Die Bauten des Richtprojekts wiesen unabhängig von der konkreten Umsetzung keinen optischen Bezug zur kernzonentypischen Bauweise auf, womit die Zugehörigkeit des Gebiets zur Kernzone nicht mehr ablesbar sei. Durch die Zulassung von Bauten ohne Kernzonencharakter werde die Zonenfestlegung gleichsam

rückgängig gemacht und das Gestaltungsplangebiet faktisch umgezont. Die Bau- und Zonenordnung lasse nur ausnahmsweise und bei einzelnen Bauten Flachdächer in der Kernzone zu, nicht aber bei einer gesamten Gebäudegruppe. Das Richtprojekt könne zudem die Zweckbestimmung des Gestaltungsplans nicht erfüllen, welche eine optimale Einpassung in die ortsbauliche und topographische Situation verlange. Der Gestaltungsplan verlange für die Zulässigkeit von Flachdachbauten ein externes Gutachten, welches deren besonders gute Einordnung bestätige. Eine besonders gute Einordnung sei jedoch "unabhängig von der konkreten Umsetzung des Richtprojekts aufgrund der mit diesem bereits getroffenen Entscheidungen nicht mehr denkbar". Weil die Baubewilligung demzufolge zu verweigern wäre, erweise sich der Gestaltungsplan als unzweckmässig. Insgesamt sei der Gestaltungsplan zufolge offensichtlicher Unangemessenheit sowie fehlender Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit nicht genehmigungsfähig.

### **E. 6.2**

Die weiteren Rügen der Beschwerdegegnerschaft im Rekursverfahren hinsichtlich Anordnung der Baubereiche, angeblich fehlender Erschliessung, Erstellung einer Tiefgarageneinfahrt in einer Freifläche, Nutzungsdichte und Erschliessung eines ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters gelegenen Grundstücks erachtete die Vorinstanz hingegen allesamt als unbegründet.

### **E. 7.1**

Die Gemeinde Kilchberg bringe vor, die Gestaltungsplanparzelle sei bereits 1984 der Kernzone zugewiesen worden. Bereits damals sei eine Gestaltungsplanpflicht statuiert worden, wohl weil sich darauf das Schutzobjekt Dorfstrasse 100 befinde und der Parzelle eine besondere Bedeutung als Übergangsbereich zur nördlich angrenzenden Zone für öffentliche Bauten zukomme. Im Bericht zu den Einwendungen zur Teilrevision der Nutzungsplanung an der Gemeindeversammlung vom 23. Mai 2012 wird zur Beibehaltung des Gebiets in der Kernzone ausgeführt, dass mit der Gestaltungsplanpflicht die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine geeignete Überbauungsform zwischen der Kernzone einerseits und den anschliessenden Schulbauten andererseits geschaffen werden solle. Im Rahmen der letzten umfassenden Revision der BZO seien die in der Kernzone geltenden Regeln revidiert und Art. 3.1.1 Abs. 5 BZO neu eingefügt worden. Damit habe man in den Kernzonen auch neuzeitliches Bauen zulassen wollen, wobei aber an solche Bauprojekte deutlich erhöhte qualitative Anforderungen gestellt worden seien, indem durch mindestens ein externes Fachgutachten nachzuweisen sei, dass das Ortsbild mit dem gut gestalteten Bauprojekt qualitativ weiterentwickelt werde. Aus den Materialien zu dieser Revision der BZO gehe klar hervor, dass der Gesetzgeber mit der neuen Kernzonenvorschrift explizit auch eine zeitgemässe und moderne Überbauung im Bereich des Gestaltungsplanareals habe ermöglichen wollen.

### **E. 7.2**

Im Einwendungsverfahren war der Antrag gestellt worden, die Parzelle Kat.-Nr. 4584 der Wohnzone W2B zuzuweisen, um für eine Überbauung einen grösseren Spielraum einzuräumen und eine Wohnüberbauung zu ermöglichen, welche dem heutigen Zeitgeist entspreche. Diese Einwendung wurde unter Hinweis auf den neuen Art. 3.1.1 Abs. 5 BZO mit der Begründung abgelehnt, dass die neuen Kernzonenvorschriften vorbehaltlich einer qualitativvollen Gestaltung und Einordnung auch eine zeitgemässe Bauweise zulassen und die Voraussetzungen für eine dem empfindlichen Raum angepasste Überbauung schufen.

Unter anderem mit der Möglichkeit, von den materiellen Vorschriften über die Dachform und Dacheindeckung abzuweichen, ergebe sich die aufgrund der besonderen örtlichen Lage erforderliche Gestaltungsflexibilität. Der Bericht nach Art. 47 RPV erwähnte zudem das Gestaltungsplangrundstück als den ortsbaulich empfindlichsten Bereich, in welchem eigentliche Neubauten in der Kernzone überhaupt möglich seien. Einen Antrag auf Streichung von Art. 3.1.1 Abs. 5 BZO hatte die Gemeindeversammlung vom 23. Mai 2012 abgelehnt. Die Gemeinde Kilchberg schliesst aus diesen Materialien, dass der kommunale Gesetzgeber bei der Schaffung von Art. 3.1.1 Abs. 5 BZO explizit auch eine Überbauung des streitbetroffenen Gestaltungsplanareals mit einer Flachdachbebauung vor Augen gehabt habe. Die Beschwerdegegnerschaft hält dem entgegen, dass die geplante Überbauungsform mit Flachdächern in unlösbarem Widerspruch zum Zweck der Kernzone stehe, in welcher es die Eigenart des Ortsbilds, auch mit der Gestaltung der Dachformen, zu erhalten gelte. Der Gestaltungsplan verstosse gegen seine eigene Zielvorgabe, eine optimale Einpassung in die ortsbauliche und topographische Situation zu gewährleisten, weil die Bauweise keinen Bezug zur Kernzone aufweise. Dazu reichte die Beschwerdegegnerschaft bereits im vorinstanzlichen Verfahren ein Parteigutachten eines Architekten ein, das dem Richtprojekt eine besonders gute Gestaltung und Einordnung abspricht. Die angefochtene Planung berge ein erhebliches Risiko der Unmöglichkeit ihrer Verwirklichung, wenn sich ein Dispens von der Pflicht zur Erstellung von Satteldächern mangels guter Einordnung und Gestaltung schliesslich nicht rechtfertige, und führe demnach zu einer grossen Rechtsunsicherheit.

### **E. 7.3**

Bei der Festlegung von Gestaltungsplänen überschreitet eine Gemeinde den ihr zustehenden, von der Gemeindeautonomie geschützten Gestaltungsspielraum (vorstehend E. 3) erst, wenn die darin vorgesehenen Abweichungen von der planerisch und demokratisch abgestützten Grundordnung letztere ihres Sinngehalts entleeren (E. 4.3 hiervor). Der Gemeinde Kilchberg steht es mangels entgegenstehender Vorschriften des übergeordneten Rechts frei, in ihrer Kernzone neuzeitliches Bauen ohne zwingende Vorgaben zur Dachform zuzulassen bzw. auf diesbezügliche Vorgaben zu verzichten, sofern ein Fachgutachten den Bauten eine besonders gelungene Gestaltung und Einordnung bescheinigt. Zu prüfen ist demnach allein, ob der angefochtene Gestaltungsplan in unzulässiger Weise von der – rechtmässigen und rechtskräftigen – Grundordnung abweicht. Die Vorinstanz ging unter Hinweis auf BGE 135 II 209 von einem zutreffenden Prüfmasstab aus, indem sie als massgeblich erachtete, ob der zu überprüfende Gestaltungsplan die Grundordnung im eigentlichen Sinn aus den Angeln hebe und ihres Inhalts entleere. Eine solche Sinnentleerung bejahte das Bundesgericht etwa durch eine 22,1 Meter hohe Baute in einer Zone mit einer maximalen Gebäudehöhe von 9,5 Metern (BGE 135 II 209 E. 5.6), verneinte sie hingegen bei der Zulassung von drei statt zwei Vollgeschossen in einer Kernzone im Kanton Zürich (BGr, 20. März 2019, 1C\_200/2018, E. 4.4 f.).

### **E. 7.4**

Zu Recht wies die Vorinstanz darauf hin, dass zwischen den Vorgaben der Grundordnung und jenen des Gestaltungsplans hinsichtlich Dachgestaltung kein unmittelbarer Konflikt besteht, weil letztere unter bestimmten Voraussetzungen die Realisierung von Flachdächern in Kernzonen erlaubt. Seit der Revision der BZO im Jahre 2012 sind Flachdachbauten in der Kernzone zulässig, wenn ein Fachgutachten diesen eine besonders gute Einordnung und Gestaltung bescheinigt (Art. 3.1.1 Abs. 5 BZO). Da bereits die Grundordnung bei

gutachterlich bestätigter guter Einordnung und Gestaltung Flachdächer zulässt, führt die Zulassung von Flachdachbauten unter den identischen Voraussetzungen entgegen der vorinstanzlichen Auffassung nicht zu einer Entleerung ihres Sinngehalts. Dass der Gestaltungsplan durch die Verweisung auf das Richtprojekt primär auf Flachdachbauten ausgerichtet ist (vgl. aber sogleich E. 7.5) – die Vorinstanz spricht von einer "faktischen" Festschreibung der Flachdachbauweise – ändert daran nichts.

#### **E. 7.5**

Der Gestaltungsplan schliesst die Erstellung von Satteldächern nicht aus. Denkbar wäre mithin im Rahmen seiner Vorgaben auch die Erstellung von Mehrfamilienhäusern mit den von der Vorinstanz als zwingendes Gestaltungselement von Bauten in der Kernzone erachteten Satteldächern. Dass mit der Realisierung von Satteldächern eine geringere Ausnutzung des Areals einherginge und ein entsprechendes Projekt von der privaten Beschwerdeführerschaft "schwerlich als dem Richtprojekt gleichwertige Lösung eingestuft werden dürfte", wie die Vorinstanz annimmt, vermag daran nichts zu ändern; inwiefern diesem Gedanken rechtliche Bedeutung zugemessen werden könnte, erhellt nicht. Als unbegründet erweist sich ferner der beschwerdegegnerische Einwand, die Dachfrage hätte auf Stufe Gestaltungsplan verbindlich entschieden werden müssen, zumal sowohl die BZO als auch der Gestaltungsplan diesbezüglich gerade die (identische) Grundregel statuieren, dass Flachdachbauten nur bei gutachterlich bestätigter besonders guter Gestaltung und Einordnung zulässig sind und ein solches Gutachten nur zu einem detailliert ausgearbeiteten Bauprojekt abschliessend Stellung nehmen kann. Im Übrigen setzt sich die Beschwerdegegnerschaft damit in Widerspruch zu ihrem eigenen Vorbringen, dass der Gestaltungsplan die Flachdachbauweise festschreibe.

#### **E. 7.6**

Die Vorinstanz begründete die Aufhebung des umstrittenen Gestaltungsplans ausgehend von der – wie dargelegt unzutreffenden – Prämisse, der Gestaltungsplan schreibe die Flachdachbauweise fest. Die im Richtprojekt konzipierten Baukörper verfügten über keinerlei Anknüpfungspunkte zur kernzonentypischen Bauweise und stünden in einem unlösbaren Widerspruch zu den Vorgaben der Kernzone. Weshalb sich architektonisch gelungen gestaltete Flachdachbauten im Gestaltungsplanareal, die dessen Lage als Übergangsbereich der Kernzone hin zur angrenzenden Zone für öffentliche Bauten Rechnung tragen, keinesfalls gut in die ortsbauliche und topographische Situation einordnen könnten, ist indessen nicht nachvollziehbar. Wohl sind konkrete Projekte denkbar, denen solches nicht gelänge. Gemäss der Stellungnahme der Baudirektion im Rekursverfahren ermöglicht eine Flachdachgestaltung gegenüber Bauten mit Satteldächern eine einfache, klare Volumetrie, die sich insbesondere gegenüber den kommunalen Schutzobjekten im Nahbereich zurücknimmt. Zumindest eine fachkundige Behörde vertritt mithin die Auffassung, dass eine qualitätsvolle Gestaltung auch mit Flachdächern realisiert werden kann bzw. zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen ist. Ein weiterer Machbarkeitsnachweis einer solchen Bebauung, wie ihn die Beschwerdegegnerschaft fordert, erscheint vor diesem Hintergrund entbehrlich. Die pauschale Auffassung der Vorinstanz, dass sich das notwendige gutachterliche Attest unabhängig von der konkreten Umsetzung des Richtprojekts jedenfalls nicht beibringen liesse, verkennt, dass der Dachform – ob Flach- oder Satteldach – keine alleinig entscheidende Rolle zukommen kann, wenn die gelungene Einordnung und Gestaltung von Neubauten zu beurteilen ist. Der angefochtene Entscheid erachtet die Zugehörigkeit des gesamten Gestaltungsplangebiets

zur Kernzone einzig aufgrund der möglichen Flachdachbauweise als optisch "nicht mehr ablesbar". Das – mit Ausnahme des Hauses Dorfstrasse 100 – noch unüberbaute Gestaltungsplangebiet bildet allerdings nicht nur eine Verbindung zwischen dem östlichen und westlichen Bereich der Kernzone, sondern ebenso einen Übergangsbereich zur nördlich angrenzenden Zone für öffentliche Bauten. Deshalb kann eine gute Einordnung gerade nicht nur darin erblickt werden, eine bestehende Struktur fortzuführen. Die Vorschrift, die Erscheinung und Eigenart des Dorfbildes zu respektieren, wirkt sich hier anders aus als bei den bestehenden Bauten, die selber Teil eines schutzwürdigen Ortsbilds gemäss regionalem Richtplan sind. Die gestalterische Qualität von Neubauten und deren gute Einordnung ist überdies mitnichten nur mit Blick darauf zu beurteilen, ob sich die Dachgestaltung an bestehenden historischen Gebäuden orientiert oder dazu einen Kontrast schaffen will. Solches hat vielmehr anhand einer Gesamtwürdigung zu erfolgen, welche nicht nur anhand eines Richtprojekts, sondern erst hinsichtlich eines ausformulierten Projekts abschliessend vorgenommen werden kann. Ein isoliertes Abstellen auf die Dachform blendet die fachliche Komplexität einer derartigen Würdigung gänzlich aus.

#### **E. 7.7**

Indem die Vorinstanz davon ausgeht, die Zulässigkeit von Flachdächern in der Kernzone könne sich nur auf einzelne Gebäude, nicht aber auf eine gesamte Gebäudegruppe beziehen, wie sie der Gestaltungsplan vorsehe, setzt sie sich zudem in Widerspruch zu den Materialien der letzten BZO-Revision. Aus diesen ist zu schliessen, dass die ausnahmsweise Zulässigkeit von zeitgemässen Bauten mit Flachdach in der Kernzone gerade auch mit Blick auf das Gestaltungsplangebiet beschlossen worden war. Schliesslich erweist sich auch die vorinstanzliche Überlegung als unzutreffend, dass der Gestaltungsplan die Zonenfestsetzung gleichsam rückgängig mache, weil er Bauten ohne Kernzonencharakter zulasse. Die Gemeinde Kilchberg erachtet Satteldächer mit Art. 3.1.1 BZO gerade nicht als zwingend notwendiges Gestaltungsmerkmal von Bauten in der Kernzone, sondern macht die Zulässigkeit von Flachdachbauten von deren guten Einordnung und Gestaltung abhängig. Einen eigentlichen, zwingend durch die Projektierung eines Satteldachs zu respektierenden Kernzonencharakter fordern für Neubauten im Gebiet "Obere Dorfstrasse" weder die BZO noch das übergeordnete Recht.

#### **E. 7.8**

Insgesamt setzte die Vorinstanz ihr eigenes Ermessen hinsichtlich der Wünschbarkeit von Flachdächern in der Kernzone "Obere Dorfstrasse" an Stelle jenes der Gemeinde Kilchberg und missachtete damit in unzulässiger Weise die ihr aufgrund der Gemeindeautonomie auferlegte Zurückhaltung bei der Überprüfung von Planungsentscheiden (dazu E. 3). Der angefochtene Entscheid erweist sich demzufolge als rechtsverletzend.

#### **E. 8.1**

Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz den Rekurs aus anderen Gründen hätte gutheissen müssen.

#### **E. 8.2**

Die Beschwerdegegner wiederholen im Beschwerdeverfahren ihren Standpunkt, wonach das Gestaltungsplangebiet unzureichend erschlossen sei. Entsprechend seien nicht bloss die Immissionsgrenzwerte, sondern die Planungswerte einzuhalten. Die bestehende Hauszufahrt zum Gebäude Dorfstrasse 100 reiche nicht aus; es müsse eine neue Zufahrt geschaffen werden. Dem Gestaltungsplan könnten jedoch keine Angaben zum

Parkplatzbedarf und zum erwarteten Verkehr entnommen werden. Es sei ungenügend abgeklärt, welche Erschliessungsmassnahmen zur Wahrung der Verkehrssicherheit notwendig seien.

### **E. 8.3**

Der Gestaltungsplan regelt gemäss § 83 Abs. 3 PBG die Feinerschliessung innerhalb seines Perimeters. Ausserhalb des Perimeters gelegene Erschliessungsfragen bilden hingegen nicht Teil seines Regelungsinhalts (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 183). Nicht zur Feinerschliessung gehören Strassen und Wege, welche ab den Feinerschliessungsanlagen in die einzelnen Grundstücke hineinführen (sogenannte Hauszufahrten; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 208). Die Vorinstanz erwog, das Gestaltungsplanareal sei offenkundig durch die unmittelbar angrenzende Dorfstrasse feinerschlossen; die diesbezüglichen Vorbringen der Rekurrenten (nunmehr Beschwerdegegner) betreffen lediglich die Hauszufahrt und stünden daher mit der Frage der Erschliessung in keinem Zusammenhang. Auch die Baudirektion erachtete die Feinerschliessung über die Dorfstrasse als genügend konkretisiert. Die beschwerdegegnerischen Ausführungen vermögen diesen Schluss nicht infrage zu stellen. Die Beschwerdegegnerschaft bringt im Wesentlichen vor, die bestehende Hauszufahrt genüge nicht und werde nicht als Zufahrt zur projektierten Tiefgarage genutzt werden können. Es müsse eine neue Zufahrt erstellt werden, die eine Kreuzungssituation schaffe und allenfalls einen Rechtsabbieger auf der Dorfstrasse notwendig machen werde. Eine neue Hauszufahrt gilt indessen gerade nicht als Anlage der Feinerschliessung. Ohnehin ist erst in einem späteren Baubewilligungsverfahren zu prüfen, ob die Zufahrt den Anforderungen von § 237 PBG und der Verkehrserschliessungsverordnung vom 17. April 2019 (VErV; LS 700.4) entspricht. Entscheidend ist bei der Beurteilung des Gestaltungsplans einzig, ob eine gesetzeskonforme Erschliessung überhaupt als möglich erscheint oder nicht (VGr, 3. Dezember 2020, VB.2019.00584, E. 7.3). Dass eine solche von vornherein ausgeschlossen erschiene, ist nicht ersichtlich. Die vorinstanzliche Beurteilung erweist sich in diesem Punkt folglich als zutreffend und der beschwerdegegnerische Einwand als unbegründet. Sodann lässt sich angesichts der örtlichen Verhältnisse aus dem von der Beschwerdegegnerschaft angeführten BGE 147 II 484 E. 4.1 nicht herleiten, dass die im Siedlungsgebiet gelegene streitbetroffene Parzelle nicht als im bundesrechtlichen Sinn erschlossen gelten dürfe.

### **E. 8.4**

Dass die Vorinstanz die weiteren Rügen der Beschwerdegegnerschaft im Rekursverfahren zu Unrecht abgewiesen hätte, ist weder ersichtlich noch dargetan. Eine Neuprojektierung erweist sich demzufolge nicht als erforderlich.

### **E. 9.1**

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Beschwerdegegnerschaft aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Ebenso hat die Beschwerdegegnerschaft die Kosten des Rekursverfahrens zu tragen. Gemäss § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 (GebV VGr; LS 175.252) ist die Gerichtsgebühr nach dem Zeitaufwand des Gerichts, der Schwierigkeit des Falls und dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse zu bemessen. Zu berücksichtigen ist demzufolge insbesondere der nach Vereinigung der beiden Beschwerdeverfahren angesichts von Zahl und Umfang der eingereichten Rechtsschriften angefallene Aufwand

sowie das (nicht zuletzt auch finanzielle) Interesse der privaten Beschwerdegegnerschaft an der Erscheinung und Ausgestaltung einer allfälligen Überbauung des unmittelbar vor ihrer Liegenschaft gelegenen Gestaltungsplangebiets.

### **E. 9.2**

Den obsiegenden privaten Beschwerdeführenden ist eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen, da sich der Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigt (§ 17 Abs. 2 VRG). Die gleichermassen obsiegende Gemeinde Kilchberg ersucht ebenfalls um Zuspreehung einer Parteientschädigung, die Gemeinwesen nach ständiger Praxis nur in Ausnahmefällen zusteht. Die Entschädigungsberechtigung des Gemeinwesens entfällt in der Regel, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört, der Aufwand für das Rechtsmittelverfahren jenen nicht wesentlich übertrifft, den das Gemeinwesen im Rahmen des nichtstreitigen Verfahrens ohnehin erbringen musste, und die Behörden meist einen Wissensvorsprung aufweisen (zum Ganzen VGr, 22. August 2019, VB.2019.00097, E. 6.3; Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 51). Ein solcher Ausnahmefall liegt nicht vor, weshalb der beschwerdeführenden Gemeinde keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

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