

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00560 vom 19. September 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-09-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2023.00560](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00560)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00560 du 19 septembre 2024

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00560 del 19 settembre 2024

## Regeste

Privater Gestaltungsplan | [Gestaltungsplan "Areal Hardturm - Stadion"] Das Gestaltungsplanverfahren wurde korrekt durchgeführt (E. 4). Namentlich ist es nicht bundesrechtswidrig, dass sich die Beschwerdeführenden erst nach der Genehmigung des Gestaltungsplans durch die Baudirektion rechtlich gegen den Gestaltungsplan zur Wehr setzen konnten (E. 4.2), durfte die private Urheberin den Gestaltungsplan nach der Vorprüfung durch die Baudirektion noch überarbeiten (E. 4.4) und haben die Planungsbehörden die raumplanungsrechtlich erforderliche Interessenabwägung vorgenommen (E. 4.6). Auch in materieller Hinsicht verletzt der Gestaltungsplan kein Recht (E. 5-19): Insbesondere lässt er Raum für ein Bauvorhaben, welches den von § 284 Abs. 1 PBG für Hochhäuser verlangten ortsbaulichen Gewinn bringen kann (E. 6.4) und keine nach § 284 Abs. 4 PBG unzulässige Beeinträchtigung der Nachbarschaft namentlich durch Schattenwurf bewirkt (E. 6.5). Eine rechtmässige Erschliessung der mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauvorhaben erscheint möglich (E. 7). Keine Verletzung des Lärmschutzrechts (E. 8), des Ortsbild- und Denkmalschutzes (E. 9), des Gewässerschutzrechts (E. 11) und des Biotopschutzes (E. 12). Keine unzulässige Abweichung von der Rahmennutzungsordnung (E. 19). Die Festsetzung der Rekursgebühren durch das Baurekursgericht auf Fr. 40'000.- hält einer Rechtskontrolle stand (E. 20). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Vorinstanz habe in mehrfacher Hinsicht ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Damit rügen sie sinngemäss eine Verletzung von Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

### E. 3.1

Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör und dabei insbesondere Anspruch auf Äusserung zur Sache vor Fällung des Entscheids, auf Abnahme ihrer erheblichen, rechtzeitig und formrichtig angebotenen Beweise und auf Mitwirkung an der Erhebung von Beweisen oder zumindest auf Stellungnahme zum Beweisergebnis (BGE 148 II 73 E. 7.3.1; BGE 145 I 167 E. 4.1; vgl. auch BGE 149 I 91 E. 3.2). Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt zudem, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich

widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 148 III 30 E. 3.1; VGr, 13. Juni 2024, VB.2023.00256, E. 5.2). Des Weiteren kann die Entscheidungsinstanz ohne Verletzung des rechtlichen Gehörs auf die Abnahme angebotener Beweise verzichten, wenn sie aufgrund der vorhandenen Akten ihre Überzeugung bilden konnte und ohne Willkür annehmen durfte, ihre Beurteilung werde auch durch weitere Beweiserhebungen nicht mehr geändert (antizipierte Beweiswürdigung; vgl. BGE 147 IV 534 E. 2.5.1; BGE 145 I 167 E. 4.1; BGE 144 II 427 E. 3.1.3; VGr, 21. März 2024, VB.2023.00529, E. 2.2).

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, sie hätten vor der Vorinstanz verschiedene Beweisanträge gestellt, welche nicht behandelt worden seien. Sie hätten namentlich beantragt, von der Beschwerdegegnerin 3 einen Kaufvertrag herauszuverlangen, vorschriftsgemässe Schattendiagramme einzufordern, ein Gutachten zur Beeinträchtigung von Schutzobjekten einzuholen, die Naturwerte im Planungsareal zu erheben bzw. von Grün Stadt Zürich eine Artenliste anzufordern und ein Gutachten über das Vorkommen verschiedener Tierarten bzw. Schutzmöglichkeiten für diese einzuholen. Indem die Vorinstanz diese Anträge nicht behandelt habe, habe sie ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Bei dem von den Beschwerdeführenden erwähnten Kauf scheint ein Erwerb von Grundstücken beim Hardturm-Areal durch die Beschwerdegegnerin 3 im Jahr 2010 angesprochen zu sein. Dass das Grundstück des umstrittenen Gestaltungsplans im Eigentum der Beschwerdegegnerin 3 steht, geht aus dem angefochtenen Entscheid hervor und ist nicht umstritten. Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid die Geschichte des Hardturm-Areals und die Geschehnisse seit dem Abriss des alten Stadions (ab 2008) zusammengefasst und unter anderem erklärt, es seien seit der Jahrtausendwende nacheinander verschiedene Projekte für einen Neubau des Stadions verfolgt worden, welche aus verschiedenen, im jetzigen Verfahren nicht zu vertiefenden Gründen gescheitert oder aufgegeben worden seien. Das mit dem vorliegend umstrittenen Gestaltungsplan verbundene Projekt wurde erst im Jahr 2015 initiiert. Aus den Erwägungen der Vorinstanz kann geschlossen werden, dass sie sich aus der Edition eines Kaufvertrags aus dem Jahr 2010 für das vorliegende Verfahren keine entscheidwesentlichen Erkenntnisse versprach. Sodann hat sich die Vorinstanz mit der Rüge der Beeinträchtigung der Nachbarschaft durch Schattenwurf und mit den Rügen betreffend Denkmal-, Ortsbild- sowie Naturschutz ausführlich auseinandergesetzt. Sie hat auf die zu diesen Themen in den Akten liegenden Berichte, Pläne und Diagramme hingewiesen. Aus den entsprechenden Erwägungen kann geschlossen werden, dass sich die Vorinstanz aus den von den Beschwerdeführenden beantragten zusätzlichen Diagrammen und Gutachten keine entscheidwesentlichen Erkenntnisse versprach. Die Akten zum vorliegend umstrittenen Gestaltungsplan sind umfangreich und ergiebig. Die Vorinstanz durfte ohne Verletzung des rechtlichen Gehörs auf die Abnahme weiterer Beweise verzichten, weil sie aufgrund der vorhandenen Akten ihre Überzeugung bilden konnte und ohne Rechtsverletzung annehmen durfte, ihre Beurteilung werde durch weitere Beweiserhebungen nicht mehr geändert. Dass sich die Vorinstanz aus weiteren Beweiserhebungen keine entscheidwesentlichen Erkenntnisse versprach, geht aus dem angefochtenen Entscheid ausreichend hervor, auch wenn die

Vorinstanz dies nicht ausdrücklich erwähnte.

### **E. 3.3**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Vorinstanz habe sich nicht mit allen von ihnen erhobenen Einwänden auseinandergesetzt. Indessen ist der vorinstanzliche Entscheid sorgfältig begründet und hat sich die Vorinstanz mit den beschwerdeführerischen Einwänden ausreichend befasst, sodass sich die Beschwerdeführenden über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache weiterziehen konnten. Damit genügt der vorinstanzliche Entscheid der aus Art. 29 Abs. 2 BV fliessenden Pflicht zur Begründung des Entscheids.

### **E. 3.4**

Die Beschwerdeführenden bringen weiter vor, sie seien im vorinstanzlichen Verfahren nicht darüber informiert worden, ob die Vorinstanz von den Beschwerdegegnerinnen 2 und 3 die (vollständigen) Akten der Gestaltungsplanung beigezogen habe. Dies stelle eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör dar. Wie den von der Vorinstanz eingereichten Akten entnommen werden kann, lud die Vorinstanz mit Präsidialverfügung vom 18. November 2022 die Rekursgegnerinnen und Rekursgegner – unter anderem den Gemeinderat, die Stadt Zürich und die Baudirektion – zur Vernehmlassung zum Rekurs ein. Gleichzeitig forderte die Vorinstanz den Gemeinderat zur obligatorischen Vorlage der Akten bzw. der vollständigen Planungsunterlagen auf. Die übrigen Rekursgegnerinnen und Rekursgegner – darunter die Stadt Zürich und die Baudirektion – lud die Vorinstanz ebenfalls zur Aktenvorlage ein. Die Präsidialverfügung vom 18. November 2022 wurde auch den Beschwerdeführenden zugestellt. Am 15. Dezember 2022 reichte die Baudirektion ihre Rekursantwort und einen Mitbericht des kantonalen Amtes für Raumentwicklung ein. Der Rekursantwort bzw. dem Mitbericht beigelegt waren verschiedene Unterlagen, was aus einem Aktenverzeichnis hervorging. Am 20. Dezember 2022 reichten der Gemeinderat und die Stadt Zürich gemeinsam eine Rekursantwort ein. Der Rekursantwort beigelegt waren zahlreiche Unterlagen, darunter das vollständige Planungsdossier, was ebenfalls aus einem Aktenverzeichnis hervorging. Am 23. Dezember 2022 stellte die Vorinstanz den Beschwerdeführenden die genannten und die weiter eingegangenen Rekursantworten mit Frist zur Stellungnahme zu. Damit hat die Vorinstanz die Beschwerdeführenden korrekt über den Beizug der vollständigen Akten des Gestaltungsplanverfahrens informiert. Wenn – was nicht ersichtlich ist – diesbezüglich etwas unklar geblieben wäre, hätten die Beschwerdeführenden ein Akteneinsichtsgesuch stellen können. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführenden im Zusammenhang mit dem Beizug der Vorakten ist nicht zu sehen.

### **E. 4**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, das mit dem Beschluss des Beschwerdegegners 1 vom 23. Oktober 2019 und der Genehmigung der Beschwerdegegnerin 2 vom 26. August 2022 abgeschlossene Gestaltungsplanverfahren sei in verschiedener Hinsicht formell fehlerhaft durchgeführt worden. Die Vorinstanz habe Verfahrensfehler zu Unrecht verneint.

#### **E. 4.1**

Der im Auftrag der Beschwerdegegnerschaft 4–9 ausgearbeitete Gestaltungsplan lag vom 16. September 2017 bis zum 20. November 2017 öffentlich auf. Während der Auflage gingen insgesamt 60 Einwendungen ein. Nach der öffentlichen Auflage wurde der

Gestaltungsplan zudem der Beschwerdegegnerin 2 zur Vorprüfung eingereicht. Die Vorprüfung ergab, dass die Genehmigung unter Beachtung verschiedener Hinweise zur Anpassung der Vorlage in Aussicht gestellt werden könne. Mit dem Planungsbericht vom 4. März 2019 wurde der Beschwerdegegnerin 2 Bericht über die Planung erstattet. Zu den während der öffentlichen Auflage erhobenen Einwendungen wurde der Bericht zu den Einwendungen vom 5. April 2019 verfasst. Am 23. Oktober 2019 fällte der Gemeinderat den Festsetzungsbeschluss.

#### **E. 4.2**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die kantonrechtliche Regelung, wonach im Rahmen der Gestaltungsplanung zwar ein (allgemeines) Mitwirkungsverfahren, aber kein Einsprache- oder Einwendungsrecht für von der Planung betroffene Personen bestehe, verstosse gegen Art. 29 Abs. 2 BV und sei damit bundesrechtswidrig. Ausserdem bringen die Beschwerdeführenden vor, ein Mitwirkungsverfahren sei zwar durchgeführt worden, aber nur pro forma. Die städtischen Behörden hätten sich mit den Mitwirkungseingaben nicht ernsthaft auseinandergesetzt und die Mitwirkungseingaben hätten keine Folgen für die Planung gehabt. Der Kanton Zürich kennt für die Nutzungsplanung – wozu auch der Gestaltungsplan zählt (vgl. §§ 83 ff. PBG) – ein Mitwirkungsverfahren (§ 7 Abs. 2–4 PBG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG; SR 700]). Die Pläne sind vor der Festsetzung öffentlich aufzulegen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 PBG). Innert 60 Tagen nach der Bekanntmachung kann sich jedermann bei der die Auflage verfügenden Instanz zum Planinhalt äussern (§ 7 Abs. 2 Satz 2 PBG). Über die nicht berücksichtigten Einwendungen wird gesamthaft bei der Planfestsetzung entschieden (§ 7 Abs. 3 PBG). Hernach stehen die Pläne und die Stellungnahme zu den nicht berücksichtigten Einwendungen zur Einsichtnahme offen (§ 7 Abs. 4 PBG). Von der öffentlichen Auflage und Mitwirkung im Verfahren der Nutzungsplanung nach § 7 Abs. 2–4 PBG zu unterscheiden ist der Anspruch auf rechtliches Gehör der Verfahrensparteien (VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 7.1 und 7.4). Im Raumplanungsrecht werden individueller Rechtsschutz und damit die Gewährung des rechtlichen Gehörs in Art. 33 RPG abschliessend konkretisiert: Nutzungspläne werden öffentlich aufgelegt (Abs. 1). Das kantonale Recht sieht wenigstens ein Rechtsmittel vor (Abs. 2) und gewährleistet volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde (Abs. 3 lit. b). Damit erhalten die Legitimierten (Abs. 3 lit. a) Gelegenheit, im Beschwerdeverfahren mit ihren Anliegen zu den sie tangierenden Planänderungen gehört zu werden. Zwar ist es den Kantonen unbenommen, Planentwürfe nicht nur im Sinn der Mitwirkungsaufgabe, sondern auch zur Eröffnung eines dem individuellen Rechtsschutz dienenden Einspracheverfahrens für die direkt Betroffenen aufzulegen, stellt doch das Bundesrecht in Wahrung der kantonalen Hoheit nur Mindestvorschriften zur Gewährleistung des Rechtsschutzes auf. Der in Art. 33 RPG konkretisierte Gehörsanspruch verlangt jedoch nur, dass sich entweder die kommunale oder die kantonale Behörde im Einsprache-, Genehmigungs- oder Beschwerdeverfahren mit den formgerecht und innert Frist erhobenen Einwendungen materiell befassen muss. Verlangt wird in Art. 33 RPG lediglich die Auflage der Nutzungspläne, nicht aber auch der Planentwürfe. Diesem Anspruch genügt ein Verfahren, das die öffentliche Auflage des Nutzungsplanes erst nach dessen Festsetzung durch das zuständige Organ zur Einleitung des Rechtsmittelverfahrens anordnet. Dabei ist in Kauf zu nehmen, dass sich die Betroffenen je nach Ausgestaltung des kantonalen Verfahrens erst gegenüber der Rechtsmittelinstanz erstmalig rechtlich zur Wehr setzen können und nicht schon gegenüber der Planungsbehörde. Damit geht einher, dass die

Rechtsmittelinanz, die zwar über eine umfassende Sachverhalts- und Rechtskontrolle verfügt, das Planermessen der Planungsbehörde respektiert. Insoweit mag der Standard der Gehörs-gewährung im Beschwerdeverfahren jenem der Gehörs-gewährung im Einspracheverfahren nicht vollumfänglich entsprechen. Dennoch ist der Anspruch auf rechtliches Gehör gewahrt (zum Ganzen: BGE 135 II 186 E. 5.3 mit Hinweisen; BGr, 25. März 2024, 1C\_522/2022, E. 5.3; vgl. VGr, 4. September 2014, VB.2013.00722, E. 7.2). Das Mitwirkungsverfahren nach § 7 Abs. 2–4 PBG wurde unbestrittenerweise durchgeführt. Zu den während der öffentlichen Auflage erhobenen Einwendungen wurde im Bericht zu den Einwendungen vom 5. April 2019 ausführlich Stellung genommen. Einzelnen Einwendungen wurde entsprochen. Eine Verletzung von Verfahrensvorschriften im Zusammenhang mit dem Mitwirkungsverfahren ist nicht ersichtlich. Der Umstand, dass vielen Einwendungen nicht entsprochen wurde, ändert daran nichts. Gegen die Festsetzung des Gestaltungsplans rechtlich zur Wehr setzen konnten sich die Beschwerdeführenden der kantonalesgesetzlichen Regelung entsprechend zwar erst nach der Genehmigung des Gestaltungsplans durch die Beschwerdegegnerin 2. Dies ist mit Blick auf Art. 33 RPG, Art. 29 Abs. 2 BV und die hiervor zitierte bundesgerichtliche Rechtsprechung jedoch nicht zu beanstanden. Die Einwände der Beschwerdeführenden, es handle sich vorliegend um einen "projektbezogenen Gestaltungsplan" und der Rekurs an das Baurekursgericht sei mit hohen Kosten verbunden gewesen, ändern daran nichts.

#### **E. 4.3**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der Vorprüfungsbericht der Beschwerdegegnerin 2 sei zu Unrecht nicht veröffentlicht bzw. nicht öffentlich aufgelegt worden. Sie erblicken darin eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Nach § 87a Abs. 1 PBG können Bau- und Zonenordnungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne vor ihrer Festsetzung der zuständigen Direktion zur Vorprüfung eingereicht werden. Die Direktion ist bei der Genehmigung an den Vorprüfungsbericht gebunden (§ 89 Abs. 2 PBG). Der vorliegend umstrittene Gestaltungsplan wurde der Beschwerdegegnerin 2 zur Vorprüfung eingereicht. Wie dem Planungsbericht vom 4. März 2019 entnommen werden kann, wurden die von der Beschwerdegegnerin 2 vorgebrachten Hinweise und Auflagen geprüft und der Gestaltungsplan entsprechend überarbeitet. Die Veröffentlichung der Ergebnisse der Vorprüfung ist gesetzlich nicht vorgesehen. Sie ist auch mit Blick auf den Anspruch auf rechtliches Gehör nicht zwingend (siehe auch E. 4.2 hiervor). Hingegen ist gemäss § 5 Abs. 3 PBG der Genehmigungsentscheid zusammen mit dem Gestaltungsplan zu veröffentlichen und aufzulegen, was unbestritten geschehen ist. Eine Verletzung von Verfahrensvorschriften im Zusammenhang mit der Vorprüfung des Gestaltungsplans durch die Beschwerdegegnerin 2 ist nicht auszumachen.

#### **E. 4.4**

Die Beschwerdeführenden kritisieren, dass der umstrittene Gestaltungsplan nach der Vorprüfung durch die Beschwerdegegnerin 2 überarbeitet worden sei. Dies widerspreche der Vorschrift, wonach die Gemeindeexekutive verpflichtet sei, einen privaten Gestaltungsplan ohne Änderung an die Gemeindelegislative weiterzuleiten. Richtig ist, dass die kommunalen Behörden an einem privaten Gestaltungsplan gegen den Willen oder ohne Zustimmung der Urheberin oder des Urhebers des Plans keine Änderungen vornehmen können (vgl. BGr, 4. Mai 2005, 1P.820/2005, E. 3). Richtig ist auch, dass nach der Praxis der Vorinstanz die Gemeindeexekutive einen privaten Gestaltungsplan, der von der Gemeindelegislative beschlossen werden muss, nicht zur Überarbeitung an die Urheberin

oder den Urheber zurückweisen kann, wenn die Urheberin oder der Urheber darauf besteht, dass der Plan der Gemeindelegislative unverändert zur Genehmigung vorgelegt wird (BEZ 2000 Nr. 59). Davon zu unterscheiden ist die vorliegende Situation, in welcher die Beschwerdegegnerin 2 im Rahmen der Vorprüfung nach § 87a Abs. 1 PBG Hinweise macht bzw. Auflagen formuliert. Selbstverständlich ist es zulässig, dass die private Urheberschaft diesfalls den Gestaltungsplan noch überarbeitet, bevor er den Beschluss- und Genehmigungsbehörden vorgelegt wird.

#### **E. 4.5**

Die Beschwerdeführenden kritisieren weiter, dass der Beschwerdegegner 1 als kommunale Beschlussbehörde den Stadtrat Zürich ermächtigt habe, Änderungen am privaten Gestaltungsplan vorzunehmen. Sie sprechen damit Ziffer 2 des Beschlusses des Beschwerdegegners 1 vom 23. Oktober 2019 an, wonach der Stadtrat ermächtigt wird, Änderungen am privaten Gestaltungsplan in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sich diese als Folge von Rechtsmittelentscheiden oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen. Mit einer entsprechenden Rüge befasste sich das Verwaltungsgericht in seinem Urteil zum privaten Gestaltungsplan "Stadtraum HB" aus dem Jahr 2007 (VGr, 4. Oktober 2007, VB.2007.00300, E. 6.6). In diesem Urteil führte das Verwaltungsgericht aus, aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit lasse sich ein Anspruch des Grundeigentümers ableiten, dass untergeordnete Mängel eines privaten Gestaltungsplans im Rechtsmittelverfahren über einschränkende Nebenbestimmungen behoben werden. Dass solche Korrekturen nicht mehr vom ursprünglich berufenen Gemeindeparlament bzw. dem Volk, sondern von der Exekutive vorgenommen würden, erscheine unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten unbedenklich. Die Zustimmung zu privaten Gestaltungsplänen bedinge im Wesentlichen ein Abwägen zwischen den Interessen des Plangebers an einer optimierten Überbauung seines Areals einerseits und den allenfalls dagegen stehenden öffentlichen Interessen sowie den privaten Nachbarinteressen andererseits. Bei dieser Ausgangslage werde der Zustimmungsbeschluss ausschliesslich von denjenigen Kreisen angefochten, welche zusätzliche Beschränkungen der Baumöglichkeiten anstrebten. Notwendige Anpassungen lägen daher stets im Rahmen der bereits mit dem Zustimmungsbeschluss eingeräumten Baumöglichkeiten. Unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung liege damit eine mit § 86 PBG vergleichbare Situation vor. Nach dieser Bestimmung bedürften private Gestaltungspläne der Zustimmung des für den Erlass der Bau- und Zonenordnung zuständigen Organs. Überschreiten sie den für Arealüberbauungen im betreffenden Gebiet geltenden Rahmen nicht, genüge die Zustimmung des Gemeinderates (als Exekutive). Der Grund für diese Kompetenzverschiebung liege darin, dass der Plan in diesen Fällen gar keine Überbaumöglichkeiten zulasse, die nicht bereits das ordnungsmässig zuständige Organ mit der Grundordnung eröffnet hätte. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid bemerkte, entspricht die beanstandete Kompetenzdelegation einer verbreiteten Praxis der Gemeinden bei der Festsetzung von Nutzungsplanungen. Es besteht kein Anlass, vorliegend von der soeben dargelegten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts abzuweichen. Bei den im angefochtenen Beschluss angesprochenen Änderungen am privaten Gestaltungsplan, die sich als Folge von Rechtsmittelentscheiden oder im Genehmigungsverfahren unter Umständen als notwendig erweisen könnten, handelt es sich um untergeordnete Änderungen, die keine integrale Aufhebung des Gestaltungsplans erfordern würden, sondern gegebenenfalls mit entsprechenden Nebenbestimmungen umzusetzen wären. In diesem Umfang ist die Kompetenzdelegation an den Stadtrat zulässig und unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung unbedenklich. Ohnehin machen die

Beschwerdeführenden nicht geltend und ist nicht zu sehen, dass die gerügte Ziffer 2 des Beschlusses des Beschwerdegegners 1 vom 23. Oktober 2019 bis zum heutigen Zeitpunkt praktische Bedeutung erlangt hätte oder noch erlangen könnte. Soweit die Beschwerdeführenden an der Änderung oder Aufhebung der genannten Dispositiv-Ziffer überhaupt ein schutzwürdiges Interesse haben, dringen sie mit ihrer Rüge nicht durch.

#### **E. 4.6**

Die Beschwerdeführenden bringen sodann vor, der Planungsbericht vom 4. März 2019 zu Händen der Beschwerdegegnerin 2 sei ungenügend bzw. er genüge den rechtlichen Anforderungen nicht. Damit verbunden ist die Rüge, dass die nach Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) geforderte Interessenabwägung unzureichend durchgeführt worden sei.

##### **E. 4.6.1**

Stehen den Behörden bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie nach Art. 3 Abs. 1 RPV in Verbindung mit Art. 1 und 3 RPG die Interessen gegeneinander ab, indem sie die betroffenen Interessen ermitteln, unter Berücksichtigung der Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und der möglichen Auswirkungen beurteilen und aufgrund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen. Sie legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar (Art. 3 Abs 2 RPV). Gestützt auf Art. 3 RPV nehmen die Behörden bei der Genehmigung der Nutzungsplanung und entsprechend auch bei einer Sondernutzungsplanung demnach eine umfassende Interessenabwägung vor (BGE 145 II 70 E. 3.2 mit Hinweisen; BGr, 22. März 2022, 1C\_328/2020, E. 3.3.1; VGr, 16. Mai 2024, VB.2023.00035, E. 9.1). Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen ist weitgehend eine Ermessensfrage. Da eine sachgerechte Anfechtung und Überprüfung von Ermessensentscheiden nur möglich ist, wenn die zuständige Instanz die Gründe für ihren Entscheid darlegt, sind umso strengere Anforderungen an die Begründung zu stellen, je grösser der Ermessensspielraum ist, welcher der Behörde eingeräumt wird, und je vielfältiger die tatsächlichen Voraussetzungen sind, die bei der Betätigung des Ermessens zu berücksichtigen sind (BGE 142 II 324 E. 3.6; BGr, 22. März 2022, 1C\_328/2020, E. 3.3.2). Diese Begründungsanforderungen dienen darüber hinaus der Selbstkontrolle der Behörde; sie sollen dazu beitragen, die Entscheidungsfindung offenzulegen und zu verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Erwägungen leiten lässt (BGE 129 I 232 E. 3.3; BGr, 22. März 2022, 1C\_328/2020, E. 3.3.2). Bei der Nutzungsplanung präzisiert Art. 47 Abs. 1 RPV die Anforderungen an die Entscheidungsbegründung. Nach dieser Bestimmung erstattet die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht darüber, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Die von Art. 3 Abs. 1 RPV geforderte Interessenabwägung muss im Bericht nach Art. 47 RPV zum Ausdruck kommen. Allfällige Interessenkonflikte sind im Bericht aufzuzeigen und gegeneinander abzuwägen (vgl. BGr, 22. März 2022, 1C\_328/2020, E. 3.3.1). Es genügt nicht, allein das Abwägungsergebnis zu beurteilen. Zur Überprüfung der Richtigkeit des Entscheidungsinhalts ist grundsätzlich die Interessenabwägung, die zu dieser Entscheidung geführt hat, massgeblich einzubeziehen. Dies bedingt, dass die zuständige Behörde die

wesentlichen Schritte ihrer Interessenabwägung (Ermittlung, Beurteilung und Optimierung der Interessen) offenlegt (vgl. BGr, 22. März 2022, 1C\_328/2020, E. 3.4.3). Auf diese Weise soll der Bericht im Sinn von Art. 47 RPV der kantonalen Genehmigungsbehörde eine Entscheidungshilfe bieten (vgl. BGr, 16. Januar 2018, 1C\_384/2016, E. 2.7).

#### **E. 4.6.2**

Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid aus, der Planungsbericht nach Art. 47 RPV zum umstrittenen Gestaltungsplan verweise auf verschiedene gleichzeitig vorgelegte Fachberichte, wie z. B. den Bericht "Verkehrslärm" oder den Umweltverträglichkeitsbericht. Die verschiedenen Fachgebiete würden auf diese Weise sehr ausführlich dokumentiert. Der Planungsbericht zeige die Beweggründe und Auslöser für die Planungsarbeiten und zeige auf, wie die Planungsziele umgesetzt werden sollen. Der Bericht nehme Bezug auf die Richtpläne und berücksichtige die umweltrelevanten Gesichtspunkte. Die Anregungen aus der Bevölkerung würden im Bericht zu den Einwendungen breit abgehandelt. Sodann beinhalte der Planungsbericht einen Vergleich zwischen der Regelbauweise und der mit dem Gestaltungsplan erlaubten Bauweise. Die Beschwerdeführenden anerkennen, dass der Planungsbericht nach Art. 47 RPV auf Beilagen verweisen kann, wenn diese Bestandteil des Berichts sind. Sie bringen indessen vor, die in den Beilagen dargelegten Sachbereiche müssten im Planungsbericht selber zusammengeführt werden. Zudem müssten die unterschiedlichen Interessen im Bericht selber gegeneinander abgewogen werden. Dies sei im Planungsbericht zum umstrittenen Gestaltungsplan nicht geschehen. Mangelhaft sei der Bericht zum umstrittenen Gestaltungsplan namentlich hinsichtlich der ortsbaulichen Aspekte, der mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Abweichung von der Grundordnung, der Vereinbarkeit des Gestaltungsplans mit dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), der Naturwerte im Gestaltungsplanperimeter und der Lärmsituation.

#### **E. 4.6.3**

Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zutreffend erwog, wird auf das erhebliche öffentliche Interesse am umstrittenen Gestaltungsplan im Planungsbericht vom 4. März 2019 schon im Rahmen der Darlegung der übergeordneten richtplanerischen Grundlagen ausführlich eingegangen. Nebst der in der Richtplanung geforderten baulichen Verdichtung des betroffenen Gebiets und der Bedeutung des geplanten Stadions für die ganze Region werden in diesem Rahmen auch die Themen "Verkehr", "Wirtschaft", "Siedlung und Landschaft" und "Freiraum" abgehandelt. Aus dem Planungsbericht kommt zum Ausdruck, dass namentlich die dem kommunalen Richtplan für das betroffene Gebiet zugrunde gelegte Interessenabwägung detailliert und aktuell ist. Die Planungsbehörden durften zugunsten des für das Fussballstadion vorgesehenen Standorts berücksichtigen, dass in der Stadt Zürich kein Fussballstadion besteht, welches den Anforderungen der beiden Super-League-Vereine entspricht, das Letzigrund-Stadion für Fussballspiele nicht geeignet ist und in der Stadt Zürich kein Alternativstandort besteht, an welchem in absehbarer Zeit realistischerweise ein genügend grosses Fussballstadion verwirklicht werden könnte. Dass der Planungsbericht für die Details auf verschiedene Fachberichte verweist, welche als Beilagen ebenfalls Bestandteil des Berichts bilden und der Genehmigungsbehörde ebenfalls zur Verfügung standen, ist nicht zu beanstanden. Zu nennen sind insbesondere der Verkehrsbericht, der Bericht "Verkehrslärm", der Bericht "Sportlärm", der Bericht "Grundwasser", das Memo "Besprechung Variantenstudium Döltschibach", das Memo "Hochwasserschutz", die Grundlagen "Energie", das Gutachten "Lebensräume, Fauna und Flora", der Bericht

"Störfälle", das Sicherheitskonzept Aussenraum, das Ver- und Entsorgungskonzept, das Beleuchtungskonzept, der Bericht "Dachbegrünung" und besonders der umfangreiche Umweltverträglichkeitsbericht. Wünschenswert ist, dass der Hauptbericht die wichtigen Erkenntnisse aus den Fachberichten aufnimmt. In diesem Sinn verweist der Planungsbericht vom 4. März 2019 nicht nur abstrakt auf verschiedene Fachberichte, welche dem Hauptbericht als Beilagen angefügt sind (S. 4 f.), sondern nimmt er aus diesen die wichtigen Erkenntnisse auf, dies unter anderem in den Bereichen Städtebau und Gestaltung (S. 25 ff.), Freiraumgestaltung (S. 31 ff.), Verkehr (S. 33 ff.) sowie Umwelt (S. 38 ff.). Die von den Beschwerdeführenden angesprochenen Themen ökologischer Ausgleich und Lärmschutz werden im Planungsbericht thematisiert und in den beiliegenden Fachberichten ausführlich behandelt. Dass die Vereinbarkeit des Gestaltungsplans mit den in der näheren Umgebung gelegenen Schutzobjekten des Natur- und Heimatschutzes im Planungsbericht nicht speziell thematisiert wird, ist unter den gegebenen Umständen tolerierbar, zumal sich innerhalb des Gestaltungsplangebiets keine Schutzobjekte befinden (siehe E. 9.2 hiernach). Damit kommt die geforderte Interessenabwägung im Bericht nach Art. 47 RPV grundsätzlich ausreichend zum Ausdruck. Wie unter anderem das Mitwirkungsverfahren (siehe E. 4.2 hiervor) aufzeigte, sind die mit dem umstrittenen Gestaltungsplan ermöglichten Hochhäuser im Baubereich C bzw. deren Höhe von maximal 140 m besonders umstritten. Den Beschwerdeführenden ist beizupflichten, dass im eigentlichen Planungsbericht die Interessen, die für und gegen hohe oder weniger hohe Wohn- und Geschäftshäuser im genannten Bereich sprechen, nicht konkret gegeneinander abgewogen werden. Das Interesse der erweiterten Nachbarschaft am Schutz der Aussicht und das Gebot an einer städtebaulich gelungenen Überbauung findet im Planungsbericht zwar indirekt Erwähnung, indem auf die planerischen Grundlagen und die positive Einschätzung des Beurteilungsgremiums des Investoren-Studienauftrags Bezug genommen wird. Eine konkrete Gegenüberstellung der Vor- und der Nachteile der mit dem Gestaltungsplan ermöglichten hohen Wohn- und Geschäftshäuser fehlt im eigentlichen Planungsbericht. Zu finden ist diese jedoch im bereits erwähnten Bericht zu den Einwendungen aus dem Mitwirkungsverfahren. Wie aus diesem Bericht ersichtlich wird, betraf ein grosser Teil der im Mitwirkungsverfahren zahlreich eingegangenen Einwendungen die städtebauliche Einordnung und namentlich die Höhe der mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Hochhäuser. Im Bericht zu den Einwendungen wird erklärt, dass es nach der Ablehnung des früheren Projekts durch die Stimmberechtigten im Jahr 2013 darum ging, private Investorinnen und Investoren zum Bau eines Fussballstadions und von gemeinnützigem Wohnraum auf dem Hardturmareal zu bewegen. Eine für die privaten Investorinnen und Investoren sich finanziell lohnende Überbauung des Baubereichs C mit (hohen) Wohn- und Geschäftshäusern, welche im 2013 abgelehnten Projekt noch nicht vorgesehen war, sollte es ermöglichen, das Gesamtprojekt mit dem Fussballstadion und dem gemeinnützigem Wohnraum privat zu finanzieren. Diesen Interessen an der Realisierung des Gesamtprojekts und dessen Finanzierung durch Private gegenübergestellt und gegeneinander abgewogen werden im Bericht zu den Einwendungen das Interesse an einer städtebaulich gelungenen Überbauung und das Interesse der erweiterten Anwohnerschaft am Schutz ihrer Aussicht. Damit ist erstellt, dass die Planungsbehörden auch mit Blick auf die Höhe der Wohn- und Geschäftshäuser im Teilgebiet C die nach Art. 3 RPV verlangte Interessenabwägung vorgenommen haben. Man mag zwar einwenden, es wäre wünschenswert gewesen, die Planungsbehörden hätten darauf im Planungsbericht nach Art. 47 RPV konkreter Bezug genommen. Entscheidend ist jedoch, dass sie die verlangte Interessenabwägung

vorgenommen haben, dass die Interessenabwägung zwar nicht im Planungsbericht selber, aber im Bericht zu den Einwendungen dokumentiert wurde und dass der Bericht zu den Einwendungen dem Gemeinderat als Genehmigungsbehörde ebenfalls zur Verfügung stand (vgl. BGr, 17. Juni 2024, 1C\_205/2022, E. 3 f., wo im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens zu einem Gestaltungsplan aus dem Kanton Solothurn in Anwendung des kantonalen Rechts ein kombinierter Raumplanungs- und Mitwirkungsbericht verfasst wurde und das Bundesgericht prüfte, ob die verlangte Interessenabwägung im kombinierten Raumplanungs- und Mitwirkungsbericht durchgeführt wurde). Auch zu den Aspekten Freiraum, Verkehr und Umwelt finden sich im Mitwirkungsbericht detaillierte Interessenabwägungen, welche den Planungsbericht ergänzen.

#### **E. 4.6.4**

Der weiteren Kritik der Beschwerdeführenden am Planungsbericht nach Art. 47 RPV kann nicht gefolgt werden. Dass sich der Planungsbericht hilfsweise auch am parallel zum Gestaltungsplan verfassten und faktisch eng damit verknüpften Richtprojekt für die Überbauung des Gestaltungsplanperimeters orientiert, ist nicht zu beanstanden. Weiter beinhaltet der Planungsbericht einen nachvollziehbaren Vergleich zwischen der Regelbauweise und den mit dem Gestaltungsplan erlaubten Abweichungen. Dass eine (neue) Sondernutzungsplanung erforderlich ist, weil das beabsichtigte Vorhaben bestehend aus einem Stadionprojekt, zwei Hochhäusern und einem gemeinnützigem Wohnungsbau nicht innerhalb der Bestimmungen der Regelbauweise realisierbar wäre, ist im Planungsbericht ausdrücklich erwähnt. Die Vorinstanz hat eine Verletzung von Art. 47 in Verbindung mit Art. 3 RPV durch die Planungsbehörden nach dem Ausgeführten im Ergebnis zu Recht verneint.

#### **E. 5**

Materiell rügen die Beschwerdeführenden, der private Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion" sei in verschiedener Hinsicht rechtswidrig.

##### **E. 5.1**

Mit (öffentlichen und privaten) Gestaltungsplänen werden für bestimmt 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). Für die Projektierung ist ein angemessener Spielraum zu belassen (§ 83 Abs. 2 PBG). Der Gestaltungsplan hat auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind; er kann Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten (§ 83 Abs. 3 PBG).

##### **E. 5.2**

Gemäss der Rechtsprechung muss ein Gestaltungsplan die Richtplanung und das übergeordnete Recht einhalten, namentlich die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes. Die Anforderungen und das Ausmass der zulässigen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung sind gesetzlich nicht definiert. Sondernutzungspläne dürfen zwar für einzelne Gemeindeabschnitte von der ihnen zugrunde liegenden Grundnutzungsordnung abweichen. Die Abweichungen dürfen die Bau- und Zonenordnung, welche auf eine Gesamtsicht der Gemeindeplanung ausgerichtet ist, jedoch nicht ihres Sinngehalts entleeren. Ansonsten gerät das wichtige Prinzip der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Planung in Gefahr. Ein strengerer Massstab an die Zulässigkeit

solcher Abweichungen ist anzulegen, wenn der Erlass eines Sondernutzungsplans von einer weniger stark demokratisch legitimierten Behörde bzw. in einem weniger stark demokratisch abgestützten Verfahren ergangen ist als der Erlass der Grundordnung, was vorliegend jedoch nicht der Fall ist (VGr, 15. Dezember 2022, VB.2022.00252, E. 2.2, BGr, 8. November 2022, 1C\_398/2021, E. 3.3; 22. März 2022, 1C\_328/2020, E. 3.4.5; VGr, 14. November 2019, VB.2019.00017, E. 8.2; BGr, 20. März 2019, 1C\_200/2018, E. 4.3; BGE 135 II 209 E. 5.2).

### **E. 5.3**

Bei der Festsetzung eines Gestaltungsplans besteht ein weiter Gestaltungsspielraum der Planungsbehörde (BGE 148 II 139 E. 8.2). Das Baurekursgericht hat bei der Überprüfung solcher Pläne die der Gemeinde zustehende Planungsautonomie zu respektieren und sich deshalb eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen. Es darf daher nur dann korrigierend eingreifen, wenn sich die kommunale Planung aufgrund überkommener Interessen als unzumutbar erweist, sie den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder offensichtlich unangemessen ist. Nicht vorausgesetzt ist aber, dass die kommunale Planfestsetzung ohne sachliche Gründe getroffen wurde oder schlechthin unhaltbar ist. Die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zugrunde zu legen. Demgegenüber darf das Verwaltungsgericht einen Nutzungsplan im Beschwerdeverfahren nicht auf Angemessenheit, sondern bloss auf Rechtsverletzungen einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung und Ermessensunterschreitung überprüfen (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG). Hat das Baurekursgericht im Rekursverfahren einen kommunalen Nutzungsplan bestätigt, so prüft das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren im Wesentlichen, ob der Plan den überkommener Interessen bzw. der übergeordneten Planung und Gesetzgebung entspricht bzw. ob die Gemeinde ihr planerisches Ermessen missbraucht, über- oder unterschritten hat (VGr, 15. Dezember 2022, VB.2022.00252, E. 2.3; 14. November 2019, VB.2019.00017, E. 8.3; vgl. BGE 145 I 52 E. 3.6). Das soeben dargelegte Zurückhaltungsgebot der kantonalen Gerichte gilt namentlich auch bei der Anwendung von Ästhetikklauseln und ähnlichen Vorschriften über die gestalterische Einordnung von Bauprojekten ins Ortsbild. Ein entsprechender Einordnungsentscheid einer kommunalen Baubehörde darf nur aufgehoben werden, wenn sich die Behörde von unsachlichen, dem Zweck der anzuwendenden Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit verletzt (VGr, 15. Dezember 2022, VB.2022.00252, E. 2.2; BGE 145 I 52 E. 3.6; BGr, 15. September 2022, 1C\_647/2021, E. 3.5).

### **E. 5.4**

Die vorstehend genannten Grundsätze und namentlich das den Planungsbehörden zugestehende Planungsermessen ist der nachfolgenden Beurteilung der von den Beschwerdeführenden vorgetragenen Rügen zugrunde zu legen, ohne dass im Rahmen jeder Rüge ausdrücklich erneut darauf hingewiesen werden muss. Soweit die Beschwerdeführenden den streitbetreffenden Gestaltungsplan in Punkten als unvollständig bezeichnen, welche gemäss § 83 PBG nicht Gegenstand eines Gestaltungsplans bilden, ist auf ihre Vorbringen nicht einzugehen.

### **E. 6**

Die Beschwerdeführenden erheben verschiedene Rügen betreffend die beiden mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Wohn- und Geschäftshochhäuser mit einer Höhe von maximal 140 m (vgl. Art. 4 lit. c, Art. 5 Abs. 3 und Art. 14 der Gestaltungsplanvorschriften). Erstens machen sie geltend, in der Stadt Zürich seien Gebäude, die höher als 25 m sind, generell unzulässig, weil der gestützt auf Art. 9 BZO erlassene kommunale "Ergänzungsplan Hochhausgebiete" dem PBG widerspreche und folglich nicht anwendbar sei (siehe E. 6.2 hiernach). Zweitens bringen sie vor, jedenfalls seien in der Stadt Zürich Gebäude, die höher als 80 m sind, im kommunalen "Ergänzungsplan Hochhausgebiete" nicht vorgesehen und damit generell unzulässig (siehe E. 6.3 hiernach). Drittens sind sie der Auffassung, die beiden mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Wohn- und Geschäftshochhäuser mit einer Höhe von (maximal) 140 m stünden im Widerspruch zu verschiedenen Bestimmungen des kantonalen Rechts, namentlich des PBG (siehe E. 6.4 f. hiernach).

### **E. 6.1**

Das PBG verpflichtet die Gemeinden zum Erlass einer Bau- und Zonenordnung (§ 45 Abs. 1 PBG) inklusive eines Zonenplans (§ 46 Abs. 4 PBG). Es macht den Gemeinden umfangreiche Vorgaben dazu (§§ 46 ff. PBG). Gemäss § 68 PBG können im Zonenplan Gebiete bezeichnet werden, in denen Hochhäuser gestattet sind. Weitere Bestimmungen zu Hochhäusern finden sich im PBG im 1. Abschnitt "Die Bauvorschriften" des IV. Titels "Das öffentliche Baurecht". § 279 Abs. 1 PBG beschränkt die höchstzulässige Fassadenhöhe von Gebäuden auf 25 m, dies unter Vorbehalt der Bestimmungen über die Hochhäuser. Gemäss § 282 PBG gelten als Hochhäuser Gebäude mit einer Fassadenhöhe von mehr als 25 m. Sie sind nur gestattet, wo die Bau- und Zonenordnung sie zulässt. § 284 formuliert verschiedene Anforderungen, welche Hochhäuser erfüllen müssen: Sie müssen verglichen mit einer gewöhnlichen Überbauung ortsbaulich einen Gewinn bringen oder durch die Art und Zweckbestimmung des Gebäudes bedingt sein (Abs. 1); Hochhäuser sind architektonisch besonders sorgfältig zu gestalten (Abs. 2); die Ausnützung darf nicht grösser als bei einer gewöhnlichen Überbauung sein (Abs. 3 Satz 1); vorbehalten bleiben die Bestimmungen über Arealüberbauungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne (Abs. 3 Satz 2); die Nachbarschaft darf nicht wesentlich beeinträchtigt werden, insbesondere nicht durch Schattenwurf in Wohnzonen oder gegenüber bewohnten Gebäuden (Abs. 4). Die BZO der Stadt Zürich äussert sich in Art. 9 zur Zulässigkeit und zur zulässigen Höhe von Hochhäusern. Nach dieser Bestimmung sind Hochhäuser in den im entsprechenden Ergänzungsplan bezeichneten Gebieten zulässig (Abs. 1). Die zulässige Gesamthöhe beträgt in den Gebieten I und II 80 m und im Gebiet III 40 m (Abs. 2). In Anwendung von § 68 PBG und von Art. 9 BZO hat die Stadt Zürich einen "Ergänzungsplan Hochhausgebiete" erlassen (einsehbar unter: [www.stadt-zuerich.ch](http://www.stadt-zuerich.ch) > Planen & Bauen > Stadtplanung > Bau- und Zonenordnung > Ergänzungspläne [besucht am 2. Oktober 2025]). Dieser sieht auf dem Gemeindegebiet die Hochhausgebiete I, II und III vor. Unter Bezugnahme auf das PBG, die BZO und den Ergänzungsplan hat die Stadt Zürich im November 2001 sodann "Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten" erlassen, welche im Jahr 2012 aktualisiert wurden. Der Perimeter des Gestaltungsplans "Areal Hardturm – Stadion" liegt im Hochhausgebiet I.

### **E. 6.2**

Die Beschwerdeführenden monieren, der "Ergänzungsplan Hochhausgebiete" widerspreche dem PBG, weil die im Plan bezeichneten Gebiete zu gross und der Plan zu unbestimmt

seien. Sie sind der Auffassung, der Ergänzungsplan könne im vorliegenden Verfahren akzessorisch angefochten werden, was die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid verneinte.

#### **E. 6.2.1**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nutzungspläne und damit in engem Sachzusammenhang stehende planerische Festlegungen im Anschluss an ihren Erlass anzufechten; eine akzessorische Überprüfung ist grundsätzlich ausgeschlossen. Die akzessorische Überprüfung von Nutzungsplänen wird nur dann zugelassen, wenn sich die betroffene Person noch nicht über die ihr auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnte und sie im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatte, ihre Interessen zu verteidigen (VGr, 13. Januar 2010, VB.2009.00329, E. 5.2). Auch lässt die Rechtsprechung unter Bezugnahme auf Art. 21 Abs. 2 RPG eine akzessorische Überprüfung zu, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit der Annahme des Plans derart geändert haben, dass die Planung rechtswidrig geworden sein könnte, und das Interesse an ihrer Überprüfung bzw. Anpassung die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit überwiegt (BGE 148 II 417 E. 3.3 mit Hinweisen). Diese Rechtsprechung gilt für Nutzungspläne sowie für Bauvorschriften, die dazu dienen, Art, Natur und Umfang der im Zonenplan kartografisch dargestellten Nutzungen zu umschreiben, die also anstelle einer Planlegende stehen und mit dem Zonenplan ein untrennbares Ganzes bilden. Dagegen können die übrigen kommunalen Bauvorschriften, die eine zonenübergreifende Regelung treffen oder an die persönliche Situation des Benutzers anknüpfen, von der betroffenen Person im Anwendungsfall noch angefochten werden (vgl. BGE 116 Ia 207 E. 3b).

#### **E. 6.2.2**

Beim "Ergänzungsplan Hochhausgebiete" handelt es sich nicht um Bauvorschriften, sondern um einen Nutzungsplan. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden fällt er somit unter diejenigen Erlasse, die im Anwendungsfall grundsätzlich nicht mehr akzessorisch überprüft werden können. Die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise akzessorische Anfechtung sind nicht erfüllt, zumal der Plan von den betroffenen Personen seinerzeit hätte angefochten werden können und sich die Verhältnisse nicht erheblich verändert haben. Wie die Vorinstanz sodann richtig festhielt, überzeugen die den Ergänzungsplan betreffenden Einwände der Beschwerdeführenden ohnehin auch inhaltlich nicht. Der Ergänzungsplan und die erwähnten "Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten" bilden eine Einheit. Die Richtlinien konkretisieren den Ergänzungsplan. Die Planung der Hochhausgebiete durch die Stadt Zürich ist ausreichend bestimmt und beruht auf nachvollziehbaren Kriterien.

#### **E. 6.3**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die BZO bzw. der "Ergänzungsplan Hochhausgebiete" sehe nur Hochhäuser mit einer Maximalhöhe von 40 m bzw. 80 m vor. Gebäude, die höher als 80 m seien, seien in der Stadt Zürich generell unzulässig. Wie die Vorinstanz richtig erwog, stehen die Vorschriften zur maximalen Höhe von Hochhäusern gemäss Art. 9 BZO sowie gemäss dem "Ergänzungsplan Hochhausgebiete" unter dem Vorbehalt der Bestimmungen über Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne, welche unter bestimmten Voraussetzungen ein Abweichen von der Regelbauweise und von Mindestabständen ermöglichen (§ 80 Abs. 1 und § 83 Abs. 1 PBG; siehe E. 5.1 hiervor).

Dies wird in § 284 Abs. 3 Satz 2 PBG für die maximal zulässige Ausnutzung von Hochhäusern ausdrücklich erwähnt und gilt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden auch für die maximale Gesamthöhe von Hochhäusern. Dementsprechend wird in den bereits erwähnten "Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten" in Bezug auf das Hochhausgebiet I denn auch ausdrücklich festgehalten, dass Höhen über 80 m im Rahmen von Sonderbauvorschriften oder eines Gestaltungsplans möglich sind. Dass gemäss § 282 PBG Hochhäuser nur dort gestattet sind, wo die Bau- und Zonenordnung sie zulässt, ändert daran nichts, zumal rechtmässig erlassene Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne auch Bestandteil der Bau- und Zonenordnung sind. Einen generellen Ausschluss von auf Gestaltungsplänen beruhenden Hochhäusern mit einer Maximalhöhe von über 80 m kennen das PBG und die BZO nicht.

#### **E. 6.4**

Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid zum Schluss, die beiden mit dem umstrittenen Gestaltungsplan ermöglichten Hochhäuser könnten den gemäss § 284 Abs. 1 PBG verlangten ortsbaulichen Gewinn bringen. Zudem spreche aus ästhetischer Sicht nichts gegen die Zulassung von Baukörpern mit den im Gestaltungsplan zulässigen Ausmassen. Die Beschwerdeführenden rügen sinngemäss eine Verletzung von § 284 Abs. 1 und Abs. 2 PBG sowie von § 238 Abs. 1 PBG. Sie machen geltend, die mit dem umstrittenen Gestaltungsplan ermöglichten Hochhäuser brächten keinen ortsbaulichen Gewinn und sie würden sich nicht genügend in die Umgebung einordnen.

##### **E. 6.4.1**

Allgemein sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird (§ 238 Abs. 1 PBG). Auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes ist besondere Rücksicht zu nehmen (§ 238 Abs. 2 PBG). Wie bereits erwähnt (siehe E. 6.1 hiervor) müssen Hochhäuser verglichen mit einer gewöhnlichen Überbauung ortsbaulich einen Gewinn bringen oder durch die Art und Zweckbestimmung des Gebäudes bedingt sein (§ 284 Abs. 1 PBG). Hochhäuser sind ausserdem architektonisch besonders sorgfältig zu gestalten (§ 284 Abs. 2 PBG). Art. 27 der Gestaltungsplanvorschriften knüpft an die genannten Bestimmungen an und lautet wie folgt: "Bauten, Anlagen und Umschwung sind für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren Teilen so zu gestalten, dass eine besonders gute Gesamtwirkung entsteht. Diese Anforderung gilt auch für Materialien, Farben, Reklameanlagen und Beleuchtung." Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist nur der Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion". Der Gestaltungsplan hat für die Projektierung einen angemessenen Spielraum zu belassen (§ 83 Abs. 2 PBG). Ob das im Gestaltungsplanperimeter vorgesehene Bauvorhaben sich im Sinn von § 238 Abs. 1 und Abs. 2 PBG ausreichend einordnen wird und ob als Teil davon die beiden geplanten Hochhäuser die Voraussetzungen von § 284 Abs. 1 und Abs. 2 PBG erfüllen werden, ist erst im Baubewilligungsverfahren abschliessend zu beurteilen (vgl. VGr, 14. November 2019, VB.2019.00017, E. 8.4 mit Hinweis). Im vorliegenden Verfahren ist – soweit dies bereits möglich ist – immerhin zu prüfen, ob der Gestaltungsplan Raum lässt für ein Bauvorhaben, welches die Voraussetzungen von § 238 Abs. 1 und Abs. 2 PBG sowie § 284 Abs. 1 und Abs. 2 PBG erfüllen kann. Die Beschwerdeführenden sind der Auffassung, dies sei am vorgesehenen Standort wegen der Höhe der mit dem Gestaltungsplan ermöglichten

Hochhäuser von (maximal) 140 m nicht der Fall. Auf ihre Einwände ist nur so weit einzugehen, als sie im genannten Sinn den zulässigen Streitgegenstand betreffen.

#### **E. 6.4.2**

Die Vorinstanz hat sich für die Beurteilung der genannten Voraussetzungen zu Recht an den "Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten" der Stadt Zürich orientiert, welche die Vorgaben von § 284 PBG für die Stadt Zürich konkretisieren. Das Gestaltungsplangebiet liegt im wenig empfindlichen Gebiet I gemäss dem kommunalen "Ergänzungsplan Hochhausgebiete". Es befindet sich den in den Richtlinien beschriebenen städtebaulichen Prinzipien entsprechend auf dem Talboden und mitten im Siedlungsgebiet, zu welchem auch die nördlich gelegene Erholungszone gehört. Die beiden neuen Hochhäuser würden nicht an einer empfindlichen Lage errichtet, namentlich nicht am Baugebietsrand, am Seeufer, an erhöhter Lage bzw. an einer Hanglage oder in der Altstadt. Die neuen Hochhäuser würden aufgrund ihrer Höhe städtebaulich einen kräftigen Akzent setzen. Der vorgesehene Standort erscheint jedoch ortsbaulich auch für Hochhäuser mit einer Höhe von (maximal) 140 m besonders geeignet. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die zentrale Lage im urbanen Entwicklungsgebiet Zürich-West, die gute Erschliessung des Gebiets (siehe E. 7 hiernach) und die Verbindungsfunktion der mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten zwischen dem urbanen Kreis 5 und den städtischen Quartieren Altstetten sowie Höngg. Der ebenfalls über 120 m hohe Prime Tower und weitere Hochhäuser befinden sich in der Umgebung, womit die geforderte Gruppenbildung erreicht werden kann. Die beiden neuen Hochhäuser würden überzeugend in Bezug gesetzt zum Prime Tower, zu den anderen Hochhäusern in der näheren Umgebung und zum weiteren Stadtkörper. Der Gestaltungsplanperimeter gehört zu einem Gebiet zwischen dem Gleisfeld und der Berner- bzw. der Hardturmstrasse. Dieses Gebiet ist städtebaulich von einer grossmassstäblichen Formensprache geprägt. Die beiden neuen Hochhäuser würden diese Formensprache fortschreiben und sich, wenn sie architektonisch sorgfältig gestaltet werden, sinnvoll in die bestehende Überbauung einordnen. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist nur der Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion". Dennoch ist an dieser Stelle auf die Beurteilung des parallel entwickelten Richtprojekts durch einen Ausschuss des Beurteilungsgremiums des ursprünglichen Investoren-Studienauftrags hinzuweisen, welche vom Amt für Städtebau der Stadt Zürich am 1. März 2019 protokolliert wurde. Das genannte Richtprojekt ist eine Weiterentwicklung des Projekts "Ensemble", welches vom urteilenden Fachgremium einstimmig als Sieger bestimmt wurde. Der Ausschuss attestierte dem Richtprojekt durchgehend eine besonders gute Gesamtwirkung. Soweit sich das Fachgremium zur Lage und zur Höhe der beiden im Teilgebiet C ermöglichten Hochhäuser äusserte, sind seine Überlegungen auch vorliegend von Bedeutung, da der Gestaltungsplan die Lage und Höhe der Überbauung definiert. Im Hinblick auf die städtebauliche Einordnung der Hochhäuser stellte der Ausschuss Folgendes fest: "Die zurückhaltende Höhenentwicklung des Stadions nimmt nicht nur Rücksicht auf die neue Wohnsiedlung, sondern öffnet auch das Gesichtsfeld für die gegenüberliegende Bernoulli-Siedlung. Gleichzeitig erfordern das niedrig ausgelegte Stadion und der Freiraum des Hardhofs und des Limmatraums die geplante Höhenentwicklung der beiden Hochhäuser. Weniger hoch konzipierte Hochhäuser wären aufgrund der Grösse des freien Raums, der sie umgibt, zu wenig raumprägend. Die Höhe der Hochhäuser ist proportional zur Umgebung und zum Stadion richtig gesetzt. Auch im grösseren städtebaulichen Kontext erweist sich das 'Ensemble' als überzeugendes Bindeglied zwischen Zürich-West und der Achse zum Bahnhof Altstetten. [...] Die Hochhäuser stehen an einer wichtigen Verkehrsachse und an

einem Platz. Sie setzen an der Kreuzung Pfingstweid- und Hardturmstrasse einen wichtigen Akzent, der aufgrund der erwähnten Umgebung kräftig sein muss. Damit kommt den beiden Hochhäusern des Projekt 'Ensemble' die wichtige Funktion des verbindenden Scharniers zu, es ist ein 'Missing Link', der die beiden Gebiete zusammenführt." Im Rahmen der Vorgaben des umstrittenen Gestaltungsplans lassen sich in Übereinstimmung mit dem "Ergänzungsplan Hochhausgebiete" und den "Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten" zwei Hochhäuser mit einer Höhe von bis zu 140 m errichten, welche die Voraussetzungen von § 238 Abs. 1 sowie § 284 Abs. 1 und Abs. 2 PBG erfüllen können. Die Ausführungen des erwähnten Fachausschusses zur Lage und zur Höhe der beiden im Teilgebiet C ermöglichten Hochhäuser bestätigen dies. Die Anordnung des gemeinnützigen Wohngebäudes, des Fussballstadions und der beiden Hochhäuser ist bezüglich Abständen und Höhen so gewählt, dass es auf die nahe gelegenen Objekte des Natur- und Heimatschutzes Rücksicht nimmt. Damit schliesst auch die von § 238 Abs. 2 PBG geforderte besondere Rücksichtnahme auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes eine Überbauung des Gebiets im Rahmen der Vorgaben des Gestaltungsplans nicht aus (siehe auch E. 9 f. hiernach). Was die Beschwerdeführenden einwenden, ändert daran nichts. Die beiden Hochhäuser sollen es ermöglichen, das Gesamtprojekt mit dem Fussballstadion und dem gemeinnützigen Wohnraum privat zu finanzieren (siehe E. 4.6.3 hiervor). Die vorgesehene Lage ist auch für zwei Hochhäuser mit einer Höhe von 140 m städtebaulich besonders geeignet. Der enge planerische Konnex zwischen dem gemeinnützigen Wohnungsbau, dem Fussballstadion und den beiden Wohn- und Geschäftshochhäusern spricht nicht gegen, sondern für den Standort der Hochhäuser (vgl. BGr, 10. Oktober 2021, 1C\_471/2021, E. 3.5.2.2). Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass sich der vorgesehene Standort am nördlichen Rand des Hochhausgebiets I und in der Nähe einer ebenfalls zum Siedlungsgebiet zählenden Erholungszone befindet. Der Abstand der geplanten Hochhäuser zur Limmat und zum Höggerberg ist ausreichend. Zwar sind am Limmatufer auch kleinräumige Zeilenbauten vorhanden. Das mit dem Gestaltungsplan ermöglichte Bauvorhaben lässt sich jedoch sinnvoll in die Umgebung einbetten. Die Beeinträchtigung der Aussicht vom Höggerberg wird den betroffenen Personen zumutbar sein, zumal die Hochhäuser genügend weit entfernt liegen und architektonisch besonders sorgfältig zu gestalten sein werden. Auch mit den weiteren Einwänden – soweit diese nicht ohnehin erst im Baubewilligungsverfahren zu prüfen sind – vermögen die Beschwerdeführenden keine Verletzung von § 238 Abs. 1 PBG oder von § 284 Abs. 1 und 2 PBG aufzuzeigen.

#### **E. 6.5**

Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid aus, die Einhaltung von § 284 Abs. 4 PBG müsse erst im Baubewilligungsverfahren und noch nicht im Gestaltungsplanverfahren nachgewiesen werden. Dennoch werde vorliegend grundsätzlich bereits im Gestaltungsplanverfahren nachgewiesen, dass die einzelnen Hochhäuser des Richtprojekts keinen im Sinn von § 284 Abs. 4 PBG unzulässigen Schatten auf bewohnte oder in Wohnzonen liegende Nachbargebäude werfen. Immerhin stellte die Vorinstanz richtigerweise klar, dass wegen der gemeinsamen Projektierung und der Nähe der beiden Hochhäuser zueinander sich vorliegend eine gesamtheitliche Betrachtungsweise rechtfertigt, sodass die Schattenwürfe der beiden Hochhäuser im Baubewilligungsverfahren gemeinsam zu betrachten sein werden. Aufgrund der Entfernung zu den nächsten Wohngebäuden bzw. Wohnzonen im Norden sei jedoch auch ohne korrekte Schattendiagramme anzunehmen, dass es möglich sein werde, innerhalb der

Gestaltungsplanvorgaben Hochhäuser zu realisieren, die nicht zu einer Beeinträchtigung im Sinn von § 284 Abs. 4 PBG führen würden. Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung von § 284 Abs. 4 PBG und § 30 der Allgemeinen Bauverordnung vom 22. Juni 1977 (ABV; LS 700.2) wegen übermässiger Beschattung von Wohngebäuden durch die beiden geplanten Hochhäuser. Ausserdem rügen sie, Art. 14 der Gestaltungsplanvorschriften sei mit § 30 Abs. 2 ABV in Verbindung mit § 284 Abs. 4 PBG nicht vereinbar.

#### **E. 6.5.1**

Wie bereits erwähnt (siehe E. 6.1 hiervor) darf die Nachbarschaft durch Hochhäuser nicht wesentlich beeinträchtigt werden, insbesondere nicht durch Schattenwurf in Wohnzonen oder gegenüber bewohnten Gebäuden (§ 284 Abs. 4 PBG). Diese Bestimmung wird konkretisiert durch § 30 ABV. Abs. 1 von § 30 ABV definiert, was als wesentliche Beeinträchtigung durch Schattenwurf im Sinn von § 284 PBG gilt. Bei überbauten Grundstücken ist dies die an den mittleren Wintertagen länger als drei Stunden dauernde Beschattung der bewohnten oder in Wohnzonen liegenden Nachbargebäude, in der Regel an ihrem Fusspunkt gemessen (lit. a). Bei unüberbauten Grundstücken in Wohnzonen gilt als wesentliche Beeinträchtigung die an den mittleren Wintertagen länger als drei Stunden dauernde Beschattung überbaubarer Flächen des Nachbargrundstückes, sofern dadurch eine den örtlichen Verhältnissen und der Bau- und Zonenordnung entsprechende Überbauung verunmöglicht oder erheblich erschwert wird (lit. b). Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist nur der Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion". Der Gestaltungsplan hat für die Projektierung einen angemessenen Spielraum zu belassen (§ 83 Abs. 2 PBG). Ob die beiden geplanten Hochhäuser die Voraussetzungen von § 30 ABV in Verbindung mit § 284 Abs. 4 PBG erfüllen werden, ist erst im Baubewilligungsverfahren abschliessend zu beurteilen (vgl. BGr, 28. Februar 2008, 1C\_267/2007 und 1C\_269/2007). Im vorliegenden Verfahren ist – soweit dies bereits möglich ist – immerhin zu prüfen, ob der Gestaltungsplan Raum lässt für ein Bauvorhaben, welches die Voraussetzungen von § 30 ABV in Verbindung mit § 284 Abs. 4 PBG erfüllen kann. Die Beschwerdeführenden sind der Auffassung, dies sei nicht der Fall. Auf ihre Einwände ist nur so weit einzugehen, als sie im genannten Sinn den zulässigen Streitgegenstand betreffen.

#### **E. 6.5.2**

Nördlich des Teilgebiets C, wo der Gestaltungsplan die Errichtung der beiden Hochhäuser ermöglicht, befinden sich in einem relativ grossen Umkreis keine bewohnten Gebäude. Die nächste Wohnzone im Norden liegt über 200 m entfernt. Die in den vorinstanzlichen Akten liegenden Schattendiagramme zum Richtprojekt werden im Baubewilligungsverfahren noch zu aktualisieren sein (siehe E. 6.5 Ingress hiervor). Sie zeigen jedoch auf, dass die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Hochhäuser in erster Linie den Strassenraum, die Erholungszone und eine Tramwendeschlaufe beschatten werden. Das von der Beschwerdegegnerschaft 4–9 im vorliegenden Verfahren eingereichte aktualisierte Schattendiagramm "3-Stunden-Schattenplan" bestätigt dies. Aufgrund der grossen Entfernung zu den Richtung Norden nächstgelegenen bewohnten Gebäuden und Wohnzonen kann davon ausgegangen werden, dass der umstrittene Gestaltungsplan Raum lässt für ein Bauvorhaben mit Hochhäusern, welches die Voraussetzungen von § 30 ABV in Verbindung mit § 284 Abs. 4 PBG erfüllen kann. Was die Beschwerdeführenden einwenden, ändert daran nichts. Zunächst berufen sie sich zu Unrecht auf eine frühere Version von § 30 Abs. 1 ABV, welche noch eine Beschattung an den mittleren Wintertagen

von höchstens zwei statt drei Stunden vorsah, aber seit dem 1. August 2021 nicht mehr in Kraft ist (vgl. die Übergangsbestimmung zur Änderung der ABV vom 11. Mai 2016, wonach § 30 ABV nicht zu denjenigen Bestimmungen gehört, die bis zur Anpassung der Bau- und Zonenordnung an die Änderung vom 14. September 2015 des PBG anwendbar bleiben). Soweit die Beschwerdeführenden die Beschattung der Liegenschaften an der Förrlibuckstrasse Nrn. 236, 234, 232 und 230 monieren, hat die Vorinstanz richtig erwogen, dass die betreffende Überbauung, wenn überhaupt, vom Vorhaben auf dem Teilgebiet A beschattet würde, wo keine Hochhäuser erlaubt sind, womit § 30 ABV in Verbindung mit § 284 Abs. 4 PBG nicht zur Anwendung gelangt. Auch nicht anwendbar sind diese Bestimmungen auf die monierte Beschattung durch das auf dem Teilgebiet B geplante Fussballstadion. Die "Schule am Wasser" sodann liegt nördlich der Limmat in so grosser Entfernung, dass auch mit Blick darauf davon ausgegangen werden kann, der Gestaltungsplan lasse Raum für ein Bauvorhaben mit Hochhäusern, welches keine übermässige Beschattung im Sinn von § 30 ABV in Verbindung mit § 284 Abs. 4 PBG bringen wird. Schliesslich ist auch nicht zu sehen, dass der Gestaltungsplan nur ein Bauvorhaben zulassen würde, bei welchem die beiden Hochhäuser sich im Sinn der genannten Bestimmungen gegenseitig übermässig beschatten werden.

### **E. 6.5.3**

§ 30 Abs. 2 ABV gewährt als Ausnahme zur in § 30 Abs. 1 ABV definierten maximalen Beschattung eine für die Bauherrschaft günstigere Regelung, wenn mit einem in allen Teilen den Vorschriften entsprechenden kubischen Vergleichsprojekt nachgewiesen wird, dass eine der Bau- und Zonenordnung entsprechende Überbauung keine geringere Beschattung des Nachbargrundstückes nach sich zieht. Art. 14 der Gestaltungsplanvorschriften nimmt diese Bestimmung auf und bestimmt folgendes: "Für den Nachweis des Schattenwurfs wird ein Vergleichsprojekt festgelegt, das durch die rechtskräftigen Baulinien begrenzt wird. Das Vergleichsprojekt hat eine maximale Gebäudehöhe von 25 m ab dem gewachsenen Boden und eine Firsthöhe von 7 m einzuhalten." Die Beschwerdeführenden weisen darauf hin, dass die geltende BZO im Gestaltungsplangebiet bzw. in der Zentrumszone eine maximale Gebäudehöhe von 19 m und eine maximale Ausnützung von 200 % vorsehe (Art. 18 Abs. 1 BZO). Diese Werte seien für das Vergleichsobjekt massgebend, ebenso die regulären Abstandsvorschriften gemäss § 270 PBG. Weil sich das in der umstrittenen Gestaltungsplanvorschrift definierte Vergleichsprojekt nicht an den geltenden Werten der BZO orientiere, sei die genannte Vorschrift mit § 30 Abs. 2 ABV in Verbindung mit § 284 Abs. 4 PBG unvereinbar. Die Vorinstanz wies richtigerweise darauf hin, dass sich die Auseinandersetzung mit dem Vergleichsschatten im Sinn von § 30 Abs. 2 ABV im Baubewilligungsverfahren erübrigen dürfte, sofern sich bestätigen sollte, dass keine bewohnten Nachbargebäude von relevantem Schattenwurf betroffen sein werden (siehe E. 6.5.2 hiervor). Es spricht vieles dafür, dass der vorliegend umstrittene Art. 14 der Gestaltungsplanvorschriften gar nie praktische Bedeutung erlangen wird. Für den unwahrscheinlichen Fall, dass Art. 14 der Gestaltungsplanvorschriften im Baubewilligung praktische Bedeutung erlangen wird, rechtfertigen sich die nachfolgenden Ausführungen. Mit der dargelegten, von den Beschwerdeführenden vorgetragenen Thematik befasste sich das Verwaltungsgericht bereits in seinem Urteil zum privaten Gestaltungsplan "Stadion Zürich" aus dem Jahr 2004 (VGr, 9. Juni 2004, VB.2004.00193, E. 4.2 f.). Diesem Urteil lag ein früheres Stadionprojekt ebenfalls am Standort Hardturm zugrunde. Umstritten war dort eine weitgehend identische Definition für das Vergleichsobjekt in den

Gestaltungsplanvorschriften. Damals erwog das Verwaltungsgericht zusammengefasst, dass die Abmessungen eines Vergleichsprojekts im Sinn von § 30 Abs. 2 ABV unter Umständen im Gestaltungsplan selber definiert werden dürften und das im Gestaltungsplan definierte Vergleichsprojekt unter Umständen von der geltenden BZO abweichen dürfe, wobei das Vergleichsobjekt diesfalls der übergeordneten Planung und den Grundsätzen und Zielen der Raumplanung entsprechen müsse (mit ausführlicher Begründung a. a. O., E. 4.2). Im genannten Urteil liess das Verwaltungsgericht ein Vergleichsobjekt mit einer Gebäudehöhe von 25 m und einer Firsthöhe von 7 m genügen, welches zwar von der im Urteilszeitpunkt geltenden BZO abwich, aber mit der früheren, bis zum 14. Mai 2004 geltenden BZO vereinbar war. Dies, weil nicht ersichtlich sei, inwiefern die Zulassung einer Gebäudehöhe von 25 m, wie sie bereits früher galt, am Standort Hardturm der übergeordneten Planung oder den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widersprechen sollte (a. a. O., E. 4.3). Es besteht kein Anlass, vorliegend von der genannten Rechtsprechung und den seinerzeit getroffenen Schlussfolgerungen abzuweichen, zumal sich die Gegebenheiten nicht massgeblich verändert haben. Die Beschwerdeführenden dringen mit der Rüge, Art. 14 der Gestaltungsplanvorschriften sei mit § 30 Abs. 2 ABV in Verbindung mit § 284 Abs. 4 PBG nicht vereinbar, nicht durch. Selbst wenn man zum gegenteiligen Schluss gelangen würde, wäre dies im Übrigen kein Grund, den umstrittenen Gestaltungsplan als Ganzes aufzuheben, weil der Gestaltungsplan und die mit ihm ermöglichten Bauvorhaben nach dem Ausgeführten mit der Streichung von Art. 14 der Gestaltungsplanvorschriften nicht grundsätzlich infrage gestellt würden.

## **E. 7**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, das Gestaltungsplangebiet sei für die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Nutzungen nicht genügend erschlossen. Wie der Beschwerdebegründung entnommen werden kann, sprechen die Beschwerdeführenden mit ihren Ausführungen einzig die verkehrsmässige Erschliessung an.

### **E. 7.1**

Nach Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG setzt eine Baubewilligung voraus, dass das Bauland erschlossen ist. Von Bundesrechts wegen ist Land erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist (Art. 19 Abs. 1 RPG). Die Details regelt das kantonale Recht. Das PBG verpflichtet die Gemeinden zu einer Erschliessungsplanung (§§ 90 ff. PBG). Die genügende Erschliessung ist gemäss § 234 in Verbindung mit § 233 Abs. 1 PBG Voraussetzung für die Erstellung von Bauten und Anlagen. Erschlossen ist ein Grundstück, wenn es für die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend zugänglich ist, wenn diese ausreichend mit Wasser und Energie versorgt werden können und wenn die einwandfreie Behandlung von Abwässern, Abfallstoffen und Altlasten gewährleistet ist (§ 236 Abs. 1 PBG). Genügende Zugänglichkeit bedingt in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten oder Anlagen entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benützer (§ 237 Abs. 1 Satz 1 PBG). Bei grösseren Überbauungen muss überdies die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet sein (§ 237 Abs. 1 Satz 2 PBG; vgl. auch Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG). Zufahrten sollen für jedermann verkehrssicher sein (§ 237 Abs. 2 Satz 1 PBG). Wo ein Bedürfnis besteht, die Verhältnisse es gestatten und es wirtschaftlich zumutbar ist, insbesondere bei grösseren Überbauungen, soll der Fussgänger- vom Fahrverkehr getrennt werden, und es kann, sofern das öffentliche

Interesse entgegenstehende private Interessen wesentlich überwiegt, der Fahrverkehr unter den Boden gewiesen oder die Überdeckung der Fahrbahn verlangt werden (§ 237 Abs. 3 PBG). Speziell für Gestaltungspläne gilt § 83 Abs. 3 PBG, wonach der Gestaltungsplan unter anderem die Erschliessung zu ordnen hat. Mit § 83 Abs. 3 PBG angesprochen ist die Feinerschliessung innerhalb des Gestaltungsplanperimeters. Ausserhalb des Perimeters gelegene Erschliessungsfragen bilden hingegen nicht Teil seines Regelungsinhalts. Nicht zur Feinerschliessung gehören sogenannte Hauszufahrten, nämlich Strassen und Wege, welche ab den Feinerschliessungsanlagen in die einzelnen Grundstücke hineinführen (VGr, 28. April 2022, VB.2020.00722, E. 8.3).

### **E. 7.2**

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist nur der Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion". Der Gestaltungsplan hat für die Projektierung einen angemessenen Spielraum zu belassen (§ 83 Abs. 2 PBG; siehe E. 5.1 hiervor). Ob die Zufahrt den Anforderungen von § 237 PBG entspricht, ist erst im Baubewilligungsverfahren abschliessend zu beurteilen. Entscheidend ist bei der Beurteilung des Gestaltungsplans einzig, ob eine gesetzeskonforme Erschliessung überhaupt als möglich erscheint oder nicht (VGr, 28. April 2022, VB.2020.00722, E. 8.3). Auch aus § 83 Abs. 3 PBG kann nicht abgeleitet werden, dass die verkehrsmässige Erschliessung innerhalb des Gestaltungsplans bis ins einzelne Detail geregelt sein muss. Vielmehr ist es auch mit Blick auf diese Bestimmung zulässig, wenn der Gestaltungsplan einen angemessenen Spielraum im Hinblick auf das Baubewilligungsverfahren belässt (VGr, 15. Dezember 2022, VB.2022.00252, E. 6.3.1). Auf die Einwände der Beschwerdeführenden ist nur so weit einzugehen, als sie in diesem Sinn den zulässigen Streitgegenstand betreffen.

### **E. 7.3**

Aus dem Situationsplan 1:1000 und aus den Art. 29 und 30 der Gestaltungsplanvorschriften wird ersichtlich, wo die Zufahrten bzw. die Anlieferung vom übergeordneten Strassenraum auf das Gestaltungsplangebiet bzw. auf die Teilgebiete A (gemeinnütziges Wohngebäude), B (Stadion) und C (Wohn- und Geschäftshochhäuser) errichtet werden sollen. Der Situationsplan und Art. 13 der Gestaltungsplanvorschriften definieren das Baufeld für die geplanten unterirdischen Parkieranlagen. Im Situationsplan sind verschiedene öffentlich nutzbare Fuss- bzw. Fuss- und Veloverbindungen markiert, welche das Gestaltungsplangebiet queren. Art. 25 Abs. 1 der Gestaltungsplanvorschriften hält dazu Folgendes fest: "Das Areal ist an das übergeordnete Fuss- und Radwegnetz anzuschliessen und durchlässig zu gestalten. Von besonderer Bedeutung sind dabei die während des Alltagsbetriebs zu gewährleistenden Arealquerungen westlich und östlich des Stadions sowie durch das Teilgebiet C." Gemäss Art. 28 Abs. 1 der Gestaltungsplanvorschriften ist die Erschliessung für den Fuss- und Veloverkehr auf die Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und auf die angrenzenden Fuss- und Radwege auszurichten. Weiter ist gemäss dem Situationsplan und Art. 28 Abs. 2 der Gestaltungsplanvorschriften eine Passerelle für den Fussverkehr über die Pfingstweidstrasse geplant. Art. 31 der Gestaltungsplanvorschriften erklärt für den ganzen Geltungsbereich Mischverkehrsflächen für alle Verkehrsarten für zulässig. Weiter äussern sich die Art. 32–39 der Gestaltungsplanvorschriften zu den geplanten Abstellplätzen für leichte Zweiräder, Personenwagen und Motorräder. Gemäss Art. 40 der Gestaltungsplanvorschriften muss mit dem ersten Baugesuch in den Teilgebieten B oder C ein Verkehrskonzept für den Alltags- und Veranstaltungsbetrieb eingereicht werden, wobei für den Veranstaltungsbetrieb die

Anzahl und die Lage der Abstellplätze für die verschiedenen Fahrzeugtypen in Abhängigkeit vom zu erwartenden Publikumsaufkommen aufzuzeigen sein werden. Der Planungsbericht vom 4. März 2019 äussert sich ebenfalls zur verkehrsmässigen Erschliessung des Gestaltungsplangebiets. Für die Details verweist er zudem auf den umfangreichen Verkehrsbericht, welcher dem Planungsbericht beiliegt. Zu den Fuss- und Radwegen (Art. 25 der Gestaltungsplanvorschriften) hält der Planungsbericht unter anderem fest, während des Alltagsbetriebs seien Arealquerungen in Nord-Süd-Richtung durch das Teilgebiet C, westlich und östlich des Stadions sowie im Bereich der östlichen Geltungsbereichsgrenze vorzusehen. Durch das Teilgebiet A sei zudem ein öffentlich nutzbarer Fussweg in östlicher Richtung zu führen, der eine Breite von mindestens 2,5 m aufweise und durch die neu erstellte Überbauung Hardturm-Park im Osten eine Fortsetzung finde. Im Veranstaltungsbetrieb des Stadions dürfe dieser Fussweg geschlossen werden. Zum Fuss- und Veloverkehr (Art. 28 der Gestaltungsplanvorschriften) hält der Planungsbericht unter anderem fest, für den Fussgängerverkehr und insbesondere für die An- und Abreise der Besucher zum/vom Stadion im Veranstaltungsbetrieb dürfe eine Passerelle über die Pfingstweidstrasse erstellt werden, welche direkt in das Stadion und/oder auf dessen Vorbereich führen könne. Zur Erschliessung mittels motorisierten Individualverkehrs (Art. 29 der Gestaltungsplanvorschriften) führt der Planungsbericht unter anderem aus, das Teilgebiet A werde über die Förrlibuckstrasse und die gemeinsame Tiefgarage der Teilgebiete B und C über den Verkehrsknoten Hardturm-/Förrlibuckstrasse erschlossen. Die Bauherrschaft habe vor Einreichung des Baugesuchs mit den relevanten Ämtern Kontakt aufzunehmen, um die Anforderungen an den genannten Verkehrsknoten zu klären. Zur Erschliessung mittels des übrigen motorisierten Verkehrs und der Anlieferung (Art. 30 der Gestaltungsplanvorschriften) hält der Planungsbericht unter anderem fest, die Anlieferung sowie die Zufahrt und Erschliessung der oberirdischen Abstellplätze erfolge über die Hardturm- und die Förrlibuckstrasse. Die Erschliessung des westlichen Stadionteils und eines weiteren Bereichs führe über den Bereich zwischen den Teilgebieten B und C. Die Erschliessung des östlichen Stadionteils und der Zufahrt zum Stadionrasen führe über den Bereich zwischen den Teilgebieten A und B. Zum Mischverkehr (Art. 31 der Gestaltungsplanvorschriften) erklärt der Planungsbericht, es sei auf der definierten Fläche im Sinn einer Begegnungszone zulässig, dass Fuss-, Velo- und motorisierter Verkehr dieselbe Fläche nutzen, womit für die einzelnen Verkehrsarten keine separaten Verkehrsflächen auszuweisen seien. Ausführlich äussert sich der Planungsbericht sodann zu den Abstellplätzen für Personenwagen und Motorräder (Art. 32–39 der Gestaltungsplanvorschriften). Zum mit dem Baugesuch für das Teilgebiet B oder C einzureichenden Verkehrskonzept (Art. 40 der Gestaltungsplanvorschriften) wird im Planungsbericht unter anderem ausgeführt, das Konzept habe weitergehende Regelungen und Massnahmen für den Alltags- und Veranstaltungsbetrieb aufzuzeigen. Das bedeute, dass für verschiedene Spielkategorien und in Abhängigkeit vom zu erwarteten Publikumsaufkommen Abstellplatzstrategien zu erarbeiten seien. Aus den Planungsdokumenten wird im Detail ersichtlich, dass das Gestaltungsplangebiet im Ist-Zustand mit Strassen und mit dem öffentlichen Verkehr sehr gut erschlossen ist. Weiter wird im Detail aufgezeigt, wie die Teilgebiete A, B und C des Gestaltungsplangebiets verkehrsmässig erschlossen werden sollen. Dabei wird differenziert zwischen den beiden Betriebszuständen "Alltagsbetrieb" und "Veranstaltungsbetrieb". Der Betriebszustand "Veranstaltungsbetrieb" wird noch einmal aufgeteilt in eine Vorbereitungsphase (Auf- und Abbau) und eine Spielphase. Im bereits erwähnten Verkehrsbericht wird die

verkehrsmässige Erschliessung des Gestaltungsplangebiets sehr detailliert beschrieben, dies je Teilgebiet in den Kategorien "motorisierter Individualverkehr", "Ver- und Entsorgung", "Fuss- und Veloverkehr" und "öffentlicher Verkehr". Weiter beinhaltet der Verkehrsbericht eine ausführliche Parkierungsstrategie und Leistungsfähigkeitsnachweise für die entscheidenden Verkehrsknoten in der Spitzenstunde. Schliesslich enthält der Verkehrsbericht detaillierte Aussagen zum gemäss Art. 40 der Gestaltungsplanvorschriften mit dem Baugesuch einzureichenden Verkehrskonzept. Dem Planungsbericht liegt ausserdem das Sicherheitskonzept Aussenraum vom 26. Oktober 2018 bei. Darin werden unter anderem mögliche Sicherheitsmassnahmen im Veranstaltungsbetrieb empfohlen und die Anforderungen der Sicherheitsorganisationen detailliert beschrieben.

#### **E. 7.4**

Aus dem Situationsplan, den Gestaltungsplanvorschriften, dem Planungsbericht, dem Verkehrsbericht und dem Sicherheitskonzept Aussenraum ist ersichtlich, dass eine im Sinn von § 236 Abs. 1 und § 237 PBG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 und Art. 22 RPG rechtmässige Erschliessung für alle massgeblichen Verkehrsarten durchaus möglich erscheint. Sodann regelt der Gestaltungsplan im Sinn von § 83 Abs. 3 PBG die verkehrsmässige Erschliessung innerhalb des Gestaltungsplangebiets in ausreichender Weise. Diese Erkenntnisse gelten namentlich auch für den Veranstaltungsbetrieb, das heisst für die Zeit vor, während und nach den im Stadion vorgesehenen Fussballspielen. Im Sicherheitskonzept Aussenraum wird ergänzend zum Verkehrsbericht aufgezeigt, wie der Zuschaueraufmarsch im Veranstaltungsbetrieb bewältigt werden kann bzw. mit welchen Massnahmen die Sicherheit des Aussenraums im Veranstaltungsbetrieb gewährleistet werden kann. Was die Beschwerdeführenden einwenden, ändert nichts daran, dass die rechtmässige Erschliessung der geplanten Bauvorhaben durchaus möglich erscheint. Die Aussagen zum Langsamverkehr rund um das Gestaltungsplangebiet und innerhalb des Gebiets sowie zur Anbindung an die Haltestellen des öffentlichen Verkehrs sind ausreichend konkret. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden wird mit den genannten Dokumenten ausreichend aufgezeigt, wie der Verkehr und die Zuschauerströme im Veranstaltungsbetrieb bewältigt werden können. Dies gilt auch für sogenannte Risikospiele. Dass im Veranstaltungsbetrieb bzw. bei Risikospielen zur Trennung von Zuschauern und anderen Nutzern Massnahmen zu ergreifen sein werden, ändert nichts daran, dass die Geschäfts- und Wohnbauten auch zu diesen Zeiten ausreichend zugänglich gehalten werden können. Weitere Details sind auch in diesem Zusammenhang erst im Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Dass die Zugänglichkeit für Notfallfahrzeuge und andere Fahrzeuge der öffentlichen Dienste mit besonderen, im Baubewilligungsverfahren nicht lösbaren Schwierigkeiten verbunden sein könnte, ist ebenfalls nicht zu sehen. Soweit die Beschwerdeführenden schliesslich eine fehlende Bahnhaltestelle monieren, verkennen sie, dass das Gestaltungsplangebiet in Fussdistanz zu den Bahnhöfen "Hardbrücke" und "Altstetten" liegt.

#### **E. 8**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der Gestaltungsplan widerspreche dem Lärmschutzrecht. Der Gestaltungsplanperimeter werde von Sportlärm und vom Lärm der Verkehrsanlagen belastet. Der Umweltverträglichkeitsbericht zeige, dass die Immissionsgrenzwerte für Lärm beim geplanten gemeinnützigen Wohngebäude und bei den geplanten Hochhäusern an mehreren Orten überschritten würden. Die Voraussetzungen für die Erteilung von Ausnahmegewilligungen seien nicht erfüllt.

### **E. 8.1.1**

Gemäss Art. 22 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) dürfen Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, in lärmbelasteten Gebieten grundsätzlich nur erteilt werden, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Abs. 1) oder wenn die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden (Abs. 2). Art. 31 Abs. 1 der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) nennt als mögliche Massnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes (lit. a) sowie bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen (lit. b). Können die Immissionsgrenzwerte trotz der genannten Massnahmen nicht eingehalten werden, so kann eine Ausnahmegewilligung erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt (Art. 31 Abs. 2 LSV). Für Strassenverkehrs- und Eisenbahnlärm legen die Anhänge 3 und 4 der LSV Belastungsgrenzwerte fest. Diese sind in der Mitte jedes offenen Fensters eines lärmempfindlichen Raums einzuhalten (Art. 39 Abs. 1 LSV). Die Einhaltung nur an dem am wenigsten exponierten "Lüftungsfenster" genügt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (BGE 145 II 189 E. 8.1; BGE 142 II 100 E. 4).

### **E. 8.1.2**

Beim geplanten Fussballstadion im Teilbereich B handelt es sich um eine neue ortsfeste Anlage im Sinn des USG. Gemäss Art. 25 USG darf eine solche nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Abs. 1). Besteht ein überwiegendes öffentliches, namentlich auch raumplanerisches Interesse an der Anlage und würde die Einhaltung der Planungswerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für das Projekt führen, so können Erleichterungen gewährt werden, wobei unter Vorbehalt von Abs. 3 die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden dürfen (Abs. 2). Fehlen konkrete Belastungsgrenzwerte, wie dies namentlich beim Sportlärm der Fall ist, beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen im Einzelfall nach den Art. 15, 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV). Sie berücksichtigt dabei den Charakter des Lärms, den Zeitpunkt der Lärmimmissionen, die Häufigkeit des Lärms sowie die Lärmempfindlichkeit und Lärmvorbelastung der Zone (BGE 133 II 292 E. 3.3; BGr, 5. Oktober 2018, 1C\_252/2017, E. 5). Das Bundesamt für Umwelt hat für die Beurteilung des Lärms von Sportanlagen eine Vollzugshilfe publiziert und diese im Jahr 2017 überarbeitet (nachfolgend: Vollzugshilfe Sportlärm; einsehbar unter: [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Publikationen, Medien > Vollzugshilfen > Lärm: Vollzugshilfen > Ermittlung und Beurteilung von Sportlärm [besucht am 2. Oktober 2025]). Die Vollzugshilfe sieht Planungsrichtwerte und Immissionsrichtwerte vor (Ziffer 3.3). Dabei wird einerseits differenziert zwischen dem Normalbetrieb und seltenen Ereignissen und andererseits zwischen den verschiedenen Tageszeiten (Tag, Abend, Nacht; Ziffer 3.2.2). Unter dem Normalbetrieb wird eine typische Sportwoche in der intensiv genutzten Jahreszeit verstanden. Für besondere, seltene Ereignisse gelten höhere Belastungsrichtwerte. Besondere Ereignisse gelten als seltene Ereignisse, wenn sie ausnahmsweise stattfinden und daher auch betreffend der Geräuschbelastung aus dem allgemeinen Sportbetrieb herausragen. Die Anzahl seltener Ereignisse hat einem ortsüblichen Umfang zu entsprechen. Als Anhaltspunkt für die Anzahl seltener Ereignisse kann von maximal 15–20 Tagen ausgegangen werden. Es liegt jedoch im

Ermessensspielraum der Vollzugsbehörde, die genaue Anzahl der seltenen Ereignisse, welche noch toleriert werden kann, festzulegen. Auch bei der Beurteilung der Frage, welche Ereignisse als selten bezeichnet werden können, besitzt die Vollzugsbehörde einen gewissen Handlungsspielraum (zum Ganzen Ziffer 3.2.1 der Vollzugshilfe Sportlärm). Liegen die Lärmbelastungen unterhalb der Planungs- bzw. Immissionsrichtwerte, kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass die Störung höchstens geringfügig bzw. noch nicht erheblich störend und die Anlage somit bewilligungsfähig ist. Liegen die ermittelten Immissionen im Bereich der Richtwerte, das heisst werden diese nicht deutlich überschritten, besteht ein gewisser Spielraum bei der Beurteilung ihrer Störwirkung im Einzelfall. Dabei dürfen allerdings nur Aspekte berücksichtigt werden, die einen Einfluss auf die Störung haben (z. B. Hintergrundbelastung, Ortsüblichkeit, Akzeptanz, Hauptbelastung im Winter, Nutzung der lärm betroffenen Räume, Personen mit erhöhter Empfindlichkeit); dem öffentlichen Interesse am Betrieb der Anlage ist durch die Gewährung von Erleichterungen Rechnung zu tragen (zum Ganzen BGr, 10. Oktober 2022, 1C\_471/2021, E. 5.2).

### **E. 8.1.3**

Art. 22 und 25 USG sowie die entsprechenden Ausführungsbestimmungen gelten im Baubewilligungsverfahren. Findet eine Sondernutzungsplanung statt, ist in diesem Verfahren immerhin nachzuweisen, dass es unter Einhaltung der Vorgaben des Sondernutzungsplans möglich ist, die geplante Anlage so auszugestalten, dass sie den lärmrechtlichen Anforderungen entspricht. Bereits auf der ersten Stufe der Nutzungsplanung muss jedoch feststehen, dass im Rahmen der späteren Planung eine geeignete Lösung gefunden werden kann (sogener Machbarkeitsnachweis), da es sich andernfalls um eine untaugliche Planung handeln würde (BGE 147 II 484 E. 4.3.1, BGr, 10. Oktober 2021, 1C\_471/2021, E. 5.3). Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist nur der Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion". Der Gestaltungsplan hat für die Projektierung einen angemessenen Spielraum zu belassen (§ 83 Abs. 2 PBG). Ob die mit dem Gestaltungsplanperimeter vorgesehenen Bauvorhaben Art. 22 und Art. 25 USG sowie den entsprechenden Ausführungsbestimmungen entsprechen werden, ist erst im Baubewilligungsverfahren abschliessend zu beurteilen. Immerhin ist mit dem Gestaltungsplan aufzuzeigen, dass im Rahmen seiner Umsetzung eine geeignete Lösung gefunden bzw. eine mit dem Lärmschutzrecht vereinbare Überbauung möglich erscheint. Auf die Einwände der Beschwerdeführenden ist nur so weit einzugehen, als sie in diesem Sinn den zulässigen Streitgegenstand betreffen.

### **E. 8.2**

Die Art. 42–47 der Gestaltungsplanvorschriften verlangen verschiedene Massnahmen zum Schutz vor Verkehrslärm und vor Sportlärm für die Teilgebiete A und C. Gemäss dem Planungsbericht vom 4. März 2019 ist der Geltungsbereich des Gestaltungsplans intensiv durch Lärmimmissionen des Verkehrs der angrenzenden Strassen und der beabsichtigten Fussballspiele betroffen. Zu den Art. 42–47 der Gestaltungsplanvorschriften hält der Planungsbericht unter anderem fest, für die betroffenen Teilgebiete würden differenzierte Lärmschutzmassnahmen vorgeschrieben. Dazu zählten z. B. die Optimierung der Grundrisse oder die Verpflichtung für kontrollierte Lüftungen. Einzelne Wohnungen könnten die Lärmwerte nicht einhalten und würden eine kantonale Ausnahmebewilligung benötigen. Für die Details zum Thema Lärmschutz verweist der Planungsbericht auf den Umweltverträglichkeitsbericht und die beiden ausführlichen Berichte zum Verkehrs- und

zum Sportlärm.

### **E. 8.3**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dem Lärmschutz sei nicht von Beginn weg genügend Beachtung geschenkt worden, und es fehle eine das gesamte Gestaltungsplangebiet beinhaltende Lärmschutzstrategie. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden zeigen die Planungsdokumente – namentlich der Planungsbericht, der Umweltverträglichkeitsbericht sowie die Berichte zum Verkehrslärm und zum Sportlärm – auf, dass dem Thema Lärmschutz im Gestaltungsplanverfahren ausreichend Beachtung geschenkt wurde. Wie auch die Beschwerdeführenden ausführen, wurde schon in der Ausschreibung zum Investoren-Studienauftrag auf das Lärmschutzrecht hingewiesen. Dass das aus dem selektiven Investoren-Studienauftrag als Siegerprojekt hervorgegangene Projekt "Ensemble" im Rahmen der Weiterentwicklung zum Richtprojekt lärmschutzoptimiert wurde, spricht nicht gegen, sondern für die ausreichende Berücksichtigung des Lärmschutzrechts schon während der Planungsphase. Nachvollziehbar ist sodann, dass die Planungsbehörden die Lärmsituation für die drei Teilbereiche A, B und C differenziert betrachtet und beurteilt haben, zumal die unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben und tatsächlichen Umstände dies nahelegten.

### **E. 8.4**

Die Beschwerdeführenden bringen sinngemäss vor, in den Teilbereichen A und C sei wegen des Verkehrslärms eine mit dem Lärmschutzrecht vereinbare Überbauung ausgeschlossen.

#### **E. 8.4.1**

Die Vorinstanz wies im angefochtenen Entscheid darauf hin, dass mit Blick auf das erarbeitete Richtprojekt gemäss den erwähnten Planungsberichten verschiedene Wohnungen nachts von Überschreitungen der Immissionsgrenzwerten für Verkehrslärm betroffen seien. Die Vorinstanz anerkannte, dass die in den Planungsdokumenten in diesem Zusammenhang angesprochene kantonale Bewilligungspraxis für die Erteilung von Ausnahmegewilligungen angesichts der jüngeren bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. etwa BGr, 6. Dezember 2021, 1C\_275/2020, E.2 f.) als überholt anzusehen sei und dass die Rechtsprechung bezüglich der mit Blick auf den Lärmschutz zu treffenden Massnahmen strenger geworden sei. Entscheidend war für die Vorinstanz mit Blick auf den Schutz vor Verkehrslärm, dass die Planungsträger in der Zwischenzeit Ergänzungen zum Richtprojekt eingereicht hatten. Mit den angesprochenen Ergänzungen vom 13. November 2018 (Stand vom 6. November 2020) hätten die Planungsträger aufgezeigt, dass im Rahmen der Umsetzung des Gestaltungsplans ein mit dem Lärmschutzrecht vereinbares Vorhaben verwirklicht werden könne.

#### **E. 8.4.2**

Der Vorinstanz ist zuzustimmen. Die nachträglich erarbeiteten Ergänzungen vom 13. November 2018 (Stand vom 6. November 2020) zum Richtprojekt beruhen auf den bestehenden Planunterlagen. Sie geben die Verkehrslärmsituation detailliert und differenziert wieder und sind ohne Weiteres nachvollziehbar. Aus den nachträglich erarbeiteten Ergänzungen wird hinreichend ersichtlich, dass eine Überbauung möglich erscheint, welche keine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte für Verkehrslärm mehr zur Folge hat. Dies wurde dadurch erreicht, dass verschiedene, im ursprünglichen Richtprojekt der Wohnnutzung zugeordnete Einheiten einer anderen Nutzungskategorie

zugeteilt wurden. Die in Art. 8 der Gestaltungsplanvorschriften definierten Mindestwohnanteile lassen sich damit nach wie vor verwirklichen. Dass die Zuteilung einiger Wohneinheiten zu einer anderen Nutzungskategorie – wie die Beschwerdeführenden vorbringen – neue, nicht lösbare Lärmprobleme erzeugen könnte, ist nicht ersichtlich. Aus den nachträglich erarbeiteten Ergänzungen geht ausreichend hervor, dass die Planungsträger bei der Umsetzung des Gestaltungsplans nicht zwingend auf die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV angewiesen sein werden. Auch die Vorgehensweise der Planungsträger ist nachvollziehbar. Dass sie angesichts der nach dem Abschluss der Gestaltungsplanung strenger gewordenen Rechtsprechung zur Erteilung von Ausnahmegewilligungen und der als Folge davon angepassten kantonalen Bewilligungspraxis die Planungsunterlagen nachträglich ergänzt und aufgezeigt haben, dass ein mit dem Lärmschutzrecht und der strenger gewordenen Praxis bezüglich der Erteilung von Ausnahmegewilligungen vereinbares Bauvorhaben verwirklicht werden kann, ist nicht zu beanstanden. Nicht zu beanstanden ist sodann, dass die Vorinstanz die genannten Ergänzungen in ihrer Entscheidung berücksichtigt hat. Schliesslich durfte die Vorinstanz unter den gegebenen Umständen darauf verzichten, bereits im Gestaltungsplanverfahren weitere Lärmschutzmassnahmen zu prüfen. Ob mit Blick auf das Vorsorgeprinzip weitere Lärmschutzmassnahmen – insbesondere Lärmschutzmassnahmen an der Quelle – umzusetzen sein werden, wird im Baubewilligungsverfahren erneut zu prüfen sein.

#### **E. 8.4.3**

Was die Beschwerdeführenden zum Verkehrslärm einwenden, ändert nichts daran, dass im Rahmen der Umsetzung des Gestaltungsplans ein mit dem Lärmschutzrecht vereinbares Vorhaben verwirklicht werden kann. Unter Nichtberücksichtigung der von den Planungsträgern eingereichten nachträglich erarbeiteten Ergänzungen zum Richtprojekt und zu den entsprechenden Ausführungen der Vorinstanz legen sie ihren Erklärungen die Prämisse zugrunde, dass die Einhaltung der Lärmimmissionsgrenzwerte ausgeschlossen sei und die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauvorhaben zwingend auf Ausnahmegewilligungen nach Art. 31 Abs. 2 LSV angewiesen sein werden. Damit sind sie nicht zu hören, nachdem diese Prämisse von der Vorinstanz nachvollziehbar widerlegt wurde.

#### **E. 8.5**

Weiter bringen die Beschwerdeführenden sinngemäss vor, wegen des anlässlich der im geplanten Stadion durchgeführten Fussballspiele auftretenden Sportlärms sei eine mit dem Lärmschutzrecht vereinbare Überbauung ausgeschlossen.

##### **E. 8.5.1**

Die vom Fussballstadion ausgehende Lärmbelastung wurde im Planungsprozess unter Beizug der kantonalen und städtischen Lärmschutzfachstellen ermittelt. Der ausführliche Bericht "Sportlärm" vom 6. Februar 2019 ist Bestandteil des Planungsberichts vom 4. März 2019. Es wurde geprüft, mit welchen Massnahmen die Lärmeinwirkung reduziert werden kann. Entsprechende Massnahmen wurden in den Gestaltungsplanvorschriften verbindlich festgeschrieben (siehe E. 8.2 hiervor). Zum Normalbetrieb gemäss der Vollzugshilfe Sportlärm wurde eine Woche mit einem Meisterschaftsspiel der Super-League-Vereine FCZ und GCZ am Sonntagnachmittag oder am Samstagabend zugewiesen, wobei mit ungefähr 32 Spielen pro Jahr gerechnet wurde. Als seltene Ereignisse im Sinn der Vollzugshilfe Sportlärm wurden vereinzelte Super-League-Spiele, Schweizer-Cup-Spiele

und Spiele von Europäischen Vereinswettkämpfen eingestuft, welche unter der Woche (Montag bis Freitag) stattfinden, was ungefähr 8 Spiele pro Jahr ausmachen werde. Es wurde mit einer Einwirkungsdauer des Sportlärms von 120 Minuten pro Spiel gerechnet. Als lärmsenkende Massnahmen zum Schutz vor dem Sportlärm wurden in die Gestaltungsplanung die Verbreiterung des Stadionsdachs, die Änderung von Wohnungsgrundrissen und die Realisierung von lärmabsorbierenden Loggien aufgenommen. Zusätzlich wurde auch die Erhöhung des Stadionsdachs von 17 auf 20 m als verhältnismässige und damit umzusetzende Massnahme eingestuft, welche gemäss Art. 16 Abs. 1 der Gestaltungsplanvorschriften möglich ist und für die umliegenden Gebäude ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters zu einer deutlich wahrnehmbaren Reduktion der Lärmbelastung führt. Wie dem Bericht "Sportlärm" und dem Umweltverträglichkeitsbericht zu entnehmen ist, können trotz der erwähnten, mit dem Gestaltungsplan angeordneten Massnahmen die Planungsrichtwerte gemäss der Vollzugshilfe Sportlärm ausser- und innerhalb des Gestaltungsplangebiets voraussichtlich nicht überall eingehalten werden. Die Immissionsrichtwerte können ausserhalb des Gestaltungsplangebiets mit einer Ausnahme voraussichtlich eingehalten werden, innerhalb des Gestaltungsplangebiets ist teilweise auch mit Überschreitungen der Immissionsrichtwerte zu rechnen. Während der seltenen Ereignisse im Sinn der Vollzugshilfe Sportlärm werden voraussichtlich auch die höher angesetzten Belastungsrichtwerte für seltene Ereignisse teilweise überschritten werden.

#### **E. 8.5.2**

Die Vorinstanz wies im angefochtenen Entscheid auf die überschrittenen Richtwerte gemäss der Vollzugshilfe Sportlärm hin. Sie verwies auf die im Bericht "Sportlärm" vorgenommene, ausführliche Interessenabwägung und kam zum Schluss, die verbleibenden Überschreitungen der Richtwerte seien unter anderem aufgrund von Anzahl, Vorhersehbarkeit und Dauer der Fussballspiele und angesichts des geringen Anteils der betroffenen Stunden pro Jahr tolerierbar und mit der Umweltschutzgesetzgebung vereinbar. Der Vorinstanz ist im Ergebnis insoweit zuzustimmen, dass im Rahmen der Umsetzung des Gestaltungsplans voraussichtlich ein mit dem Lärmschutzrecht vereinbares Vorhaben verwirklicht werden kann. Zwar scheint es mit Blick auf den vom Stadion während der Fussballspiele mit grossem Zuschaueraufmarsch ausgehenden Sportlärm nicht wahrscheinlich, dass die Planungswerte im Sinn von Art. 25 Abs. 1 USG immer eingehalten werden können. Am Betrieb des Fussballstadions am vorgesehenen Standort besteht jedoch ein durch die übergeordnete Planung ausgewiesenes, hohes öffentliches Interesse (vgl. BGr, 10. Oktober 2022, 1C\_471/2021, E. 5.8.2). Die Häufigkeit der massgeblichen Lärmbelastung ist mit ungefähr 40 Spielen pro Jahr relativ gering und die Gesamtdauer mit 120 Minuten pro Spiel relativ kurz. Der Zeitpunkt der Sportlärmbelastung ist voraussehbar. Die vorgenommenen Lärmberechnungen beruhen zudem auf einem voll ausverkauften Stadion, während das Stadion in Realität mutmasslich nicht regelmässig ausverkauft sein wird. Aufgrund der gesamten Umstände ist anzunehmen, dass das geplante Stadion ohne erheblich störende Immissionen durch Sportlärm betrieben werden kann bzw. dass die Immissionsgrenzwerte für Lärm eingehalten werden können. Es erscheint damit wahrscheinlich, dass für die zu erwartenden Überschreitungen der Planungswerte mit der Baubewilligung Erleichterungen im Sinn von Art. 25 Abs. 2 USG gewährt werden können. Ob bzw. inwiefern der Stadionbetrieb mit Blick auf den Sportlärm mit einem Betriebsreglement näher zu regeln sein wird, wird im Baubewilligungsverfahren zu prüfen sein (vgl. BGr, 10. Oktober 2022, 1C\_471/2021, E. 5.8.2). Ausserdem wird im Baubewilligungsverfahren erneut zu prüfen sein, ob mit Blick auf das Vorsorgeprinzip und

auf Art. 25 USG weitere Lärmschutzmassnahmen umzusetzen sein werden.

### **E. 8.5.3**

Was die Beschwerdeführenden zum Sportlärm einwenden, ändert nichts daran, dass im Rahmen der Umsetzung des Gestaltungsplans ein mit dem Lärmschutzrecht vereinbares Vorhaben verwirklicht werden kann. Soweit die Beschwerdeführenden die Richtwerte der Vollzugshilfe Sportlärm mit den Planungs- bzw. Immissionsgrenzwerten des USG bzw. der LSV gleichsetzen, ist daran zu erinnern, dass es sich bei den Belastungsrichtwerten gemäss der Vollzugshilfe Sportlärm nur um Richtwerte handelt, die den anwendenden Behörden einen Spielraum bei der Beurteilung der Störwirkung des Lärms belassen. Entgegen dem Einwand der Beschwerdeführenden erscheint die erwartete Anzahl der für die Lärmberechnung herangezogenen Spiele im Normalbetrieb und die Anzahl der seltenen Ereignisse in der Terminologie der Vollzugshilfe Sportlärm plausibel, zumal allfällige Spiele der Frauentteams wegen der geringeren Zuschauerzahlen in lärmschutzrechtlicher Hinsicht voraussichtlich nicht problematisch sein werden. Soweit die Beschwerdeführenden sodann den Trainingsbetrieb ansprechen, verkennen sie, dass die beiden Super-League-Vereine FCZ und GCZ andernorts über Trainingsanlagen verfügen und der zu erwartende Sportlärm bei Trainings ohnehin gering wäre. Dass der Gestaltungsplan eine intensivere Nutzung des Stadions nicht ausdrücklich ausschliesst, ändert ebenfalls nichts daran, dass – nötigenfalls mittels eines einschränkenden Betriebsreglements – ein mit dem Lärmschutzrecht vereinbar Stadionbetrieb verwirklicht werden kann.

### **E. 9**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der Gestaltungsplan sei mit dem Ortsbild- und Denkmalschutz nicht vereinbar.

#### **E. 9.1**

Die Beschwerdeführenden rügen unter dem Stichwort des Denkmalschutzes sinngemäss eine Verletzung von § 203 f. PBG.

##### **E. 9.1.1**

Als Schutzobjekte des Natur- und Heimatschutzes in Betracht fallen gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG unter anderem Ortskerne, Quartiere, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltungswürdig sind oder die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung. Die Schutzwürdigkeit der Schutzobjekte wird in öffentlich einsehbaren Inventaren definiert (§ 203 Abs. 2 PBG). Die Behörden haben dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte geschont und – wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt – ungeschmälert erhalten bleiben (§ 204 Abs. 1 PBG). Soweit es möglich und zumutbar ist, muss für zerstörte Schutzobjekte Ersatz geschaffen werden (§ 204 Abs. 2 PBG).

##### **E. 9.1.2**

Innerhalb des Gestaltungsplanperimeters befinden sich unbestritten keine Schutzobjekte im Sinn von § 203 PBG. Die Beschwerdeführenden sind indes der Auffassung, der Gestaltungsplan betreffe verschiedene ausserhalb des Gestaltungsplangebiets gelegene Objekte, welche im kantonalen Denkmalschutzinventar erfasst seien oder unter kommunalem Schutz stünden. Die Beschwerde enthält dazu je eine Übersichtskarte mit entsprechend gekennzeichneten Objekten in der Umgebung des Gestaltungsplangebiets.

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten und Anlagen und insbesondere die beiden Hochhäuser hätten negative Auswirkungen auf die in der Umgebung liegenden Schutzobjekte. Welche Schutzobjekte von den mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten konkret beeinträchtigt sein könnten, worin die behauptete Beeinträchtigung liegen könnte bzw. welches die behaupteten negativen Auswirkungen sein könnten, legen die Beschwerdeführenden allerdings nicht ausreichend dar. Zwar bringen sie vor, dass in unmittelbarer Nähe zu den "Bernoulli-Häusern" und zur "à Porta-Siedlung" bauliche Dimensionen entstehen sollen, welche sich krass von der bestehenden und geschützten Bausubstanz unterscheiden würden. Allein mit dem Hinweis auf die Art und die Grösse der ermöglichten Bauten bzw. auf die Höhe der ermöglichten Hochhäuser ist eine Beeinträchtigung der in der Umgebung liegenden Schutzobjekte jedoch nicht dargetan. Eine solche Beeinträchtigung ist auch nicht ersichtlich. Nach der überzeugenden Praxis der Vorinstanz reicht der Geltungsbereich von denkmalschutzrechtlichen Schutzanordnungen in aller Regel nur bis zur Grundstücksgrenze der als schutzwürdig erkannten Liegenschaft (mit Hauptgebäude, Nebengebäuden, Vorgarten, Garten, Wegführungen etc.). Darüber hinaus reicht der Geltungsbereich nur dann, wenn mit der Schutzverfügung explizit auch Nachbargrundstücke erfasst werden, die freigehalten werden oder nur beschränkt überbaubar sein sollen. Diese Grundstücke sind in der Schutzverfügung zu nennen; ebenso die auf diesen Grundstücken geltenden Restriktionen (zum Ganzen BRKE II, 24. Februar 2009, Nrn. 51–52/2009, E. 8, in: BEZ 2009 Nr. 65). Ein solcher über die Grundstücksgrenze hinausreichender Umgebungsschutz besteht hinsichtlich der in der Umgebung des Gestaltungsplangebiets gelegenen Schutzobjekte nicht. Ohnehin liegen die geschützten Objekte nicht in unmittelbarer Nähe der geplanten Hochhäuser, weshalb der von den Beschwerdeführenden angesprochene Umgebungsschutz gemäss § 203 Abs. 1 lit. c PBG jedenfalls nicht so weit reicht, dass am vorgesehenen Standort keine Hochhäuser errichtet werden dürfen. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid sodann richtig festhielt, treten die "Bernoulli-Häuser" und die "à Porta-Siedlung" in Abgrenzung zum jeweiligen baulichen Umfeld je in sich geschlossen in Erscheinung und weist das nahe zu diesen Bauten geplante Fussballstadion nur eine Höhe von maximal 20 m auf, während die geplanten Hochhäuser weiter entfernt liegen. Damit ist eine unzulässige Beeinträchtigung durch den Gestaltungsplan auch für diese beiden Schutzobjekte nicht ersichtlich.

## **E. 9.2**

Unter dem Stichwort des Ortsbildschutzes rügen die Beschwerdeführenden sinngemäss eine Verletzung von Art. 5 ff. des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) und von Art. 25a RPG. Sie machen geltend, im Nahbereich des Gestaltungsperimeters befänden sich verschiedene Objekte, die im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) verzeichnet seien. Der Gestaltungsplan berücksichtige die Schutzanliegen des ISOS nicht.

### **E. 9.2.1**

Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 NHG erstellt der Bundesrat nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung; er kann sich auf bestehende Inventare von staatlichen Institutionen und von Organisationen stützen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind. Gemäss Art. 6 NHG wird durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug

von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1). Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung im Sinn der Inventare bei Erfüllung einer Bundesaufgabe darf nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Abs. 2). Gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 4 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) ist – zwingend (BGE 145 II 176 E. 3.2 f. mit Hinweisen) – ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) oder der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) einzuholen, wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen. Im Gutachten gibt die Kommission an, ob das Objekt ungeschmäkert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (a. a. O.). Ob eine Begutachtung durch die ENHK bzw. die EKD erforderlich ist, entscheidet je nachdem, ob für die Erfüllung einer Bundesaufgabe der Bund oder der Kanton zuständig ist, die Fachstelle des Bundes oder die kantonale Fachstelle (Art. 7 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 25 Abs. 2 NHG). Im Kanton Zürich ist für Landschaftsschutz, Denkmalpflege, Archäologie und Ortsbildschutz das Amt für Raumentwicklung (ARE) zuständig (§ 2a Abs. 1 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 [KNHV; LS 702.11]). Zu beachten ist das ISOS – auch wenn nicht die Erfüllung einer Bundesaufgabe infrage steht – grundsätzlich dort, wo nach kantonalem Recht im Einzelfall Interessenabwägungen im Licht der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind (VGr, 27. August 2024, VB.2023.00062, E. 4.2; BGr, 31. März 2020, 1C\_635/2018, E. 3.1.2; BGE 135 II 209 E. 2.1).

### **E. 9.2.2**

Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid richtig ausführte, handelt es sich bei der Genehmigung des Gestaltungsplans "Areal Hardturm – Stadion" um eine kommunale Sondernutzungsplanung und nicht um eine Bundesaufgabe im Sinn von Art. 7 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 NHG. Der Einwand der Beschwerdeführenden, wonach im Baubewilligungsverfahren voraussichtlich eine gewässerschutzrechtliche Ausnahmebewilligung notwendig sein werde, ändert daran nichts. Zwar hat das Bundesgericht in einem Urteil vom 27. Juli 2023 eine Gestaltungsplanung unter Hinweis auf die notwendige gewässerschutzrechtliche Ausnahmebewilligung als Erfüllung einer Bundesaufgabe eingestuft (BGr, 27. Juli 2023, 1C\_58/2021, E. 4.5). Allerdings wurde im dort beurteilten Fall anders als vorliegend die Gestaltungsplanung materiell und formell mit der Festlegung des Gewässerraums des betroffenen Gewässers koordiniert und stand dort bereits fest, dass eine gewässerschutzrechtliche Ausnahmebestimmung erforderlich sein würde. Dies ist vorliegend nicht der Fall, zumal die Baudirektion des Kantons Zürich inzwischen mit Verfügung vom 14. März 2025 den Gewässerraum am Döltschibach im Siedlungsgebiet der Stadt Zürich festgelegt hat und die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten den neu festgelegten Gewässerraum am Döltschibach nicht mehr tangieren (siehe E. 11 hiernach). Damit ist Art. 6 f. NHG auf den vorliegend umstrittenen Gestaltungsplan nicht direkt anwendbar und war keine Begutachtung durch die ENHK bzw. die EKD erforderlich. Auf eine solche Begutachtung hätte aus den nachfolgenden Überlegungen allerdings selbst dann verzichtet werden dürfen, wenn von der Erfüllung einer Bundesaufgabe auszugehen wäre.

### **E. 9.2.3**

Das kantonale Amt für Raumentwicklung ARE wies vor der Vorinstanz darauf hin, dass das Gestaltungsplangebiet nicht Bestandteil des ISOS Stadt Zürich sei, und schloss eine mögliche Beeinträchtigung von im ISOS verzeichneten Objekten aus. Auch im vorliegenden Verfahren äusserte es sich dahingehend, dass der Perimeter des Gestaltungsplans nicht von Erfassungskategorien des ISOS betroffen sei. Die erhebliche Beeinträchtigung eines inventarisierten Objekts kann unter Umständen auch von ausserhalb des ISOS-Schutzperimeters gelegenen Bauvorhaben ausgehen (VGr, 21. Dezember 2023, VB.2023.00209, E. 5.2.5). Liegt ein Bauvorhaben innerhalb eines ISOS-Gebiets, sind an das Kriterium der drohenden erheblichen Beeinträchtigung geringe Anforderungen zu stellen (vgl. VGr, 27. Juni 2024, VB.2023.00471, E. 2.2). Dagegen ist bei ausserhalb des ISOS-Gebiets gelegenen Bauvorhaben von einer drohenden erheblichen Beeinträchtigung eines Schutzobjekts grundsätzlich nur auszugehen, wenn dem entsprechenden Eintrag im ISOS ein entsprechendes Schutzziel ausdrücklich entnommen werden kann bzw. wenn aus dem Eintrag zumindest ersichtlich ist, inwiefern ausserhalb des Schutzperimeters gelegene Bauvorhaben das Schutzobjekt beeinträchtigen könnten. Ausserhalb des Gestaltungsplangebiets, aber in unmittelbarer Nähe liegen die "Bernoulli-Häuser", die "à Porta-Siedlung" und der "Hardhof". Die "à Porta-Siedlung" ist im ISOS Stadt Zürich als Einzelelement eingetragen (Stadtteil "Industrie", Eintrag E X.0.10) und folgendermassen beschrieben: "Hufeisenförmige Mehrfamilienhauszeile, markanter Auftakt zur Bebauung an der Hardturmstrasse, fünfgeschossiger, kompakter Baukörper mit Walmdach, 1935". Die Überbauung wird im Textteil des ISOS erwähnt als eine Rundzeile aus Mehrfamilienhäusern, die am damaligen westlichen Stadteingang einen weit sichtbaren urbanen Akzent setzte. Eine besonders grosse Bedeutung wird dem Objekt im ISOS allerdings nicht zugewiesen und ein Erhaltungsziel nicht definiert. Die "Bernoulli-Häuser" sind im ISOS Stadt Zürich als Baugruppe eingetragen (Stadtteil "Industrie", Eintrag B 0.2) und werden folgendermassen beschreiben: "Siedlung im Sinn der Gartenstadtidee, schlichte Reiheneinfamilienhäuschen mit markanten Lukarnen, in zwölf Zeilen quer zur Limmat angeordnet, hofartige Sackgassen jeweils von zwei Zeilen gefasst, rückseitige Gartenbereiche, 1923–30". Die "Bernoulli-Häuser" finden im Textteil des ISOS mehrfach Erwähnung und werden als bedeutsame Baugruppe mit dem Erhaltungsziel A definiert. Der "Hardhof" ist im ISOS Stadt Zürich als bedeutsame Umgebungszone mit dem Erhaltungsziel A eingetragen (Stadtteil "Altstetten", Eintrag U-Zo XVI) und wird beschrieben als weitläufiges Schutzgebiet der Grundwasserfassung zwischen Limmat und Autobahn A1 mit Sportanlagen. Im Textteil des ISOS wird der Hardhof als parkähnlich ausgestaltetes Grundwasserschutzgebiet erwähnt, welches neben weiteren Faktoren für eine hohe Wohnqualität der Grünau verantwortlich sei. Für die genannten Schutzobjekte "Bernoulli-Häuser", "à Porta-Siedlung" und "Hardhof" können den Einträgen im ISOS keine Aussagen entnommen werden, aus welchen ersichtlich würde, inwiefern die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten, ausserhalb des ISOS-Schutzperimeters gelegenen Bauvorhaben das Schutzobjekt beeinträchtigen bzw. die im ISOS erwähnten Schutzziele gefährden könnten. Dies ist auch in keiner Weise ersichtlich. Wie in E. 6.4.2 hiervor erwogen, nehmen die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauvorhaben mittels abgestufter Höhen Rücksicht auf die bauliche Umgebung und insbesondere auf die geschützten "Bernoulli-Häuser" und den "Hardhof". Die weiteren ISOS-Schutzobjekte befinden sich zu weit entfernt, als dass eine erhebliche Beeinträchtigung möglich wäre. Dies gilt auch für den gemäss ISOS geschützten "Limmatraum". Damit erscheint ausgeschlossen, dass ISOS-Schutzobjekte durch die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten

Bauvorhaben erheblich beeinträchtigt werden könnten oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen könnten. Das kantonale Amt für Raumentwicklung ARE ist gleicher Auffassung. Mit seinen Stellungnahmen im Rechtsmittelverfahren hat es dargetan, dass es eine erhebliche Beeinträchtigung von ISOS-Schutzobjekten ausschliesst und eine Begutachtung durch die ENHK bzw. EKD für nicht erforderlich hält. Unter den gegebenen Umständen ist den Planungsträgern auch nicht vorzuwerfen, sie hätten das ISOS im Rahmen der raumplanungsrechtlichen Interessenabwägung unzureichend berücksichtigt. Eine Verletzung von Art. 5 ff. NHG ist auch in dieser Hinsicht zu verneinen. Auch eine Verletzung des in Art. 25a RPG normierten Koordinationsprinzips steht in der vorliegenden Konstellation ausser Frage.

#### **E. 10**

Die Beschwerdeführenden machen weiter geltend, der Gestaltungsplan und insbesondere die ermöglichten Hochhäuser würden das Landschaftsbild und landschaftlich wichtige Gebiete beeinträchtigen. In diesem Zusammenhang verwies die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid auf das Planungsermessen der Stadt Zürich, das richtplanerische Ziel der Nachverdichtung im Zentrumsgebiet und das "Landschaftsentwicklungskonzept Limmatraum" aus dem Jahr 2006, welches nicht die Dämpfung der baulichen Entwicklung zum Ziel habe, sondern die bessere Verteilung der Erholungsnutzung. Das angesprochene Landschaftsentwicklungskonzept ist nicht grundeigentümergebunden und im Gestaltungsplanverfahren nicht direkt anwendbar. Die Beschwerdeführenden bringen nicht vor, inwiefern der vorinstanzliche Entscheid in diesem Zusammenhang rechtswidrig sein sollte bzw. welche Rechtsnormen inwiefern verletzt sein sollten. Zur Einordnung der mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauvorhaben in die bauliche und landschaftliche Umgebung kann wiederum auf E. 6.4.2 hiervor verwiesen werden. Im Übrigen ist auf den pauschalen Vorwurf, mit dem Gestaltungsplan würde das Landschaftsbild beeinträchtigt, nicht weiter einzugehen.

#### **E. 11**

Die Beschwerdeführenden machen sinngemäss geltend, der Gestaltungsplan sei mit dem Gewässerschutzrecht nicht vereinbar. Sie bringen vor, die Baubegrenzungslinie für das Teilgebiet A des umstrittenen Gestaltungsplans rage an zwei Stellen in den geschützten Uferstreifen des Döltschibachs hinein. Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung komme nicht infrage, weil es sich nicht um ein dicht überbautes Gebiet handle und weil der eingedolte Döltschibach offengelegt werden könne und müsse.

##### **E. 11.1**

Art. 36a Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20) verpflichtet die Kantone, den Gewässerraum festzulegen, nämlich den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer, der erforderlich ist für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, des Schutzes vor Hochwasser und der Gewässernutzung. Die Kantone sorgen dafür, dass der Gewässerraum bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt sowie extensiv gestaltet und bewirtschaftet wird (Art. 36a Abs. 3 Satz 1 GSchG).

##### **E. 11.1.1**

Art. 41a Abs. 1 und Abs. 2 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) bestimmen die Mindestbreite des Gewässerraums für Fliessgewässer. Unter den in Art. 41a Abs. 3 GSchV genannten Umständen muss die Breite des Gewässerraums

erhöht werden. Gemäss Art. 41a Abs. 4 GSchV kann die Breite des Gewässerraums in dicht überbauten Gebieten den baulichen Gegebenheiten angepasst werden, soweit der Schutz vor Hochwasser gewährleistet ist. Nach Art. 41a Abs. 5 GSchV kann auf die Festlegung eines Gewässerraums verzichtet werden, unter anderem wenn das Gewässer eingedolt ist und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

#### **E. 11.1.2**

Im Gewässerraum dürfen gemäss Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV grundsätzlich nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken erstellt werden. Gemäss Art. 41c Abs. 1 Satz 2 GSchV sind bestimmte Ausnahmen möglich, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Eine Ausnahmegewilligung ist diesfalls unter anderem möglich für zonenkonforme Anlagen in dicht überbauten Gebieten (Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV). Einer Ausnahmegewilligung entgegenstehen kann unter anderem die Obliegenheit zur Revitalisierung von Gewässern nach Art. 38a Abs. 1 GSchG. Solange ein Kanton den Gewässerraum nicht festgelegt hat, gilt für die Breite des Gewässerraums Abs. 2 der Übergangsbestimmung zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011. Im Rahmen einer Gestaltungsplanung kann der Planungsträger der Baudirektion beantragen, den Gewässerraum nach Art. 41a GSchV festzulegen (§ 15a der kantonalen Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserpolizei vom 14. Oktober 1992 [HWSchV; LS 724.112]).

#### **E. 11.1.3**

Für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 41c Abs. 1 Satz 2 GSchV ist nicht erforderlich, dass bereits ein definitiver Gewässerraum nach Art. 41b GSchV ausgeschieden wurde. Dies gilt über den Ablauf der Frist zu dessen Festlegung hinaus (VGr, 13. Juli 2023, VB.2022.00514, E. 5.2 mit Hinweisen; vgl. BGE 139 II 470 E. 4.5). Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 41c Abs. 1 GSchV darf die künftige Gewässerraum- und Revitalisierungsplanung nicht erschweren und ihr nicht widersprechen, denn dem übergangsrechtlichen Gewässerraum kommt die Funktion einer Planungszone zu. Er soll gewährleisten, dass im Zeitraum nach dem Inkrafttreten der Verordnung bis zur definitiven Festlegung des Gewässerraums keine unerwünschten neuen Anlagen errichtet werden (VGr, 13. Juli 2023, VB.2022.00514, E. 5.2 mit Hinweisen; BGE 140 II 437 E. 6.2).

#### **E. 11.2**

Am östlichen Rand innerhalb des Gestaltungsplanperimeters unterhalb des ehemaligen Sportwegs verläuft der Döltschibach. Der Döltschibach ist eingedolt und wird in einer Röhre rund 2 m unter Terrain geführt.

#### **E. 11.2.1**

Bis zum Zeitpunkt der Genehmigung des Gestaltungsplans "Areal Hardturm – Stadion" und des vorinstanzlichen Entscheids hatte der Kanton Zürich für den Döltschibach keinen Gewässerraum ausgeschieden, weshalb die Vorinstanz in Anwendung von Abs. 2 lit. a der Übergangsbestimmung zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011 von einem Gewässerraum mit einer Breite von beidseits 8,3 m ausging. Die Vorinstanz stellte im angefochtenen Entscheid fest, die Baubegrenzungslinie für das Teilgebiet A gemäss Gestaltungsplan rage an zwei Stellen bis zu 3,3 m in den übergangsrechtlichen Uferstreifen. Sie wies auf das laufende Verfahren zur Festlegung des Gewässerraums beim fraglichen Abschnitt des Döltschibachs hin und führte aus, es bestehe die Möglichkeit, dass das

geplante Bauprojekt den künftigen Gewässerraum nicht tangieren werde. Ohnehin könne angenommen werden, dass für die Unterschreitung im Baubewilligungsverfahren eine Ausnahmebewilligung nach Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV erteilt werden könne, zumal die zuständige Behörde eine solche gemäss dem Umweltverträglichkeitsbericht in Aussicht gestellt habe. Die Vorinstanz erwog in diesem Zusammenhang einerseits, es sei offenkundig von einem dicht überbauten Gebiet im Sinn der genannten Ausnahmebestimmung auszugehen, weil der Döltschibach im fraglichen Bereich an grossvolumigen Bauten mitten in der Zentrumszone vorbeifliesse. Andererseits wies die Vorinstanz auf die Planungsunterlagen hin, wonach eine Offenlegung des eingedolten Döltschibachs im fraglichen Abschnitt technisch nur sehr erschwert möglich, nicht verhältnismässig und nicht sinnvoll wäre, zumal der Bach sehr tief und innerhalb von Mauern geführt werden müsste und ökologisch nur ein geringer Mehrwert erzielt würde.

### **E. 11.2.2**

Den vorinstanzlichen Ausführungen ist zuzustimmen. Beim Begriff des "dicht überbauten Gebiets" handelt es sich um einen Begriff der GSchV und damit des Bundesrechts, der bundesweit einheitlich auszulegen ist (BGE 140 II 437 E. 5). Das Bundesgericht hat zum Begriff des "dicht überbauten Gebiets" festgehalten, dass dieser einen genügend gross gewählten Betrachtungsperimeter voraussetze. Der Fokus liege auf dem Land entlang des Gewässers und nicht auf dem Siedlungs- oder Baugebiet als Ganzem. Allerdings dürfe der Blick nicht ausschliesslich auf die Bauparzelle und die unmittelbar angrenzenden Parzellen gerichtet werden, sondern es müsse eine Gesamtbetrachtung angestellt werden, mit Blick auf die bestehende Baustruktur des Gemeindegebiets. Immerhin habe der Verordnungsgeber mit dem Begriff "dicht überbaut" zum Ausdruck gebracht, dass eine "weitgehende" Überbauung (wie in Art. 36 Abs. 3 RPG) nicht genüge (vgl. BGE 143 II 77 E. 2.7; BGE 140 II 437 E. 5.1; je mit Hinweisen). Beim Gebiet entlang des durch die Stadt Zürich fliessenden Döltschibachs handelt es sich um dicht überbautes Gebiet im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Dass im Bereich des ehemaligen Sportwegs westlich des eingedolten Bachs seit dem Abbruch des alten Hardturmstadions eine relativ grosse Fläche nicht mehr überbaut ist, ändert daran nichts, zumal unmittelbar östlich und nördlich eine dichte Bebauung besteht und das erweiterte Gebiet jedenfalls bei der gebotenen Gesamtbetrachtung zweifellos dicht überbaut in Erscheinung tritt. Überzeugend sind auch die Ausführungen der Vorinstanz, wonach gestützt auf die Planunterlagen eine Offenlegung des eingedolten Döltschibachs im fraglichen Abschnitt technisch nur sehr erschwert möglich, nicht verhältnismässig und nicht sinnvoll wäre. Den eingedolten Bach im fraglichen Abschnitt nicht zu revitalisieren, steht damit nicht im Widerspruch zu Art. 38a Abs. 1 GSchG. Die vorinstanzliche Schlussfolgerung, es sei davon auszugehen, dass im Baubewilligungsverfahren für die Unterschreitung des Gewässerbereichs – sofern eine solche bis dahin nicht ohnehin wegfalle – eine Ausnahmebewilligung nach Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV erteilt werden könne, ist nicht zu beanstanden. Art. 36a GSchG und Art. 41a ff. GSchV stehen der Genehmigung des Gestaltungsplans "Areal Hardturm – Stadion" nicht entgegen.

### **E. 11.3**

Am 14. März 2025 setzte die Baudirektion des Kantons Zürich den Gewässerraum am Döltschibach im Siedlungsgebiet der Stadt Zürich fest (vgl. die amtliche Mitteilung Nr. 2025/0200 vom 2. April 2025 im städtischen Amtsblatt). Die Stadt Zürich hatte die Verfügung mit der Stellungnahme zu den Einwendungen vom 2. April 2025 bis zum 2. Mai

2025 öffentlich aufgelegt. Für den vorliegend fraglichen Bereich beim ehemaligen Sportweg hielt die Baudirektion in ihrer Verfügung vom 14. März 2025 fest, entlang des eingedolten Abschnitts bestehe kein Öffnungspotenzial, weshalb der Gewässerraum auf die minimale Eingriffsbreite von 2,63 m reduziert werde. Sollte die Verfügung der Baudirektion vom 14. März 2025, welche nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, in Rechtskraft erwachsen, wird die Baubegrenzungslinie für das Teilgebiet A gemäss Gestaltungsplan nicht mehr in den geschützten Gewässerraum hineinragen und die Frage nach der Erteilung einer entsprechenden Ausnahmegewilligung im Baubewilligungsverfahren obsolet.

## **E. 12**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der umstrittene Gestaltungsplan missachte § 204 Abs. 1 und § 205 lit. a PBG sowie § 1 KNHV. Sinngemäss rügen sie auch eine Verletzung von Art. 14 NHV in Verbindung mit Art. 18 und Art. 18b NHG.

### **E. 12.1**

Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken (Art. 18 Abs. 1 Satz 1 NHG). Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen (Art. 18 Abs. 1 bis NHG). Technische Eingriffe in ein schützenswertes Biotop setzen voraus, dass der Eingriff standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht (Art. 14 Abs. 6 NHV). Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder sonst für angemessenen Ersatz zu sorgen (Art. 18 Abs. 1 ter NHG und Art. 14 Abs. 7 NHV). Während der Bundesrat Biotop von nationaler Bedeutung ausscheidet (Art. 18a Abs. 1 NHG) sorgen die Kantone für Schutz und Unterhalt von Biotopen von regionaler und lokaler Bedeutung (§ 13 KNHV in Verbindung mit Art. 18b Abs. 1 NHG). In intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen sorgen die Kantone für ökologischen Ausgleich (Art. 15 NHV in Verbindung mit Art. 18b Abs. 2 NHG). Ob ein Biotop schützenswert ist, beurteilt sich nach den Kriterien von Art. 14 Abs. 3 NHV, allenfalls unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten (vgl. Art. 14 Abs. 4 NHV und zum Ganzen BGr, 21. November 2024, 1C\_217/2023, E. 4; VGr, 2. März 2023, VB.2022.00040, E. 4.5). Zu den Schutzobjekten des Natur- und Heimatschutzes gehören gemäss § 203 Abs. 1 PBG unter anderem unverdorrene Natur- und Kulturlandschaften sowie entsprechende Gewässer (lit. a), wertvolle Park- und Gartenanlagen, Bäume, Baumbestände, Feldgehölze und Hecken (lit. f) wie auch seltene oder vom Aussterben bedrohte Tiere und Pflanzen und die für ihre Erhaltung nötigen Lebensräume (lit. g). Über die Schutzobjekte erstellen die für Schutzmassnahmen zuständigen Behörden Inventare (§ 203 Abs. 2 PBG). Objekte von kommunaler Bedeutung werden vom Gemeindevorstand inventarisiert (§ 4 KNHV in Verbindung mit § 211 Abs. 2 PBG). Mit der Inventaraufnahme wird die Vermutung der Schutzwürdigkeit der verzeichneten Objekte aufgestellt und die zuständige Behörde verpflichtet, sich mit dieser Vermutung auseinanderzusetzen. Staat, Gemeinden und Weitere haben in ihrer Tätigkeit dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, ungeschmälert erhalten

bleiben (§ 204 Abs. 1 PBG). Der Schutz erfolgt insbesondere durch Massnahmen des Planungsrechts (§ 205 lit. a PBG). Die Pflicht, Schutzobjekte zu schonen und zu erhalten, besteht unter bestimmten Umständen auch ohne förmliche Unterschutzstellung oder Aufnahme in ein Inventar und ist – unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Planbeständigkeit (Art. 21 Abs. 2 RPG) – etwa bei der Errichtung von Bauten und der Erteilung von Bewilligungen zu beachten (§ 1 KNHV; zum Ganzen VGr, 12. Januar 2023, VB.2022.000247, E. 4.1 mit Hinweisen).

### **E. 12.2**

Das Gebiet des Gestaltungsplans "Areal Hardturm – Stadion" wurde im Jahr 2004 der Zentrumszone zugewiesen. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid richtig ausführte, ist die Zuweisung des Gebiets zur Zentrumszone 2004 im vorliegenden Verfahren nicht mehr zu hinterfragen, zumal sie unter hinreichender Berücksichtigung des Naturschutzes erfolgte. Das Gestaltungsplangebiet ist weder in einem Inventar des Bundes noch im Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte (KSO) verzeichnet. Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid gestützt auf die Planungsgrundlagen und insbesondere ein ergänzend zum Umweltverträglichkeitsbericht erstelltes Gutachten zum Fachbereich Lebensräume, Fauna und Flora allerdings zum Schluss, dass sich auf dem Hardturm-Areal seit dem Abbruch der ehemaligen Bauten mit Blick auf die Nachweise geschützter und gefährdeter Arten ein Biotop im Sinn von Art. 14 Abs. 3 NHV gebildet habe. Die Beschwerdegegnerschaft bestreitet dies bzw. hält dafür, dass dies offengelassen werden könne. Auf die Naturschutzproblematik wird im Baubewilligungsverfahren Rücksicht zu nehmen sein. Namentlich wird zu prüfen sein, ob – wie die Vorinstanz ohne Weiteres annimmt – ein Biotop im genannten Sinn effektiv besteht und gegebenenfalls ob der mit den Bauvorhaben verbundene Eingriff nach Art. 14 Abs. 6 NHV gerechtfertigt werden kann. Gegebenenfalls werden im Sinn von Art. 18 Abs. 1 ter NHG und Art. 14 Abs. 7 NHV konkrete Ersatzmassnahmen anzuordnen sein. Ob im Fall der Bejahung eines (nicht inventarisierten) Biotops die Voraussetzungen für einen Eingriff erfüllt sein werden, hängt ab vom konkreten Bauprojekt, welches nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet. Im vorliegenden Verfahren ist – soweit möglich – immerhin zu prüfen, ob der Gestaltungsplan Raum lässt für ein Vorhaben, welches die Bestimmungen zum Schutz von bedrohten Tier- und Pflanzenarten bzw. ihrer Lebensräume respektiert. Auf die Einwände der Beschwerdeführenden ist nur so weit einzugehen, als sie im genannten Sinn den zulässigen Streitgegenstand betreffen.

### **E. 12.3**

Die Vorinstanz erwägt sinngemäss, der Umstand, dass das Gebiet schon einmal überbaut gewesen sei, relativiere die Schutzwürdigkeit des Gebiets. Die ökologisch wertvolle Fläche habe sich nur bilden können, weil das Areal nicht sofort wieder überbaut worden sei, weshalb es stossend sei, die Zuweisung zur Zentrumszone nachträglich zu hinterfragen. Dieses Argument überzeugt nicht, käme es doch offenkundig nicht darauf an, aus welchem Grund sich eine allfällige ökologisch wertvolle Fläche herausbilden konnte. Hingegen ist der Vorinstanz darin zuzustimmen, dass das mit dem Gestaltungsplan ermöglichte Fussballstadion unter den gegebenen besonderen Umständen am vorgesehenen Standort als standortgebunden im Sinn von Art. 14 Abs. 6 NHV anzusehen ist. Dies ergibt sich einerseits aus dem entsprechenden Richtplaneintrag und andererseits aus dem Umstand, dass in der Stadt Zürich kein Fussballstadion besteht, welches den Anforderungen der beiden Super-League-Vereine entspricht, das Letzigrund-Stadion für Fussballspiele nicht

geeignet ist und in der Stadt Zürich kein Alternativstandort besteht, an welchem in absehbarer Zeit realistischerweise ein genügend grosses Fussballstadion verwirklicht werden könnte. An der Errichtung des Fussballstadions und einer verdichteten Bauweise im Gestaltungsplangebiet besteht ein grosses öffentliches Interesse. Art. 48 der Gestaltungsplanvorschriften bestimmt, dass Bauten, Anlagen und Umschwung im Hinblick auf den ökologischen Ausgleich optimiert werden müssen. Gemäss Art. 17 Abs. 2 und 3 der Gestaltungsplanvorschriften sind die Dachflächen ökologisch wertvoll zu begrünen. Das erwähnte Gutachten zum Fachbereich Lebensräume, Fauna und Flora und die Vorinstanz nennen weitere ökologische Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen, die zum Schutz der gefährdeten Arten ergriffen werden können. Werden diese Massnahmen im Baubewilligungsverfahren umgesetzt, sollte ein Grossteil der gefährdeten Arten auch künftig einen Lebensraum auf dem Areal finden. Der Vorinstanz ist darin zuzustimmen, dass die Interessen des Biotopschutzes im umstrittenen Gestaltungsplan angemessen berücksichtigt werden. Wie die Planungsgrundlagen und insbesondere das erwähnte Gutachten zum Fachbereich Lebensräume, Fauna und Flora aufzeigen, lässt der Gestaltungsplan Raum für ein Vorhaben, welches die Bestimmungen zum Schutz von bedrohten Tier- und Pflanzenarten bzw. ihrer Lebensräume respektiert. Dass seit den entsprechenden Erhebungen im Rahmen der Erarbeitung des Gestaltungsplans einige Jahre vergangen sind, ist der langen Verfahrensdauer geschuldet und ändert daran nichts. Entsprechende Auflagen und allfällige Ersatzmassnahmen werden im Baubewilligungsverfahren zu prüfen und anzuordnen sein.

#### **E. 13**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der umstrittene Gestaltungsplan widerspreche § 83 Abs. 3 PBG, weil er keine verbindlichen Festlegungen zur Umgebung mache. Gemäss § 83 Abs. 3 PBG kann der Gestaltungsplan Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten (siehe E. 5.1 hiervor). Art. 22 der Gestaltungsplanvorschriften schreibt vor, mit dem ersten Baugesuch sei ein Umgebungsplan für den gesamten Geltungsbereich einzureichen, der die Gestaltung sowie die zweckmässige Ausstattung und Ausrüstung aller Freiräume umfasse, wobei den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung und des Veranstaltungsbetriebs Rechnung zu tragen sei. Art. 23 der Gestaltungsplanvorschriften schreibt die Erstellung von drei öffentlich nutzbaren Plätzen vor und macht dazu konkrete Vorgaben. Art. 24 der Gestaltungsplanvorschriften definiert Freiflächenziffern für die Teilgebiete A, B und C. Art. 25 der Gestaltungsplanvorschriften macht Vorgaben hinsichtlich der das Areal querenden, öffentlich nutzbaren Fusswege. Nach Art. 26 der Gestaltungsplanvorschriften muss die Gestaltung des Aussenraums zu einer guten Durchgrünung des Quartiers beitragen und ist die Versiegelung der Flächen auf das notwendige Minimum zu beschränken (Abs. 1). Zudem sind mindestens an den neun im Plan bezeichneten Lagen grosskronige Bäume zu pflanzen (Abs. 2). Schliesslich bezieht sich die in Art. 27 der Gestaltungsplanvorschriften geforderte besonders gute gestalterische Gesamtwirkung auch auf die landschaftliche Umgebung. Soweit in § 83 Abs. 3 PBG Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung angesprochen sind, handelt es sich um eine Kann-Vorschrift. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zutreffend erwohrt, wird der Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion" der genannten Vorschrift mit den erwähnten Gestaltungsplanvorschriften ohne Weiteres gerecht.

#### **E. 14**

Die Beschwerdeführenden bringen vor, der Gestaltungsplan sehe zu wenige Freiflächen vor. Ausserdem monieren sie den Verlust von bestehenden Frei- und Erholungsflächen, welcher mit der Überbauung der Stadion-Brache verbunden sei. Die BZO sieht im betroffenen Quartier eine Freiflächenziffer von 30 % vor (vgl. Art. 18 Abs. 2 BZO in Verbindung mit § 254 Abs. 1 PBG in der vorliegend anwendbaren, bis zum 28. Februar 2017 gültigen Fassung). Gemäss § 257 Abs. 1 PBG in der vorliegend anwendbaren, bis zum 28. Februar 2017 gültigen Fassung sind offene Flächen für dauernde Spiel- und Ruheplätze sowie Gärten an die Freiflächenziffer anrechenbar. Art. 24 der Gestaltungsplanvorschriften bestimmt, dass die Freiflächenziffer im Alltagsbetrieb im Teilgebiet A mindestens 45 %, im Teilgebiet B mindestens 10 % und im Teilgebiet C mindestens 35 % betragen muss (Abs. 1). Im Veranstaltungsbetrieb dürfen die Freiflächen für die erforderlichen temporären Abstellplätze unterschritten werden (Abs. 2). Inwiefern die im Gestaltungsplan festgelegten Freiflächenziffern rechtswidrig sein sollten, wird von den Beschwerdeführenden nicht konkret dargelegt und ist nicht ersichtlich. Im Gegenteil sind die im Gestaltungsplan angeordneten Freiflächen grosszügig bemessen. Der Vorwurf, die Vorinstanz habe gewisse Flächen fälschlicherweise zu den Freiflächen gezählt, ist nicht nachvollziehbar. Soweit die Beschwerdeführenden erklären, die Freiflächen würden den qualitativen Vorgaben nicht genügen, ist eine Rechtsnorm, die verletzt sein könnte, nicht ersichtlich. Der Vorinstanz ist darin zuzustimmen, dass die Freiraumversorgung auf dem Gestaltungsplangebiet und in der näheren Umgebung sehr gut ist, wobei für die Umgebung insbesondere die Erholungsräume "Hardhof" und "Limmatraum" zu erwähnen sind. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid sodann richtig ausführte, kann die temporäre Nutzung von Freiflächen für Abstellplätze im Veranstaltungsbetrieb hingenommen werden, zumal es sich dabei um eine zeitlich stark eingeschränkte Nutzung handelt. Weshalb – wie die Beschwerdeführenden andeuten – ein allfälliger Trainingsbetrieb im Fussballstadion den Freiraum unzulässig beschränken könnte, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Inwiefern der Wegfall der Stadion-Brache mit einer Rechtsverletzung verbunden sein sollte, wird von den Beschwerdeführenden nicht dargetan und ist nicht ersichtlich.

## **E. 15**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion" beachte das Interesse an einer publikumsorientierten Erdgeschossnutzung zu wenig. Sie rügen in diesem Zusammenhang eine Verletzung von Art. 6a BZO. Gemäss Art. 18a Abs. 2 BZO sind in Kernzonen im Erdgeschoss in der ersten Raumentiefe entlang von Strassen und Plätzen keine Wohnnutzungen zulässig. Art. 6a BZO bestimmt, dass in Erdgeschossen, die den in den Ergänzungsplänen bezeichneten massgeblichen Platz- und Strassenräumen zugewandt sind, in der ersten Raumentiefe nur gewerbliche Nutzungen zulässig sind (Abs. 1 Satz 1). Liegen die bezeichneten Erdgeschosse in einer Kern-, Quartiererhaltungs- oder Zentrumszone, sind nur publikumsorientierte gewerbliche Nutzungen, wie z. B. Gaststätten und Verkaufsgeschäfte, zulässig (Abs. 1 Satz 2). Diese Regelung gilt auch für Gebäude, die vor oder hinter der Baulinie liegen (Abs. 2). Art. 9 der Gestaltungsplanvorschriften macht in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 und Abs. 3 der Gestaltungsplanvorschriften gewisse Vorgaben für die Nutzung des Eingangsgeschosses in den Teilgebieten A und C, indem er für bestimmte Räume eine Handels-, Dienstleistungs-, Gewerbe- und Gastronomienutzung vorsieht und damit eine Wohnnutzung ausschliesst. Zu Recht machen die Beschwerdeführenden keine Verletzung von Art. 18a Abs. 2 BZO geltend. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid sodann richtig ausführte, ist Art. 6a BZO vorliegend nicht anwendbar, weil keine in den Ergänzungsplänen bezeichneten

Platz- und Strassenräume betroffen sind.

#### **E. 16.1**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion" verstosse gegen verschiedene Grundsätze, Leitlinien und Ziele der Stadt Zürich zum Umwelt- und namentlich zum Klimaschutz, welche sich aus dem "Masterplan Umwelt 2017-2020", der Gemeindeordnung, dem "Fachplan Hitzeminderung" vom 4. März 2020 und dem kommunalen Richtplan ergäben. Die Aussagen im Umweltverträglichkeitsbericht zu Beschattung, Wind, Verdunstungsflächen, Durchlüftung und thermischer Abstrahlung seien willkürlich. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid richtig erwog, kennt das geltende Recht keine das Lokalklima betreffenden, verbindlichen Bauvorschriften (VGr, 15. Dezember 2022, VB.2022.00252, E. 8). Der "Masterplan Umwelt 2017-2020" ist im Gestaltungsplanverfahren nicht unmittelbar anwendbar. Auch die weiteren Planungsdokumente und Empfehlungen der Stadt Zürich, auf welche sich die Beschwerdeführenden berufen, beinhalten keine im Gestaltungsplanverfahren direkt anwendbaren, rechtsverbindlichen Vorschriften. Bei den von den Beschwerdeführenden genannten Bestimmungen der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 13. Juni 2021 (GO; AS 101.100) – Art. 10 zu den natürlichen Lebensgrundlagen und Art. 14 zum Schutz von Grünraum – handelt es sich um im Gestaltungsplanverfahren ebenfalls nicht direkt anwendbare Ziel- bzw. Programmnormen. Schliesslich ist der angesprochene kommunale Richtplan nicht grundeigentümerverbindlich. Soweit die Beschwerdeführenden ausserdem pauschal geltend machen, Hochhäuser seien nicht umweltfreundlich bzw. weniger ökologisch als Flachbauten, legen sie ebenfalls nicht dar und ist nicht ersichtlich, inwiefern der umstrittene Gestaltungsplan gegen konkrete Rechtsnormen verstossen könnte. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid aufzeigte, setzen sich der im Gestaltungsplanverfahren erstellte Umweltverträglichkeitsbericht und weitere Fachberichte mit verschiedenen von den Beschwerdeführenden angesprochenen Umweltthemen auseinander. Da sich die entsprechenden Ausführungen der Beschwerdeführenden jedoch nicht auf im Gestaltungsplanverfahren unmittelbar anwendbare Rechtsnormen beziehen und eine Rechtsverletzung im genannten Zusammenhang auch nicht ersichtlich ist, ist darauf nicht weiter einzugehen.

#### **E. 16.2**

Die Beschwerdeführenden bringen vor, der Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion" verstosse gegen Art. 17 und Art. 18 GO, weil er den gemeinnützigen Wohnungsbau nicht rechtlich sichere bzw. weil sich gestützt auf den Gestaltungsplan eine Verpflichtung zum gemeinnützigen Wohnungsbau nicht durchsetzen lasse. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid richtig erwog, handelt es sich bei den von den Beschwerdeführenden genannten Bestimmungen (Art. 17 und Art. 18 GO zum preisgünstigen Wohnraum) um im Gestaltungsplanverfahren nicht direkt anwendbare Ziel- bzw. Programmnormen. Eine konkrete Pflicht, preisgünstigen Wohnraum im Gestaltungsplanverfahren rechtlich abzusichern, kann ihnen nicht entnommen werden. Die Beschwerdeführenden legen nicht dar und es ist nicht ersichtlich, inwiefern der umstrittene Gestaltungsplan gegen direkt anwendbare, konkrete Rechtsnormen zum preisgünstigen Wohnraum verstossen könnte. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid sodann aufzeigte, ist das Teilgebiet A des Gestaltungsplans gemäss Art. 4 lit. a der Gestaltungsplanvorschriften explizit für den gemeinnützigen Wohnungsbau vorgesehen, wobei eine entsprechende Nutzung im Baurechtsvertrag mit der designierten

Baurechtsnehmerin gesichert werden soll.

#### **E. 17**

Gemäss Art. 10 der Gestaltungsplanvorschriften ist im Teilgebiet B eine Medienfassade zulässig (Abs. 1). Mit dem Baugesuch ist ein Konzept zur Medienfassade einzureichen, das auch Aussagen zum Betrieb enthalten muss (Abs. 2). Die Beschwerdeführenden rügen, diese Bestimmung sei mit dem Umweltschutzrecht nicht vereinbar. Abgesehen davon, dass die Beschwerdeführenden nicht ausreichend rügen, welche konkreten umweltschutzrechtlichen Bestimmungen im genannten Zusammenhang verletzt sein sollen, wies die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zu Recht darauf hin, dass die Beleuchtung der mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten nicht Gegenstand des Gestaltungsplanverfahrens sein kann, sondern gegebenenfalls später im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen sein wird. Art. 10 der Gestaltungsplanvorschriften ist zu wenig konkret, als dass sich die Vereinbarkeit der Medienfassade mit dem USG prüfen liesse. Immerhin kann festgehalten werden, dass die angesprochene Medienfassade jedenfalls nicht grundsätzlich und von vornherein gegen die Bestimmungen des USG zum Immissionsschutz verstösst. Ob die angesprochene Fassade mit Blick auf die massgeblichen Bestimmungen des USG vereinbar ist, ist abhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung, der Leuchtwirkung (Leuchtdichte, Farbtemperatur etc.) und Dynamik eines allfälligen Bild- und/oder Farbwechsels sowie ihren Betriebszeiten. Wie die Vorinstanz richtig erwog, wird die Medienfassade – sollte sie Bestandteil eines entsprechenden Baugesuchs sein – unter anderem den Bestimmungen des USG zu entsprechen haben, was im Baubewilligungsverfahren zu prüfen sein wird (vgl. auch Art. 3 Abs. 3 der Gestaltungsplanvorschriften).

#### **E. 18**

Die Beschwerdeführenden bringen vor, der Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion" sichere das Projekt "Ensemble", welches aus dem Studienauftrag als Sieger hervorgegangen ist, rechtlich nicht ausreichend ab und lasse viel Spielraum für eine andere Setzung der Volumina. Dies sei rechtlich unhaltbar. Ausserdem monieren die Beschwerdeführenden, mit dem Gestaltungsplan werde auch die Qualität der ermöglichten Überbauung nicht verbindlich gesichert. In diesem Zusammenhang nennen sie die städtebauliche und architektonische Qualität der Bauten und Anlagen, die Umweltziele, die Qualität der Erdgeschossflächen, der öffentlichen Plätze und der Freiflächen, die Sicherung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie die Art und Weise der Stadionnutzung. Die Beschwerdeführenden führen nicht aus, gegen welche Bestimmung der angefochtene Entscheid insoweit verstossen sollte. Gestaltungspläne sollen Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten festlegen (§ 83 Abs. 1 PBG) und die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen ordnen (§ 83 Abs. 3 PBG). Hingegen ist für die Projektierung gemäss § 83 Abs. 2 PBG zwingend ein angemessener Spielraum zu belassen (siehe E. 5.1 hiervor). Diesen Vorgaben entspricht der vorliegend umstrittene Gestaltungsplan. So ist es gerade nicht Aufgabe des Gestaltungsplans, ein ganz bestimmtes Bauprojekt rechtlich zu sichern. Auch ist im Gestaltungsplan nicht die Nutzungsweise der Bauten und Anlagen bis ins Detail verbindlich zu regeln. Dass der Gestaltungsplan die von den Beschwerdeführenden angesprochenen Themen nicht bzw. nicht mit der von den Beschwerdeführenden gewünschten Verbindlichkeit regelt, ist nicht zu beanstanden.

## **E. 19**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion" weiche in unzulässiger Weise von der Rahmennutzungsordnung ab. Damit einher geht ihr Einwand, für die Bauten und Anlagen, welche mit dem Gestaltungsplan ermöglicht würden, hätte die Rahmennutzungsordnung revidiert werden müssen. Am Rande erwähnen die Beschwerdeführenden in diesem Zusammenhang auch Art. 2 Abs. 1 RPG.

### **E. 19.1**

Nach § 83 Abs. 1 Satz 2 PBG darf ein Gestaltungsplan von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abweichen. Die Anforderungen und das Ausmass der zulässigen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung (Bau- und Zonenordnung) sind gesetzlich nicht definiert (VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 5.2.1). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts darf mit einem Sondernutzungsplan von der Grundordnung abgewichen werden, soweit diese Abweichungen nicht dazu führen, die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngelhalts zu entleeren. Die Kantone sind nicht frei, beliebig grosse Abweichungen von der Grundordnung zuzulassen. Diesbezüglich hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Nutzungsplanung grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus erfolgen muss. Insbesondere ist zur Planung der Entwicklung der Bautätigkeit ein planerisches Gesamtkonzept erforderlich. Der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebiets widerspricht der Planungspflicht von Art. 2 Abs. 1 RPG. Sondernutzungspläne, welche die Grundordnung in wesentlichen Teilen ausser Kraft setzen, sind grundsätzlich unzulässig (zum Ganzen BGE 149 II 79 E. 3.3; BGE 135 II 209 E. 5.2). Die in Art. 2 Abs. 1 RPG statuierte Planungspflicht verlangt, dass die Grundordnung überprüft wird, wenn sich für Teilgebiete erhebliche Abweichungen von der bisherigen Grundordnung aufdrängen. Weiter verlangt diese Bestimmung, dass der planerische Stufenbau eingehalten wird, was bei wesentlichen Abweichungen nicht mehr der Fall ist, da sich der Sondernutzungsplan nicht mehr im Rechtsrahmen bewegt, den ihm die hierarchisch übergeordnete Grundordnung vorgibt. Gleichzeitig sind die Grundnutzungsplanung und die Sondernutzungsplanung im Fall wesentlicher Abweichungen auch nicht, wie von Art. 2 Abs. 1 RPG verlangt, aufeinander abgestimmt. Räumt das kantonale Recht die Möglichkeit ein, mit einem Sondernutzungsplan von der Grundordnung unbeschränkt abzuweichen, bedeutet dies daher nicht, dass von dieser beliebig abgewichen werden kann – und die Grundordnung dadurch übergangen werden dürfte. In einer bundesrechtskonformen Auslegung ist es bei einer solchen Ausgangslage vielmehr das Bundesrecht, an welchem sich die Zulässigkeit einer Abweichung misst. Das kantonale Recht kann demnach die Zulässigkeit von Abweichungen von der Grundordnung durch Sondernutzungspläne im Vergleich zum bundesrechtlichen Rahmen bloss stärker beschränken, nicht jedoch erweitern (zum Ganzen BGE 149 II 79 E. 3.3 mit Hinweisen). Bei der Prüfung der Zulässigkeit von Abweichungen eines Sondernutzungsplans von der Grundordnung ist von Bedeutung, ob die Abweichung gleichzeitig eine geringere demokratische Abstützung bedeutet oder nicht. Allerdings darf ein Sondernutzungsplan die Grundordnung auch nicht ihres Sinngelhalts entleeren, wenn er von den gleichen Organen und im gleichen Verfahren festgesetzt und genehmigt wurde wie die Grundordnung. Ein strengerer Massstab an die Zulässigkeit solcher Abweichungen ist anzulegen, wenn der Erlass eines Sondernutzungsplans von einer weniger stark demokratisch legitimierten Behörde bzw. in einem weniger stark demokratisch abgestützten Verfahren ergangen ist als

der Erlass der Grundordnung (zum Ganzen BGE 149 II 79 E. 3.3 mit Hinweisen).

## **E. 19.2**

Die Vorinstanz setzte sich im angefochtenen Entscheid mit der Frage nach dem Ausmass der Abweichungen des Nutzungsplans von der Grundnutzungsordnung, namentlich der BZO der Stadt Zürich, eingehend auseinander. Hinsichtlich der im Teilgebiet C ermöglichten Hochhäuser erwog sie, Art. 16 Abs. 1 der Gestaltungsplanvorschriften lasse eine maximale Höhe von 140 m zu, während Art. 9 Abs. 2 BZO in den Hochhausgebieten I und II eine zulässige Gesamthöhe von 80 m vorsehe (siehe E. 6.1 hiervor). In den "Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten" werde die Unterscheidung der Hochhausgebiete I und II damit begründet, dass nur im Hochhausgebiet I Höhen über 80 m möglich seien, dies im Rahmen von Sonderbauvorschriften oder eines Gestaltungsplans. Ohnehin sei vorliegend nicht nur der Vergleich zwischen Gestaltungsplan und BZO vorzunehmen, sondern auch die Richtplanung mitzubersichtigen. Der Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion" stehe mit dem kantonalen und dem regionalen Richtplan im Einklang und setze diese um. Gemäss dem kommunalen Richtplan sei auf dem Hardturm-Areal eine sehr hohe bauliche Dichte anzustreben und solle die Bebauung je nach Situation grossmassstäbliche Strukturen mit Hochhäusern bzw. Hochhausclustern umfassen. Diese Überlegungen würden sinngemäss auch für die ebenfalls gerügte Abweichung von der zulässigen Anzahl Vollgeschosse gelten, zumal die Zulässigkeit von Hochhäusern mit einer hohen Zahl an Vollgeschossen einhergehe. In Bezug auf die zulässige Ausnützung wies die Vorinstanz darauf hin, die maximal anrechenbare Geschossfläche betrage nach Art. 11 der Gestaltungsplanvorschriften 22'000 m<sup>2</sup> im Teilgebiet A, 15'000 m<sup>2</sup> im Teilgebiet B und 88'000 m<sup>2</sup> im Teilgebiet C (Abs. 1). Nicht zur anrechenbaren Geschossfläche zählten im Teilgebiet B das Spielfeld, die Fläche zwischen dem Spielfeld und den Tribünen, die Tribünen, Konstruktionsräume unter den Tribünen und äussere Erschliessungsflächen (Abs. 2). Über die drei Teilgebiete sei somit eine anrechenbare Fläche von 125'000 m<sup>2</sup> zulässig, während Art. 18 Abs. 1 BZO in der Zentrumszone Z5 eine Ausnützungsziffer von 200 % zulasse, was bei der Grundstückfläche von 54'619 m<sup>2</sup> eine anrechenbare Geschossfläche von 109'238 m<sup>2</sup> ergebe. Rechne man die gemäss BZO ermöglichten privilegierten Flächen in den Unter- und Dachgeschossen von insgesamt rund 21'848 m<sup>2</sup> hinzu, ergebe dies eine den Aufenthalt von Menschen dienende Geschossfläche von 131'086 m<sup>2</sup>, welche nach der Grundordnung gestattet sei. Unter Berücksichtigung der nach der BZO zulässigen Flächen in Dach- und Untergeschossen werde die gemäss Grundnutzungsordnung zulässige Ausnützung von 200 % vom Gestaltungsplan somit unterschritten. Die noch geltenden Sonderbauvorschriften "Fussballstadion Zürich" (siehe Sachverhalt, Ziffer I) würden sogar eine Ausnützung von 260 % erlauben. Entgegen der Auffassung der Rekurrierenden sei es korrekt, bei der Berechnung der anrechenbaren Geschossfläche nicht nur die Teilgebiete A und C, sondern auch das Teilgebiet B zu berücksichtigen, zumal sich die zulässige Ausnützungsziffer nach § 254 Abs. 1 in Verbindung mit § 259 PBG aus der ganzen Grundstückfläche ergebe. Was die zulässige Nutzung des Grundstücks betrifft, erklärte die Vorinstanz, nach Art. 18a Abs. 1 BZO in Verbindung mit § 51 Abs. 1 PBG seien Zentrumszonen bestimmt für eine dichte Überbauung zur Entwicklung von Stadt-, Orts- und Quartierzonen, die ausser dem Wohnen vorab der Ansiedlung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben, Verwaltungen sowie mässig störenden Gewerbebetrieben dienen. Art. 5 Abs. 2 der Gestaltungsplanvorschriften sehe für das Teilgebiet B eine Sportnutzung mit zugehörigen Neben- und

Infrastrukturnutzungen und als Nebennutzung eine mässig störende Handels-, Dienstleistungs-, Gewerbe- und Gastronomienutzung vor. Die Grundnutzungsordnung halte mit Blick auf den Numerus clausus an Bauzonentypen gemäss § 48 Abs. 2 PBG keine Zonierung für ein Fussballstadion auf der Ebene der Grundordnung bereit, weshalb die Umsetzung des Stadions mittels Sondernutzungsplanung folgerichtig und die Zentrumszone die am ehesten passende Zone für die vorgesehene Nutzung sei.

### **E. 19.3**

Der Auffassung der Vorinstanz, wonach der Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion" mit Blick auf Art. 2 Abs. 1 RPG nicht unzulässig von der Grundordnung abweicht, ist zuzustimmen. Mit Blick auf die eindeutige Verankerung des Fussballstadions in der übergeordneten Richtplanung am vorgesehenen Standort ist keinesfalls von einem nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verpönten unkoordinierten Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebiets auszugehen. Der kommunale Richtplan sieht speziell für das betroffene Gebiet in Abwägung der verschiedenen Interessen eine zusätzliche bauliche Verdichtung über die BZO 2016 hinaus vor. Der Gestaltungsplan betrifft ein für das Gebiet der Stadt Zürich einzigartiges Projekt, welches sich wegen seiner Besonderheit nicht in die von der Grundnutzungsordnung gemäss BZO und PBG bereitgestellten Nutzungskategorien einordnen lässt. Die Verwirklichung des Vorhabens mittels Sondernutzungsplanung erscheint folgerichtig, zumal die von den Beschwerdeführenden geforderte Anpassung der Grundnutzungsordnung wenig sinnvoll wäre, weil es nicht darum geht, eine bestimmte Nutzungskategorie allgemein gültig zu regeln, sondern ein im genannten Sinn einzigartiges Projekt zu verwirklichen, welches eine räumliche und funktionale Einheit bildet. Der Vorinstanz ist sodann darin zuzustimmen, dass die Zentrumszone gemäss Art. 18a Abs. 1 BZO in Verbindung mit § 51 Abs. 1 PBG die für das Projekt am besten passende Nutzungszone gemäss der Grundnutzungsordnung darstellt. Die Abweichung der maximalen Höhe der im Teilgebiet C ermöglichten Hochhäuser von 140 m von der im Hochhausgebiet I grundsätzlich geltenden Maximalhöhe von 80 m und die damit verbundene Anzahl erlaubter Geschosse ist zwar beträchtlich. Allerdings eignet sich der Standort wie bereits ausgeführt besonders gut für Hochhäuser auch in dieser Höhe (siehe E. 6.4.2 hiervor), was sich auch aus der übergeordneten Richtplanung ergibt. Ein unkoordinierter Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebiets steht auch insoweit ausser Frage. Die Ausführungen der Vorinstanz zur gemäss Gestaltungsplan zulässigen Ausnützung überzeugen ebenfalls. Die bauliche Ausnützung der Grundstücksfläche mittels eines Fussballstadions lässt sich schlecht vergleichen mit der zulässigen Ausnützung von Wohn- und Geschäftsbauten. Auch insoweit liegt eine ganz besondere Situation vor, die keine Anpassung der allgemeingültigen Grundnutzungsordnung bedingt, sondern sinnvollerweise im Rahmen eines Gestaltungsplans zu regeln ist. Die mit dem Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion" erlaubten Abweichungen von der Grundnutzungsordnung führen nach dem Ausgeführten nicht dazu, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde. Sie ordnen sich ein in das von der übergeordneten Richtplanung gesetzte planerische Gesamtkonzept, womit auch der planerische Stufenbau eingehalten wird. Mitentscheidend ist, dass der Gestaltungsplan im gleich stark demokratisch abgestützten Verfahren ergangen ist wie der Erlass der Grundordnung (vgl. §§ 87a–89 PBG).

### **E. 19.4**

Was die Beschwerdeführenden einwenden, ändert nichts daran, dass das Mass der Abweichungen des Gestaltungsplans "Areal Hardturm – Stadion" von der Grundnutzungsordnung mit Blick auf Art. 2 Abs. 1 RPG zulässig ist und dass auch mit Blick auf die Einzigartigkeit des Projekts die Anpassung der Grundnutzungsordnung unterbleiben kann. Der Forderung, dass die zulässige Ausnützung in den Teilgebieten A und C weiter eingeschränkt werden müsse, weil das im Teilgebiet B ermöglichte Fussballstadion ein grosses Volumen aufweise, ist nicht zu entsprechen. Dass sich das mit dem Gestaltungsplan ermöglichte Projekt hinsichtlich Erschliessung, Versorgung der Bevölkerung oder Freiraumgestaltung nicht auf die mit der Grundnutzungsordnung vorgegebene Entwicklung abstimmen lasse, trifft nicht zu (siehe auch E. 7 und E. 14 hiervor). Die Einmaligkeit des Projekts spricht entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden nicht gegen, sondern für eine Verwirklichung auf der Grundlage eines Gestaltungsplans, und inwiefern der Gestaltungsplan eine BZO-Revision unzulässigerweise negativ präjudizieren sollte, ist nicht zu sehen.

### **E. 19.5**

Soweit die Beschwerdeführenden auch an dieser Stelle monieren, die Abweichungen von der Rahmennutzungsordnung würden im Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV nicht bzw. nicht nachvollziehbar ausgewiesen, kann auf E. 4.6.4 hiervor verwiesen werden, wonach der Planungsbericht einen nachvollziehbaren Vergleich zwischen der Regelbauweise und den mit dem Gestaltungsplan erlaubten Abweichungen beinhaltet und im Planungsbericht ausdrücklich erwähnt wird, dass eine (neue) Sondernutzungsplanung erforderlich ist, weil das beabsichtigte Vorhaben, bestehend aus einem Stadionprojekt, zwei Hochhäusern und einem gemeinnützigen Wohnungsbau, nicht innerhalb der Bestimmungen der Regelbauweise realisierbar wäre.

### **E. 20**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, der vorinstanzliche Kostenentscheid sei unangemessen. Sie rügen in diesem Zusammenhang eine Verletzung von Art. 29a BV und von Art. 18 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101).

#### **E. 20.1**

Gemäss § 338 Abs. 1 PBG und § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 (GebV VGr; LS 175.252) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Die Gerichtsgebühr beträgt in der Regel Fr. 500.- bis Fr. 50'000.- (§ 338 Abs. 2 PBG und § 3 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Die Behörde hat die Gebührenhöhe gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen nach pflichtgemäsem Ermessen festzusetzen, wobei ihr – angesichts des oftmals weiten Gebührenrahmens – in der Regel ein grosser Ermessensspielraum zusteht (VGr, 12. Mai 2023, VB.2022.00069, E. 5.2.3). Das Verwaltungsgericht prüft Kostenentscheide nur auf Rechtsverletzungen und nicht auf Angemessenheit.

#### **E. 20.2**

Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der abzugeltenden Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst

sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs. Dabei darf auf Durchschnittserfahrungen abgestellt werden, weshalb die Gebühren nicht in jedem Fall genau dem erbrachten Verwaltungsaufwand entsprechen müssen. Sie sollen jedoch nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind. Bei ihrer Festsetzung darf innerhalb eines gewissen Rahmens der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt Rechnung getragen werden. Zudem darf gemäss dem Äquivalenzprinzip die Höhe der Gebühr die Inanspruchnahme gewisser Institutionen nicht verunmöglichen oder übermässig erschweren. Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichts betont, dass dies namentlich bezüglich der Gerichtsgebühren gilt und dass deren Höhe aufgrund der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV den Zugang zur Justiz nicht übermässig erschweren darf (BGE 145 I 52 E. 5.2.1; BGE 143 I 227 E. 5; BGE 141 I 105 E. 3.2.2; VGr, 12. Mai 2023, VB.2022.00069, E. 5.2.2; VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 6.5). Zu beachten ist bei der Festlegung der Gerichtsgebühr auch Art. 18 Abs. 1 KV, wonach jede Person u. a. Anspruch auf eine wohlfeile Erledigung des Verfahrens hat. Der Begriff "wohlfeil" bedeutet, dass Rechtsuchende ohne allzu grosses finanzielles Risiko Zugang zu den Gerichten und Verwaltungsinstanzen haben sollen und ein Verfahren für die Rechtsuchenden grundsätzlich bezahlbar sein soll. Das schliesst nicht aus, dass sich die Gebührenhöhe nach dem Streitwert richtet (VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 6.6).

### **E. 20.3**

Die Vorinstanz legte die Gerichtsgebühr auf Fr. 40'000.- fest. Hinzu kamen Fr. 265.- Zustellkosten. Die Verfahrenskosten wurden den 8 Rekurrierenden, auf deren Rekurs nicht eingetreten wurde, zu je 1/192 und den übrigen 46 Rekurrierenden zu je 1/48 auferlegt. Die auferlegte Gerichtsgebühr liegt innerhalb des von § 338 Abs. 2 PBG und § 3 GebV VGr gesetzten üblichen Rahmens, ohne dass sie im Sinn von § 4 Abs. 1 GebV VGr erhöht worden wäre. Das tatsächliche Streitinteresse war angesichts der Bedeutung der mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauvorhaben insgesamt sehr gross, wenngleich in derartigen Konstellationen vom Interessenwert aus Sicht des Bauherrn nicht ohne Weiteres auf jenen rekurrierender Dritter geschlossen werden kann (vgl. VGr, 8. Juli 2020, VB.2018.00760, E. 6.7). Der zeitliche Aufwand für die Vorinstanz war mit Blick auf die Verfahrensschritte (u. a. Zwischenentscheid über superprovisorische Massnahmen, Abteilungsangenehm, doppelter Schriftenwechsel und weitere Eingaben) und die ausserordentlich grosse Anzahl Rügen ebenfalls überdurchschnittlich hoch. Die Höhe der Gerichtsgebühr hält damit vor dem Äquivalenzprinzip stand. Unter Berücksichtigung dessen, dass sich die Kosten auf 54 rekurrierende Personen verteilen, erscheint die Höhe der Gerichtsgebühr auch mit Art. 29a BV und mit Art. 18 KV vereinbar. Nach dem Ausgeführten erweist sich die vorinstanzliche Kostenregelung nicht als rechtsverletzend.

### **E. 21**

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde abzuweisen.

### **E. 22.1**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (vgl. § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Bei der Festsetzung der Gerichtsgebühren ist mitzuberücksichtigen, dass die Beschwerdeführenden auch vor

Verwaltungsgericht zahlreiche Einwände zur Beurteilung gestellt haben und das Verfahren sehr aufwendig war. Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für ihren gesamten Anteil (vgl. § 14 VRG). Aufgrund des Verfahrensausgangs besteht kein Anlass, die Gerichtskosten und Parteientschädigungen im Rekursverfahren neu zu verlegen.

#### **E. 22.2**

Den Beschwerdeführenden ist ausgangsgemäss keine Parteientschädigung nach § 17 Abs. 2 VRG zuzusprechen. Den Beschwerdegegnerinnen 4–9 ist antragsgemäss eine angemessene Parteientschädigung nach § 17 Abs. 2 lit. a in Verbindung mit § 17 Abs. 3 VRG zu Lasten der Beschwerdeführenden zuzusprechen. Die Beschwerdeführenden haben die Parteientschädigung unter solidarischer Haftung zu tragen. Der Beschwerdegegner 1 und die Beschwerdegegnerin 3 beantragen ebenfalls eine Parteientschädigung. Dem Gemeinwesen ist gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG gemäss ständiger Rechtsprechung lediglich in Ausnahmefällen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen, eine solche zuzusprechen. 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 übersteigt, den das Gemeinwesen im Rahmen des nichtstreitigen Verfahrens ohnehin erbringen musste, und die Behörden meist einen Wissensvorsprung aufweisen (VGr, 19. September 2024, VB.2023.00621, E. 10.2 mit Hinweis). Ein Ausnahmefall liegt nicht vor, weshalb dem Beschwerdegegner 1 und der Beschwerdegegnerin 3 keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

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