

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00489 vom 19. Dezember 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-12-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2023.00489](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00489)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00489 du 19 décembre 2024

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00489 del 19 dicembre 2024

## Regeste

kommunale Nutzungsplanung | Kommunale Nutzungsplanung: Gestaltungsplanpflicht. [Beschwerde gegen die vorinstanzliche Aufhebung der Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung, welche vorsieht, Art. 4 BZO der Stadt Zürich neu um einen Abs. 14 betreffend Gestaltungsplanpflicht für das Gebiet Brunaupark/Uetlihof zu ergänzen.] Rechtsmittellegitimation der Gemeinde (E. 1.2). Gemeindeautonomie bei der Nutzungsplanung (E. 2.1). Die Vorinstanz würdigte die von der Beschwerdeführerin angeführten öffentlichen Interessen für eine Gestaltungsplanpflicht zu Recht als ungenügend: Im Perimeter der geplanten Gestaltungsplanpflicht sind keine inventarisierten oder unter Denkmalschutz gestellten Objekte vorhanden (E. 4.1.1). Die Arealüberbauungsvorschriften sind "streng" genug, um den Bedürfnissen des angrenzenden Inventarobjekts Rechnung zu tragen (E. 4.1.2). Die Beschwerdeführerin zeigt auch nicht auf, aufgrund welcher konkreten Besonderheiten dem massgeblichen Ortsbild mit dem normalen rechtlichen Instrumentarium nicht hinreichend begegnet werden können sollte (E. 4.1.3). Auch mit Blick auf weitere öffentliche Interessen wie unter anderem an der Sicherung einer hohen städtebaulichen Qualität, der Sicherstellung einer differenzierten Verdichtung sowie des Natur- und Landschaftsschutzes gelingt es der Beschwerdeführerin nicht, die Notwendigkeit der Gestaltungsplanpflicht zu belegen (E. 4.2). Beim geltend gemachten Interesse an der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum handelt es sich nicht um das für die strittige Gestaltungsplanpflicht massgebliche Motiv. Die Umsetzung von § 49b PBG betreffend zwei ausgewählte Grundstücke sondernutzungsplanerisch-vorausseilend zu überholen, lässt sich planungsrechtlich nicht plausibel begründen. Nachdem sich sämtliche weiteren Interessen als unbegründet herausstellten, wäre es von vornherein nicht angängig, allein gestützt auf das Interesse betreffend preisgünstigen Wohnraum eine Gestaltungsplanpflicht festzulegen (E. 4.4.2). Damit erübrigt sich die Prüfung, ob die Gestaltungsplanpflicht mit der Eigentumsgarantie vereinbar und damit verhältnismässig wäre (E. 4.6). Ein (allzu) unkoordinierter Erlass von Sondernutzungsplänen für Teile des Gemeindegebiets - oder wie vorliegend gar für ausgewählte Grundstücke - kann in ein Spannungsverhältnis mit der Planungspflicht gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG geraten. Eine solche Vorgehensweise müsste mit Blick auf den raumplanungsrechtlichen Gesamtblick gut begründet sein, woran es vorliegend mangelt. Zu Recht bejahte die Vorinstanz einen (zusätzlichen) Verstoss gegen Art. 21 Abs. 2 RPG (E. 4.7). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2023.00489 Urteil der 3. Kammer vom 19. Dezember 2024 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker,

Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen Stadt Zürich, vertreten durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch RA I, Beschwerdeführerin, gegen Pensionskasse A, vertreten durch RA J, Beschwerdegegnerin, und 1. Baudirektion Kanton Zürich, 2. K-Gesellschaft, vertreten durch RA L, Mitbeteiligte, betreffend kommunale Nutzungsplanung, hat sich ergeben: I. Der Gemeinderat der Stadt Zürich beschloss am 24. November 2021, Art. 4 der Bau- und Zonenordnung (BZO) gemäss Planbeilagen vom 17. Mai 2021 mit einem Absatz 14 wie folgt zu ergänzen: " Im Gebiet Brunaupark/Uetlihof müssen städtebaulich und architektonisch besonders gut gestaltete und nachhaltige Überbauungen sichergestellt werden, die sich in die Umgebung einpassen. Dabei nehmen der Landschaftsschutz und die differenzierte bauliche Verdichtung einen hohen Stellenwert ein. Der Gestaltungsplan soll zudem eine schrittweise, sozial verträgliche Erneuerung ermöglichen und Vorgaben über Mindestanteile preisgünstiger Wohnungen machen." Die Baudirektion des Kantons Zürich genehmigte diesen Beschluss mit Verfügung vom 3. Oktober 2022. II. Die Pensionskasse A erhob am 11. November 2022 Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte, der Festsetzungsbeschluss des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 24. November 2021 und die Genehmigungsverfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 3. Oktober 2022 seien aufzuheben. Mit Entscheid vom 23. Juni 2023 hiess das Baurekursgericht den Rekurs gut und hob die angefochtenen Entscheide auf. III. Mit Beschwerde vom 28. August 2023 an das Verwaltungsgericht beantragte die Stadt Zürich, der Rekursentscheid sei aufzuheben und der Beschluss des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 24. November 2021 sowie die Genehmigungsverfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 3. Oktober 2022 seien zu bestätigen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zulasten der Pensionskasse A. Das Baurekursgericht beantragte mit Eingabe vom 15. September 2023 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Die Baudirektion des Kantons Zürich verzichtete mit Eingabe vom 22. September 2023 ausdrücklich auf Antragsstellung. Die Pensionskasse A beantragte die Abweisung der Beschwerde; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. Die Mitbeteiligte 2 verzichtete stillschweigend auf Vernehmlassung. In den weiteren, bis zuletzt am 29. April 2024 eingereichten Rechtsschriften hielten die Stadt Zürich und die Pensionskasse A an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 und § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG ist eine Gemeinde rechtmittellegitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf eine Verletzung der Gemeindeautonomie im Sinne ihrer Planungsautonomie, weshalb ihre Legitimation zur Beschwerdeerhebung zu bejahen ist (BGE 136 I 265 E. 1.3). Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und im konkreten Fall verletzt wurde, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung der Beschwerde (BGE 135 I 43 E. 1.2 mit Hinweisen). 1.3 Weil auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Gemäss §§ 45 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) kommt den Gemeinden bei der Nutzungsplanung Autonomie zu (BGE 136 I 265 E. 2.2 mit Hinweisen). Das Baurekursgericht überprüft kommunale Nutzungspläne auf alle Mängel, insbesondere auch auf Zweckmässigkeit und Angemessenheit hin (§ 20 Abs. 1 VRG). Damit wird Art. 33 Abs. 3 lit. b des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG;

SR 700) Nachachtung verschafft, der eine volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch mindestens eine kantonale Beschwerdebehörde verlangt. Allerdings ist auch im Anwendungsbereich von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG die der Gemeinde bei der Festsetzung der Bau- und Zonenordnung zustehende Planungsautonomie zu beachten (VGr, 6. Oktober 2016, VB.2016.00211, E. 2). Entsprechend muss sich das Baurekursgericht bei der Überprüfung von kommunalen Nutzungsplänen eine gewisse Zurückhaltung auferlegen (VGr, 14. November 2019, VB.2019.00017, E. 8.3). Ihm bleibt versagt, anstelle der kommunalen planerischen Anordnung eine gleichermassen vertretbare 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 als unangemessen oder rechtswidrig erweist (VGr, 21. September 2015, VB.2014.00480, E. 2.3 f. mit Hinweisen; BGr, 2. Mai 2016, 1C\_34/2016, E. 3.3). Namentlich darf die Rekursbehörde korrigierend eingreifen, wenn sich die kommunale Lösung aufgrund überkommunaler Interessen als unzumutbar 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 in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 20 N. 77 ff.). Respektiert die Rekursinstanz die erhebliche Entscheidungsfreiheit der kommunalen Behörde nicht, so liegt eine Rechtsverletzung vor (Donatsch, § 50 N. 37). Die Rüge, die Vorinstanz habe die Planungsautonomie der Beschwerdeführerin verletzt, ist somit gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG im Beschwerdeverfahren zulässig und im Folgenden zu prüfen.

2.2 Die von der Gemeinde zu erlassende Bau- und Zonenordnung regelt die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind (vgl. § 45 und § 46 Abs. 1 PBG). In diesem Rahmen erfolgt die Unterteilung des Gebiets in Nutzungszonen durch einen Zonenplan (§ 46 Abs. 4 PBG). Innerhalb des Siedlungsgebiets sind Bauzonen auszuscheiden (§ 47 PBG); dabei sind Zonen unterschiedlicher Ausnützung, Bauweise und/oder Nutzweise, wie z. B. Wohnzonen, vorzusehen (vgl. dazu § 48 Abs. 1 und Abs. 2 lit. d PBG). Besteht ein wesentliches öffentliches Interesse, beispielsweise des Ortsbild- und Landschaftsschutzes, des Aussichtsschutzes, des Immissionsschutzes oder ein solches an einer differenzierten baulichen Verdichtung, kann mit der Zonenzuweisung festgelegt werden, dass für bestimmte Teilbereiche ein Gestaltungsplan aufgestellt werden muss (§ 48 Abs. 3 PBG).

2.3 Mit Gestaltungsplänen werden gemäss § 83 PBG für bestimmte umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt, wobei von den Bestimmungen über die Regelbauweise und die kantonalen Mindestabstände abgewichen werden darf (Abs. 1). Für die Projektierung ist ein angemessener Spielraum zu belassen (Abs. 2). Der Gestaltungsplan hat auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausrüstungen und Ausstattungen zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind; er kann Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten (Abs. 3). Erfordern die Umstände (insbesondere in weitgehend überbauten Gebieten) keine umfassende Regelung, kann sich der Inhalt eines Gestaltungsplans auf einzelne Anordnungen beschränken (Abs. 4).

2.4 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 (Robert Wolf/Erich Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich, VLP-Schriftenfolge Nr. 58, Bern 1992, N. 46; vgl. auch Stephan Eschmann, Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht, Zürich 1985, S. 97 ff.). 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 Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer standhalten (VGr, 30. April 2021, VB.2019.00681, E. 2, in BEZ 2021 Nr. 12; bestätigt mit BGr, 8. Juni 2022, 1C\_348/2021).

### **E. 3.1**

Die von der Beschwerdeführerin festgesetzte Gestaltungsplanpflicht beschlägt allein die beiden in der fünfgeschossigen Wohnzone W5 gelegenen, aneinander angrenzenden Grundstücke Kat.-Nr. 01 im Umfang von 55'763 m<sup>2</sup> (nachfolgend: "Uetlihof"; minimaler Wohnanteil 0 %) und Kat.-Nr. 02 im Umfang von 39'488 m<sup>2</sup> (nachfolgend: "Brunaupark"; minimaler Wohnanteil 60 %). Beide Grundstücke sind bereits überbaut. Nicht vom Gestaltungsplanperimeter umfasst wird das dritte im Gebiet M in der Wohnzone W5 gelegene Grundstück Kat.-Nr. 03, welches unmittelbar östlich an den Brunaupark angrenzt. Die Mitbeteiligte 2 ist Eigentümerin des Uetlihofs. Sie hegt keine Neubauabsichten und beteiligt sich nicht am Rechtsmittelverfahren (einleitend E. III). Die Beschwerdegegnerin als Eigentümerin des Brunauparks plant hingegen einen (wie bereits der Bestand als Arealüberbauung konzipierten) Ersatzneubau. Diesbezüglich wurde die Aufhebung einer ersten Baubewilligung vom 10. März 2020 aus lärmschutzrechtlichen Gründen mittlerweile letztinstanzlich bestätigt (BGr, 11. Juni 2024, 1C\_697/2021). Eine Nachbarbeschwerde gegen eine zweite, von der Vorinstanz noch bestätigte Baubewilligung vom 23. August 2022 hiess das Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 21. Dezember 2023 gut (VGr, 21. Dezember 2023, VB.2023.00209). Hiergegen gelangte die Beschwerdegegnerin an das Bundesgericht, wo das Verfahren derzeit hängig ist (BGr, 1C\_235/2024).

### **E. 3.2**

Der Rechtsstreit im vorliegenden nutzungsplanerischen Verfahren betrifft namentlich die Frage, ob die Beschwerdeführerin ein wesentliches öffentliches Interesse im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG für die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht betreffend die Grundstücke Uetlihof und Brunaupark geltend machen kann.

### **E. 3.3**

Das Baurekursgericht hat die von der Beschwerdeführerin angeführten öffentlichen Interessen für eine Gestaltungsplanpflicht im Hinblick auf den Massstab von § 48 Abs. 3 PBG als ungenügend gewürdigt. Der zweiten Baubewilligung für den Ersatzneubau des Brunauparks liege ein Bauprojekt zugrunde, das in einem äusserst aufwendigen Verfahren und in enger Zusammenarbeit mit mehreren Fachstellen der Beschwerdeführerin ausgearbeitet worden sei. Das zweite Bauprojekt trage folgenden, zur Begründung der Gestaltungsplanpflicht behaupteten öffentlichen Interessen bereits vollumfänglich Rechnung: Denkmal- und Ortsbildschutz, Sicherung einer hohen städtebaulichen Qualität

und Sicherstellung einer differenzierten baulichen Verdichtung, Berücksichtigung der Lage am Rand des Siedlungsgebiets, Natur- und Landschaftsschutz sowie Lärmschutz. Es sei nicht ersichtlich, welche zusätzlichen Verbesserungen mit einem Gestaltungsplan – verglichen mit dem zweiten Bauprojekt – in Bezug auf diese öffentlichen Interessen noch erreichbar wären. Das von der Beschwerdeführerin überdies bzw. neu geltend gemachte Interesse an der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum würde hingegen als einziges einen Unterschied zum zweiten Bauprojekt schaffen, da bei diesem kein entsprechender Mindestanteil preisgünstiger Wohnungen vorgesehen sei. Bei diesem Interesse dürfte es sich daher auch um das für die Einführung der strittigen Gestaltungsplanpflicht massgebliche Motiv handeln. Indessen würde mit diesem Vorgehen in unzulässiger Weise die noch nicht in Kraft stehende kommunale Umsetzung von § 49b PBG vorweggenommen. Gemäss diesem Artikel können bei Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungsplänen, die zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten führen, Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum festgelegt werden. Im Übrigen zeige sich gerade aufgrund der kommunalen Umsetzung, mit welcher unter bestimmten Voraussetzungen ein entsprechender Mindestanteil bei Arealüberbauungen vorgesehen wäre, dass auch diesem Aspekt dereinst im Rahmen der regulären Bestimmungen betreffend Arealüberbauung Rechnung getragen werden könne, ohne dass es insoweit einer spezifischen Vorgabe in einem Gestaltungsplan bedürfe. Überdies wäre es, nachdem alle anderen ins Feld geführten öffentlichen Interessen unbegründet seien, von vornherein nicht angängig, allein gestützt auf das Interesse an preisgünstigem Wohnraum – selbst wenn dieses entgegen dem Ausgeführten als wesentliches öffentliches Interesse zu qualifizieren wäre – eine Gestaltungsplanpflicht festzusetzen. Hinzu komme, dass sich die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht auch als unverhältnismässig erweise. Nicht nur fehle nach dem Ausgeführten bereits ein erhebliches öffentliches Interesse an deren nutzungsplanerischer Festsetzung. Darüber hinaus erweise sich diese auch als der Beschwerdegegnerin nicht zumutbar und stelle einen unzulässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Schliesslich verstosse die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht vorliegend auch gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit.

#### **E. 4.1.1**

Betreffend das von der Beschwerdeführerin für die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht als erstes angeführte Interesse des Denkmal- und Ortsbildschutzes ist zunächst mit der Vorinstanz festzuhalten, dass im Perimeter der geplanten Gestaltungsplanpflicht keine inventarisierten oder unter Denkmalschutz gestellten Objekte vorhanden sind. Abgesehen von der nördlich an den Perimeter angrenzenden, inventarisierten Wohnsiedlung "D" sind überhaupt keine denkmalschutzrechtlichen Besonderheiten zu verzeichnen. Die beiden Grundstücke befinden sich auch weder im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder noch im kommunalen Inventar der Denkmalpflege und Gartendenkmalpflege. Das eher peripher gelegene Gestaltungsplangebiet ist im Übrigen namentlich von Groberschliessungsstrassen (E-Strasse; F-Strasse) sowie Grundstücken in Freihalte- und Erholungszonen (genutzt etwa als Familiengartenareal [Kat.-Nr. 04]) sowie in einer Zone für öffentliche Bauten (G [Kat.-Nr. 05]) umgeben. Die beschwerdeführerische Argumentation läuft bei Lichte betrachtet letztlich darauf hinaus, dass sich für jedes beliebige Grundstück auf dem Gemeindegebiet eine Gestaltungsplanpflicht rechtfertigen liesse, sobald dieses Grundstück an ein mit einem Inventar- oder Denkmalschutzobjekt überstelltes Grundstück angrenzt. Angesichts der Vielzahl von Inventar- und Denkmalschutzobjekten auf dem Gemeindegebiet könnte die Nutzungsplanung nach dieser

Auffassung sondernutzungsplanerisch in nicht unerheblichem Ausmass unterlaufen werden (zur stufengerechten Planungspflicht siehe nachfolgend E. 4.7.4).

#### **E. 4.1.2**

Der inventarisierten Wohnsiedlung "D" kann sodann mit dem Instrumentarium der Nutzungsplanung und des Baubewilligungsverfahrens in denkmalschutzrechtlicher Hinsicht hinreichend Rechnung getragen werden. Das (nicht rechtskräftige) Urteil des Verwaltungsgerichts vom 21. Dezember 2023 betreffend das zweite Bauvorhaben dokumentiert dies, indem es den eingereichten Umgebungsplan – gerade mit Blick auch auf den Grenzbereich zum Schutzobjekt – als zu wenig aussagekräftig respektive den Umfang der nebenbestimmungsweise verlangten Änderungen als zu massiv und daher als mit den Anforderungen an die Umgebungsplanung im Rahmen einer Arealüberbauung nicht vereinbar erachtet (VGr, 21. Dezember 2023, VB.2023.00209, E. 6.2). Damit wird offensichtlich, dass die Arealüberbauungsvorschriften "streng" genug sind, um den Bedürfnissen des angrenzenden Inventarobjekts Rechnung zu tragen. Dass bei der Projektierung von Ersatzneubauten auf einem fast 40'000 m<sup>2</sup> grossen Grundstück wie demjenigen der Beschwerdegegnerin auf die Privilegien einer Arealüberbauung (§ 71 PBG in Verbindung mit Art. 8 BZO) allenfalls auch verzichtet werden könnte und auch Ersatzneubauten nach den Vorschriften der Regelüberbauung denkbar seien, in welchem Fall der strengere Umgebungsschutz gemäss den Arealüberbauungsvorschriften nicht greifen würde, darf mit der Auffassung der Beschwerdegegnerin bereits aus wirtschaftlichen Überlegungen als unrealistisch bezeichnet werden. Dies, weil im Fall einer Arealüberbauung eine massiv höhere Ausnützung realisiert werden kann. Für das (noch) grössere Grundstück Uetlihof gilt dies umso mehr. Grundstücke dieser Grössenordnung auf dem Gemeindegebiet der Stadt Zürich werden von privaten Bauherrschaften nachvollziehbarerweise praktisch ausschliesslich unter Inanspruchnahme der Möglichkeiten der Arealüberbauungsweise beplant und bebaut. Damit kommen stets die Bestimmungen von § 71 PBG in Verbindung mit Art. 8 BZO zur Anwendung, welche in Bezug auf die Anforderungen an die Umgebungsgestaltung strenger sind als die Vorschrift von § 238 Abs. 2 PBG. Ein "Rückfall" auf den grobmaschigeren Schutzmechanismus von § 238 Abs. 2 PBG ist daher selbst dann kaum vorstellbar, wenn die verwaltungsgerichtliche Aufhebung der Baubewilligung für das zweite Bauvorhaben durch das Bundesgericht bestätigt würde. Dies gilt auch mit Blick auf die erheblichen Planungsaufwände, welche die Beschwerdegegnerin für den geplanten Ersatzneubau in Gestalt einer Arealüberbauung seit mittlerweile dem Jahr 2017 getätigt hat und derer sie im Falle des wie erwähnt unrealistischen Umschwenkens auf die Planung einer Überbauung nach den Vorschriften der Regelüberbauung gänzlich verlustig ginge. Welche weiteren Verbesserungen in Bezug auf den Umgebungsschutz nur mit den Mitteln eines Gestaltungsplans zu bewältigen wären, zeigt die Beschwerdeführerin im Übrigen auch im Vergleich mit der Vorschrift von § 238 Abs. 2 PBG nicht konkret auf. Dass es möglich wäre, im Rahmen eines Gestaltungsplans im Vergleich mit § 238 Abs. 2 PBG erhöhte Gestaltungsanforderungen festzulegen und "weitere differenzierte und auf die konkreten Verhältnisse bezogene Festlegungen hinsichtlich Gestaltung und Einordnung" zu treffen oder Regelungen festzulegen, die über den "reinen" Umgebungsschutz gemäss § 238 Abs. 2 PBG hinausgehen, ist zutreffend, beschreibt aber letztlich nur mit allgemeinen Formulierungen das Wesen eines Gestaltungsplans. Die konkrete Notwendigkeit eines solchen wird damit vorliegend nicht begründet und ist mit der Auffassung der Vorinstanz auch nicht ersichtlich.

### **E. 4.1.3**

Der Begriff Ortsbildschutz umfasst sodann konkrete Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze (§ 203 Abs. 1 lit. c 1. Teil PBG). Indem die Beschwerdeführerin insoweit zusammenfassend konstatiert, mit der Gestaltungsplanpflicht und dem festzusetzenden Gestaltungsplan würde für das ganze von der Gestaltungsplanpflicht betroffene Gebiet eine Grundlage für eine der "konkreten, anspruchsvollen städtebaulichen Situation optimal angepasste Bebauung geschaffen", erschöpft sich auch ihre diesbezügliche Argumentation letztlich in Leerformeln. Die Beschwerdeführerin zeigt nicht auf, aufgrund welcher konkreten Besonderheiten dem massgeblichen Ortsbild mit dem normalen rechtlichen Instrumentarium (Nutzungsplanung; Baubewilligung) nicht hinreichend begegnet werden können sollte. Es ist entgegen der Beschwerdeführerin auch nicht Aufgabe der Vorinstanz, die – von der Beschwerdeführerin gerade nicht dargelegte – Notwendigkeit eines Gestaltungsplans zu entkräften. Dies liefe entgegen dem vorstehend Ausgeführten (E. 2.4 am Ende) auf eine Art Beweislastumkehr hinaus. "Beweispflichtig" ist die Notwendigkeit einer Gestaltungsplanpflicht und nicht der Verzicht auf eine solche.

### **E. 4.1.4**

Zusammenfassend ist mit der Auffassung der Beschwerdegegnerin auch und gerade im Lichte des Entscheids VB.2023.00209 vom 21. Dezember 2023 nicht auszumachen, weshalb das nutzungsplanerische und baubewilligungsrechtliche Instrumentarium nicht ausreichen sollte, um die denkmal- und ortsbildschutzrechtliche Situation im Gestaltungsplanperimeter und unmittelbar an diesen angrenzend zu erfassen. Für das Grundstück Uetlihof kann angesichts der weitgehend identischen räumlichen Ausgangslage nichts anderes gelten. Mitunter ändert sich am Gesagten auch mit Blick auf den gesamten Gestaltungsplanperimeter im Sinne einer Gesamtbetrachtung nichts.

### **E. 4.2**

Mit Blick auf die öffentlichen Interessen an der Sicherung einer hohen städtebaulichen Qualität, der Sicherstellung einer differenzierten baulichen Verdichtung, der Berücksichtigung der Lage am Rand des Siedlungsgebiets sowie des Natur- und Landschaftsschutzes drängt sich mit der Auffassung der Vorinstanz keine andere Würdigung auf. Daran ändert eine vom zweiten Bauvorhaben losgelöste Betrachtungsweise wiederum nichts. Jedes allfällige weitere Bauvorhaben einer privaten Bauherrschaft würde wie erwähnt mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erneut als Arealüberbauung geplant bzw. realisiert. Damit griffe zum Schutz der erwähnten öffentlichen Interessen (erneut) das Instrumentarium gemäss § 71 Abs. 2 PBG. Die private Beschwerdegegnerin hat im Rekursverfahren detailliert aufgezeigt, dass sie das (zweite) Bauvorhaben in einem äusserst aufwendigen Verfahren und in enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Städtebau und Denkmalpflege der Beschwerdeführerin geplant und weiterentwickelt hat. Es wurde ein Studienauftrag mit vier renommierten Architekturbüros durchgeführt. Dabei wurden hohe Anforderungen an die städtebauliche Qualität und die Freiraumgestaltung vorgegeben. Insbesondere die spezielle Lage mit einerseits städtischem Anschluss und andererseits Übergang in die offene Grünzone der H wurde dabei ausdrücklich betont. Es ist nicht auszumachen, weshalb ein allfälliges drittes Bauvorhaben nach Massgabe der Arealüberbauungsvorschriften nicht mit der gleichen Sorgfalt und Intensität angegangen werden sollte. Ohnehin wäre im Falle eines dritten Bauvorhabens auch insoweit bereits aus wirtschaftlichen Gründen zu erwarten, dass auf den bereits weit fortgeschrittenen Planungen aufgebaut würde, soweit sich diese mit Blick auf die erwähnten öffentlichen

Interessen – auch und gerade im Lichte des Entscheids VB.2023.00209 vom 21. Dezember 2023 – weiterhin als zutreffend erweisen. Die planerischen und gestalterischen Entwicklungsprozesse bzw. Erkenntnisse würden nicht verloren gehen. Entgegen der Beschwerdeführerin ist es im Übrigen mitnichten so, dass § 71 PBG einzig erhöhte ästhetische Anforderungen stellt und eine Bauherrschaft "bei Arealüberbauungen in der Platzierung und der architektonischen Gestaltung der Baute und deren Umschwung weitgehend frei" bleibt. Die im Rahmen des Studienauftrags erarbeiteten Projekte wurden vom Baukollegium der Stadt Zürich unter Mitwirkung von Vertretern mehrerer Fachstellen der Beschwerdeführerin selbstredend (auch) etwa eingehend hinsichtlich der Lage und Stellung der Baukörper überprüft. Bei einem allfälligen dritten Bauvorhaben wäre nichts anderes zu erwarten. Insgesamt gelingt es der Beschwerdeführerin auch mit Blick auf die öffentlichen Interessen an der Sicherung einer hohen städtebaulichen Qualität, der Sicherstellung einer differenzierten baulichen Verdichtung, der Berücksichtigung der Lage am Rand des Siedlungsgebiets sowie des Natur- und Landschaftsschutzes nicht, die Notwendigkeit einer Gestaltungsplanpflicht – etwa mittels entsprechend konkreter Einträge aus den kantonalen oder regionalen Richtplänen – zu belegen. Die entsprechenden Ausführungen der Beschwerdeführerin verbleiben im Ungefähren und erschöpfen sich letztlich in allgemeinen Erläuterungen darüber, weshalb eine Sondernutzungsplanung zur optimalen Verwirklichung etwelcher öffentlicher Interessen sinnvoll sei.

#### **E. 4.3**

Auch mit Blick auf den Lärmschutz ergibt sich kein anderes Bild. Die Beschwerdeführerin hält insoweit nur dafür, dass im Rahmen einer Sondernutzungsplanung "auch andersgeartete, unter Umständen bessere Lösungen" denkbar wären als beim zweiten Bauprojekt. Damit wird aber mit keinem Wort begründet, weshalb in lärmschutzrechtlicher Hinsicht eine Sondernutzungsplanung vonnöten sein sollte. Bemerkungsweise wird die effektive Einhaltung der Immissionsgrenzwerte gemäss der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) auch bei vorgelagerter Sondernutzungsplanung erst im Rahmen eines konkreten Bauprojekts geprüft (vgl. Michael Steiner/Thomas Wipf in: Christoph Fritzsche et al. [Hrsg.], Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. A., Wädenswil 2024, S. 203). Diese Prüfung fällt aber nicht strenger oder weniger streng aus, je nachdem, ob dem bundeslärmschutzrechtlich zu überprüfenden Bauvorhaben auf kantonaler Ebene noch eine zusätzliche Planungsebene vorgelagert ist. Eine solche ist daher mit Bezug auf den Lärmschutz schon rein sachlogisch kaum begründbar; das Argument scheint vorgeschoben. Mit dem zweiten Bauvorhaben hat die private Beschwerdegegnerin zudem aufgezeigt, dass die lärmschutzrechtlichen Herausforderungen ohne (unzulässige; BGr, 11. Juni 2024, 1C\_697/2021) Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 31 Abs. 2 LSV zu bewältigen sind. Das lärmschutzrechtliche Lösungspotenzial eines normalen Baubewilligungsverfahrens wird in Bezug auf die fraglichen Grundstücke jedenfalls auch bei einer vom zweiten Bauvorhaben losgelösten Betrachtungsweise nicht überanstrengt.

#### **E. 4.4.1**

Mit der Auffassung der Vorinstanz sowie im Verein mit dem vorstehend Ausgeführten dürfte es sich beim geltend gemachten Interesse an der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum um das für die strittige Gestaltungsplanpflicht massgebliche Motiv handeln. Die geltende Rechtslage, sprich die (weitgehend) am 1. November 2018 in Kraft gesetzte BZO 2016, gemäss welcher die Grundstücke Brunaupark und Uetlihof wie erwähnt in der fünfgeschossigen Wohnzone W5 liegen, kennt keine solchen Vorschriften. Am

1. November 2019 traten § 49b PBG und die Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum vom 11. Juli 2018 (PWV; LS 700.8) in Kraft. Diese Verordnung regelt für preisgünstigen Wohnraum unter anderem die Grundsätze für die Festlegung von Mindestanteilen in der Bau- und Zonenordnung (§ 1 lit. a PWV). In der Stadt Zürich sind Bestrebungen zur Umsetzung von § 49b PBG im Gange. Mit Weisung vom 14. Juli 2022 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat die Ergänzung von Art. 8 BZO betreffend Arealüberbauung im Sinne der Umsetzung von § 49b PBG. Gemäss Medienmitteilung vom 1. November 2023 zog der Stadtrat den Antrag indes wieder zurück. Im Rahmen der Beratung habe sich gezeigt, dass eine Anpassung des Art. 8 BZO bezüglich Arealüberbauungen aufgrund einer Vielzahl von zu berücksichtigenden Themen einer umfassenderen Gesamtsicht bedürfe. Die Umsetzung werde daher im Rahmen einer zukünftigen BZO-Revision stattfinden ([www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/ueber\\_das\\_dep\\_artement/medien/medienmitteilungen/2023/november/231101a.html](http://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/ueber_das_dep_artement/medien/medienmitteilungen/2023/november/231101a.html); besucht am 14. November 2024).

#### **E. 4.4.2**

Dem Aspekt preisgünstigen Wohnens kann und soll damit in der Stadt Zürich in Umsetzung von § 49b PBG erklärermassen Rechnung getragen werden, und zwar nach Massgabe einer umfassenden Gesamtsicht. Weshalb es bei dieser Ausgangslage einer speziellen Vorschrift in der BZO bedarf, welche die Umsetzung von § 49b PBG betreffend zwei ausgewählte Grundstücke quasi sondernutzungsplanerisch-vorausseilend zu überholen beabsichtigt, lässt sich planungsrechtlich nicht plausibel begründen. Wiederum im Ungefähren verbleibt auch hier die beschwerdeführerische Argumentation, wonach mit einem Gestaltungsplan das Ziel der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum zweckmässig umgesetzt werden könne und dabei abweichende und spezifischere Festlegungen möglich wären als mit der Anwendung einer revidierten BZO-Bestimmung. Die Notwendigkeit einer Sondernutzungsplanung lässt sich damit nicht erklären respektive läuft eine solche Ansicht – erneut – auf das allgemeine Argumentarium hinaus, dass sich mit einer Sondernutzungsplanung letztlich jedwelche öffentlichen Interessen besser verwirklichen liessen als gemäss der Grundnutzungsordnung (vgl. hierzu bereits E. 4.2 am Ende). Mit der vom Stadtrat Zürich zu Recht erkannten Notwendigkeit einer umfassenderen Gesamtsicht – auch und gerade in Bezug auf die stufengerechte Planungspflicht (siehe hierzu sogleich E. 4.7.4) – hat eine solche Vorgehensweise wenig gemein. Zutreffend ist schliesslich die vorinstanzliche Ansicht, dass es, nachdem sich sämtliche weiteren ins Feld geführten Interessen als unbegründet herausgestellt haben, von vornherein nicht angängig wäre, allein gestützt auf das Interesse betreffend preisgünstigen Wohnraum eine Gestaltungsplanpflicht festzulegen.

#### **E. 4.5**

Zusammengefasst sind keine hinreichenden öffentlichen Interessen im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG für die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht auf den Grundstücken Uetlihof und Brunaupark dargetan.

#### **E. 4.6**

Mangels hinreichender öffentlicher Interessen an der Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht erübrigt sich die Prüfung, ob diese mit der Eigentumsgarantie bei den betroffenen Grundstücken vereinbar und damit verhältnismässig wäre. Bemerkungsweise stellt der Einschub einer weiteren Planungsstufe zwischen Rahmennutzungsplan und Baubewilligung einen empfindlichen Eingriff in die Baufreiheit

dar (VGr, 30. April 2021, VB.2019.00681, E. 4.3). Beiden Grundstücken würde ihre derzeit vorhandene Baureife entzogen. Der Eingriff in die Eigentumsgarantie wöge beim Grundstück Brunaupark angesichts des weit fortgeschrittenen Planungsstadiums für einen Ersatzneubau nach Massgabe der Grundnutzungsordnung (noch) schwerer als im Fall des Grundstücks Uetlihof, dessen Eigentümer derzeit keine Neuüberbauungsabsichten hegt. Bei dieser Ausgangslage stiegen die Anforderungen an die Zumutbarkeit des Eigentumseingriffs respektive an die Wesentlichkeit des öffentlichen Interesses im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG jedenfalls in Bezug auf das Grundstück der Beschwerdegegnerin grundsätzlich (noch) weiter an. Auf die entsprechenden Erwägungen der Vorinstanz, weshalb vorliegend auch das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt wäre, kann in Anwendung von § 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG ergänzend verwiesen werden.

#### **E. 4.7.1**

Die Vorinstanz erachtet die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht für die beiden Grundstücke überdies auch deshalb als unzulässig, weil der Grundsatz der Planbeständigkeit verletzt werde. Die der Einführung der Gestaltungsplanpflicht zugrunde liegende Motion GR 2019/90 vom 13. März 2019 sei sehr kurz nach Inkrafttreten der BZO 2016 (1. November 2018) eingereicht worden. Die für Eigentümerschaften und Bauherrschaften elementare Planungssicherheit werde missachtet, wenn das Gemeinwesen so kurze Zeit nach erfolgter Revision der Nutzungsplanung abweichende nutzungsplanerische Festlegungen treffe, mit welchen seitens der Parteien nicht habe gerechnet werden müssen, nachdem offensichtlich anlässlich der BZO-Revision 2016 noch keine Veranlassung zur Einführung der strittigen Gestaltungsplanpflicht bestanden habe. Diese sei lediglich durch die Bauabsichten der Beschwerdegegnerin ausgelöst worden. Ein solches Vorgehen des Planungsträgers sei mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit nicht zu vereinbaren. Die Festsetzung der strittigen Gestaltungsplanpflicht erfolge in Missachtung von Art. 21 Abs. 2 RPG, was schon bei isolierter Betrachtung zur Guttheissung des Rechtmittels führen müsse.

#### **E. 4.7.2**

Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Der Planungshorizont für Bauzonen beträgt grundsätzlich 15 Jahre (Art. 15 Abs. 1 RPG). Ob eine Plananpassung aufgrund veränderter Verhältnisse gerechtfertigt ist, beurteilt sich aufgrund einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran. Ein Nutzungsplan kann allerdings seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist (vgl. BGE 148 II 417 E. 3.2 mit weiteren Verweisen).

#### **E. 4.7.3**

Was die Beschwerdeführerin gegen die vorinstanzlichen Erwägungen vorbringt, überzeugt nicht. Dass sich die BZO-Teilrevision 2016 nicht mit Gestaltungsplänen oder der Festsetzung von Gestaltungsplanpflichten befasste, mithin nicht mit Sonder

nutzungsplanung als solcher, liegt bei der Revision einer Nutzungsplanung in der Natur der Sache. Bemerkungsweise war das Ziel, preisgünstigen Wohnraum zu schaffen, im Rahmen der BZO-Teilrevision durchaus Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Ein entsprechender Programmartikel, der in der Fassung der öffentlichen Auflage noch vorhanden war (Art. 4b), wurde indes mangels in Aussicht gestellter Genehmigungsfähigkeit durch die Genehmigungsbehörde – nur, aber immerhin – auf Richtplanstufe verankert. Dies, indem der regionale Richtplan den behördenverbindlichen Auftrag formuliert, einen kommunalen Siedlungsrichtplan zu erlassen, der die zusätzlichen Verdichtungspotenziale unter Nachweis verschiedener Voraussetzungen – u. a. der angemessenen Schaffung preisgünstigen Wohnraums – aufzeigt (vgl. Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich [BZO 2014], Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV vom 1. Oktober 2014, S. 38 f.). Im Lichte dieser Umstände zeugt eine Motion betreffend eine Gestaltungsplanpflicht mit derselben Stossrichtung für ausgewählte Grundstücke nur wenige Monate nach (weitgehendem) Inkrafttreten der BZO-Teilrevision 2016 jedenfalls nicht von einer planungsrechtlichen Gesamtsicht. Dass mit der Teilrevision 2016 keine Umzonung der Grundstücke Uetlihof und Brunaupark erfolgte, ändert hieran nichts.

#### **E. 4.7.4**

Die Vorgehensweise der Beschwerdeführerin erscheint denn auch mit Blick auf Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 ff. RPG sowie Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) fragwürdig. Die Nutzungsplanung hat grundsätzlich das ganze Planungsgebiet vollständig zu erfassen und soll aus einer Gesamtsicht heraus erfolgen (siehe schon oben E. 4.4.2); dies unter umfassender Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Interessen und Gesichtspunkte. Die zugrunde liegende Nutzungsplanung ist vorliegend wie erwähnt am 1. November 2018 in Kraft getreten. Der Text der nur gerade viereinhalb Monate danach eingereichten Motion GR 2019/90 vom 13. März 2019 nimmt sodann explizit auf die seit dem Jahr 2017 laufende Planung des Ersatzneubaus der Beschwerdegegnerin Bezug. Mithin wurde die hier umstrittene Gestaltungsplanpflicht offenkundig durch dieses in Planung befindliche Bauvorhaben ausgelöst. Wenn die Beschwerdeführerin einwendet, es sei auf dem Gemeindegebiet der Stadt Zürich üblich, dass Gestaltungsplanverfahren wie auch die Festsetzung von Gestaltungsplanpflichten regelmässig unabhängig von laufenden BZO-Revisionen erfolgten, ist dem entgegenzuhalten, dass ein (allzu) unkoordinierter Erlass von Sondernutzungsplänen für Teile des Gemeindegebiets – oder wie vorliegend gar für ausgewählte Grundstücke – in ein Spannungsverhältnis mit der Planungspflicht gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG geraten kann. Es ist jedenfalls zu vermeiden, dass die in der vorgelagerten Planung festgelegten grundlegenden Optionen durch die sukzessive Verabschiedung von punktuellen Sondernutzungsplänen umgangen werden, die oftmals eher partikularen Interessen folgen (vgl. BGr, 29. April 2014, 1C\_800/2013, E. 2.2.1). Eine solche Vorgehensweise müsste mit Blick auf den raumplanungsrechtlichen Gesamtblick gut – und je jünger die zugrunde liegende Nutzungsplanung ist, umso besser – begründet sein, woran es vorliegend nach dem vorstehend Ausgeführten mangelt.

#### **E. 4.7.5**

Zusammenfassend hat die Vorinstanz einen (zusätzlichen) Verstoss gegen Art. 21 Abs. 2 RPG zu Recht bejaht.

#### **E. 5**

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde abzuweisen.

**E. 6**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG) und ist der Beschwerdegegnerin zulasten der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteienschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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