



G.-Nr. R1S.2017.05031
BRGE I Nr. 0095/2017

Entscheid vom 14. Juli 2017

Mitwirkende Abteilungspräsident Walter Linsi, Baurichter Jürg Trachsel, Baurichter
Claude Reinhardt, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen

Rekurrierende

1. M. AG, [....]
2. Einfache Gesellschaft B., bestehend aus:
 - 2.1. M.M., [....]
 - 2.2. S.M., [....]

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Konrad Willi, Wolfer & Frey
Rechtsanwälte, Nüscherstrasse 35, Postfach, 8021 Zürich 1

gegen

Rekursgegnerin

1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

Mitbeteiligte

2. Kinderspital Zürich, Eleonorenstiftung, Steinwiesstrasse 75,
8032 Zürich

Nr. 2 vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Felix Huber,
Bellerivestrasse 10, 8008 Zürich

3. Stadt Zürich, Lindenhofstrasse 21, 8021 Zürich

Nr. 3 vertreten durch Stadtrat von Zürich, Stadthausquai 17,
8022 Zürich

betreffend

Verfügung der Baudirektion Nr. BVV 1920/16 vom 13. Januar 2017; Fest-
setzung Kantonalen Gestaltungsplan Kinderspital Zürich, Lengg, Kat.-Nrn.
RI5416, RI5481, RI2393, RI4391, RI5386 und RI5389, Zürich

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 13. Januar 2017 setzte die Baudirektion Kanton Zürich den kantonalen Gestaltungsplan "Kinderspital Zürich, Lengg" fest.

B.

Gegen diesen Entscheid erhoben die M. AG und die Einfache Gesellschaft B. mit Eingabe vom 20. Februar 2017 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten die Aufhebung der Festsetzung unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin.

C.

Mit Verfügung vom 22. Februar 2017 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingabe vom 8. März 2017 beantragte die Stadt Zürich die Abweisung des Rekurses, ebenso die Baudirektion mit Vernehmlassung vom 24. März 2017 und das Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung mit Eingabe vom 27. März 2017, letzteres unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden.

E.

Mit Eingabe vom 13. April 2017 erstatteten die Rekurrierenden ihre Replik. Mit Dupliken vom 5. bzw. 11. Mai 2017 nahmen die Vorinstanz bzw. die Mitbeteiligte 2 dazu Stellung. Die Vorinstanz stellte den zusätzlichen Antrag auf Umtriebsentschädigung, im Übrigen wurde an den Anträgen festgehalten.

Mit Eingabe vom 30. Mai 2017 reichten die Rekurrierenden eine weitere Stellungnahme ein.

F.

Am 7. Juni 2017 führte die 1. Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch.

G.

Auf die Vorbringen der Parteien und die anlässlich des Lokaltermins gemachten Feststellungen wird, soweit zur Entscheidungsbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurrierenden sind Eigentümer der Parzellen Kat.-Nrn. [...] bzw. [...], die unmittelbar an den Gestaltungsplanperimeter angrenzen. Aufgrund der engen räumlichen Beziehung und der vorgebrachten Rügen sind sie zur Rekurerhebung im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) grundsätzlich legitimiert. Soweit dies bei einzelnen Rügen nicht zutrifft, wird es im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen darzulegen sein. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs grundsätzlich einzutreten.

2.

Am heutigen Standort des Kinderspitals Zürich in Zürich-Hottingen können die räumlichen Bedürfnisse nicht mehr erfüllt werden. Deshalb soll mit dem Gestaltungsplan die planungsrechtliche Grundlage für einen Neubau des Kinderspitals geschaffen werden.

Das Gestaltungsplangebiet umfasst im Wesentlichen die weitestgehend unbebauten Grundstücke Kat.-Nrn. RI5416 (Areal Süd, 33'250 m²) und RI5481 (Areal Nord, 13'400 m²). Die Grundstücke sind der Zone für öffentliche Bauten Oe3 bzw. Oe4 zugewiesen und befinden sich, getrennt durch

die Lenggstrasse, südlich der Psychiatrischen Universitätsklinik (PUK) bzw. getrennt durch die August-Forel-Strasse, östlich davon. Das Areal ist Teil des kommunalen Landschaftsschutzobjektes "Glaziallandschaft Burghölzli und Bachtobel Burgwies", KSO-23.00. Es liegt ausserdem im Landschaftsförderungsgebiet Burghölzli gemäss regionalem Richtplan Stadt Zürich. Die benachbarte Psychiatrische Universitätsklinik PUK ist im Inventar der überkommunalen Schutzobjekte enthalten. Zudem wird sie im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) aufgeführt. Das Gestaltungsplangebiet liegt gemäss ISOS in der dazugehörigen Umgebungszone.

Auf dem Areal Süd soll das Akutspital zu stehen kommen, auf dem Areal Nord das Labor-, Lehre- und Forschungsgebäude. Für künftige geänderte bzw. zusätzliche Raumbedürfnisse ermöglicht der Gestaltungsplan Erweiterungen dieser Gebäude. Die Haupteinschliessung für den motorisierten Individualverkehr soll von der Forchstrasse über die Lenggstrasse erfolgen. Im Nordwesten des Areals Süd ist die Zufahrt zur Einstellhalle und Anlieferung vorgesehen. Die Gestaltungsplanvorschriften (GPV) lassen maximal 450 Parkplätze zu (Art. 20 Abs. 4 GPV).

3.1.

Die Rekurrierenden beanstanden zunächst eine ungenügende Sachverhaltsermittlung. Die Verkehrsbelastung im Gebiet Lengg sei schon heute erheblich. Der geplante Neubau des Kinderspitals und der Erweiterungsbedarf der bereits ansässigen Kliniken erfordere eine umsichtige Planung. Deshalb sehe der kantonale Richtplan die Erarbeitung einer fachübergreifenden Gebietsplanung vor. Der angefochtene Gestaltungsplan presche nun aber vor und präjudiziere die Gebietsplanung, indem die für die Quartiererschliessung zentralen Verkehrsanlagen bis an die Grenze ihrer Kapazität bzw. darüber hinaus beansprucht würden. Der Gestaltungsplan wirke sich somit auf wesentliche Aspekte der Gebietsplanung aus, weshalb ein Vorziehen des Projekts nur in Frage kommen würde, wenn im Rahmen der Gebietsplanung die verkehrlichen Auswirkungen und die Verträglichkeit der baulichen Entwicklung im Gebiet Lengg auf das übergeordnete Verkehrsnetz und das angrenzende Quartier bereits untersucht worden wären. Dies sei aber nicht der Fall, weshalb die im Erläuterungsbericht erwähnten Absprachen mit den betroffenen Stellen eine negative Präjudizierung der Ge-

samtplanung nicht verhindern könnten. Auch im Richtplantext werde auf den Koordinationsbedarf bei der Verkehrserschliessung hingewiesen.

3.2.

Die Baudirektion hält dem entgegen, der Neubau eines Kinderspitals am Standort Lengg sei im kantonalen Richtplan mit einem kurzfristigen Realisierungshorizont vorgesehen. Für das betreffende Gebiet sehe der kantonale Richtplan zudem eine fachübergreifende Gebietsplanung vor mit Koordinationsbedarf bei der Konzentration und Erweiterung der Gesundheit und Forschung sowie bei der Verkehrserschliessung. Der kantonale Richtplan statuiere für Vorhaben in Perimetern von Gebietsplanungen jedoch ausdrücklich, dass einzelne Vorhaben, die vor dem Vorliegen von ausgearbeiteten Gebietsplanungen innerhalb von Gebietsplanungspereimetern realisiert werden sollen, in Absprache mit den betroffenen Stellen zu planen seien. Daraus ergebe sich, dass Einzelvorhaben vorgezogen werden können.

Als Teil der Gebietsplanung Lengg sei eine Testplanung durchgeführt worden (Ergebnisbericht der Testplanung Lengg, August 2016, act. 11.20). Es habe sich gezeigt, dass das Vorhaben des Kinderspitals die möglichen räumlichen Entwicklungen der Lengg nicht negativ präjudiziere. Im Nachgang dazu sei eine vertiefende Studie zum Thema Verkehr durchgeführt worden (Gebietsplanung Lengg, Schlussbericht Vertiefung Verkehr, März 2017, act. 11.19). Diese zeige auf, wie das Gebiet Lengg und namentlich auch das neue Kinderspital besser mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen werden könnten, welche verkehrsplanerischen Aspekte zu berücksichtigen seien und welche Anpassungen an der Verkehrsinfrastruktur nötig seien. Es sei der Nachweis erbracht worden, dass eine Entwicklung des Gebiets über das Vorhaben des Kinderspitals hinaus möglich sei, ohne die umliegenden Quartiere über die Gebühr zu belasten oder das gesamte Verkehrssystem zu überlasten. In Bezug auf die Sachverhaltsermittlung könne auf den ausführlichen Erläuterungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) verwiesen werden.

3.3.1.

Die Ausführungen der Baudirektion treffen zu. Der kantonale Richtplan (Richtplantext Stand 18. September 2015) sieht den Neubau des Kinderspi-

tals am Standort Lengg vor mit Realisierungshorizont "kurzfristig (bis 2016)" (s. Richtplantext Ziff. 6.4.2., Objekt Nr. 2).

Der Kanton kann bei mehreren Vorhaben in einem Gebiet, die erhebliche Auswirkungen auf die Landschaft haben, von den beteiligten Planungsträgern eine fachübergreifende Gebietsplanung verlangen oder diese initiieren (vgl. Art. 2 RPV). Diese wird in partnerschaftlicher Zusammenarbeit der Planungsträger aller Stufen und weiterer betroffener Akteure erarbeitet. Eine Gebietsplanung koordiniert Einzelvorhaben, macht Synergien nutzbar und entwickelt Massnahmen zur Minimierung von negativen Auswirkungen. Sie macht Aussagen über Entwicklungspotenziale, Auswirkungen sowie den nötigen Koordinationsbedarf im jeweiligen Gebiet und legt die entsprechenden Eckwerte im kantonalen Richtplan fest. Innerhalb eines Perimeters besteht bei vorliegender Gebietsplanung ein Anordnungsspielraum bezüglich der konkreten räumlichen Ausgestaltung der Vorhaben. Ausgearbeitete Gebietsplanungen schlagen sich im Richtplantext nieder, indem darin Eckwerte der Gebietsplanung oder einzelne Vorhaben festgelegt werden (vgl. Pt. 6.2 bzw. 6.3-6.6 im Richtplantext). Sofern vor dem Vorliegen von ausgearbeiteten Gebietsplanungen einzelne Vorhaben innerhalb von Gebietsplanungspereimetern realisiert werden sollen, sind diese in Absprache mit den betroffenen Stellen zu planen (s. zum Ganzen Richtplantext Ziffern 3.1.2. lit. a, 6.1.1. lit. b, 6.1.2., 6.1.3. lit. a. sowie Abb. 6.1.).

Für das Gebiet Lengg in Zürich, mit den geplanten Einzelvorhaben Neubau Kinderspital, Neubau Schweizerisches Epilepsie-Zentrum und Erweiterung Uniklinik Balgrist, sieht der kantonale Richtplan eine solche Gebietsplanung vor. In deren Rahmen soll ein Masterplan erarbeitet werden, der eine Entwicklungsperspektive und die Eckwerte zur langfristigen räumlichen Entwicklung des Gebiets enthält. Mit der erwähnten Testplanung sollen dafür mögliche Konzepte und Prinzipien, Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen entworfen werden. Der Masterplan wird schliesslich als Orientierungsrahmen für die weitere Entwicklung und letztlich auch als Grundlage für raumplanerische Verfahren, Bauprojekte und weitere räumliche Konzepte dienen (s. Testplanung S. 2).

3.3.2.

Zunächst ist festzuhalten, dass der Neubau des Kinderspitals Teil und mitunter ein Grund für die Notwendigkeit der laufenden Gebietsplanung Lengg

ist. Dementsprechend geht die Testplanung vom Neubau des Kinderspitals im Perimeter des nunmehr angefochtenen Gestaltungsplans aus und zeigt für das Gebiet Lengg auf konzeptioneller Ebene Lösungsansätze unter anderem für die Verkehrserschliessung auf.

Gemäss Planungsbericht (S. 11) hatte die Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung die Gelegenheit, ihre Anliegen im Rahmen von Workshops in die besagte Testplanung einzubringen. Entsprechend seien die Planungsabsichten des Kinderspitals in der Gebietsplanung berücksichtigt worden. Infolge der parallelen Erarbeitung und des laufenden gegenseitigen Austauschs der beiden Planungen Lengg und Kinderspital sei zudem gewährleistet worden, dass der Gestaltungsplan keine negativen Präjudizien für die Gebietsplanung schaffe. Dazu ist zu bemerken, dass der Masterplan – wie die Baudirektion vernehmlassungsweise vorbringt – kein hoheitliches Planungsinstrument darstellt, sondern eine Grundlage für allfällige Anpassungen der Planungsinstrumente auf kantonaler, regionaler und kommunaler Stufe. Durch den Einbezug aller massgeblichen Akteure sollen gute Lösungen gefunden werden, damit sich öffentliche Bauten und Anlagen als Gewinn für die Standortgemeinde herausstellen können und eine gute Einbettung in die bestehenden Siedlungsstrukturen erfolgt. Die Eckwerte dieser Lösungsansätze sollen sodann als Vorgaben wieder Eingang in den kantonalen Richtplan finden (Sacha Peter, Der neue kantonale Richtplan, PBG aktuell 2016/1, S. 22 f.).

Mithin handelt es sich nicht um eine im Sinne von § 16 PBG verbindliche, im Planungs- und Baugesetz (PBG) vorgesehene Planung, sondern um ein Hilfsinstrument von Kanton und Gemeinden für die Planung und Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten (vgl. Art. 8 lit. b des Raumplanungsgesetzes [RPG] und Art. 2 RPV). Daraus folgt, dass die in Form eines Masterplans noch zu erarbeitende Gebietsplanung Lengg dem streitbetroffenen Gestaltungsplan nicht entgegengehalten werden kann. Der kantonale Richtplan verlangt lediglich eine Absprache mit den betroffenen Stellen, um die in Art. 2 Abs. 3 RPV verlangte Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten sicherzustellen. Diese Absprache hat stattgefunden. Die im Nachgang zur Testplanung erfolgte vertiefte Untersuchung der verkehrlichen Aspekte des Gebietes Lengg zeigt auf Basis der Angaben der Institutionen für den Ist-Zustand 2015 sowie die Prognosezustände 2025 mit Kinderspital und 2040 (mit Ausbauabsichten der restlichen Institutionen) auf, wie viel Verkehr das

Gebiet Lengg erzeugt bzw. anzieht. Grundlage für die Untersuchung bildete u.a. das Verkehrsgutachten zum Gestaltungsplan "Kinderspital Zürich, Lengg" der Gruner AG vom März 2016 (s. Gebietsplanung Lengg – Schlussbericht Vertiefung Verkehr, März 2017, act. 11.19). Damit ist gewährleistet, dass der Gestaltungsplan die weiteren baulichen Tätigkeiten im Gebiet Lengg nicht ausschliesst oder behindert, insbesondere was die verkehrsmässige Erschliessung anbelangt (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPV). Die diesbezügliche Sachverhaltsermittlung ist daher nicht zu beanstanden.

4.1.

Nach Auffassung der Rekurrierenden ist nicht ersichtlich, dass der Sachverhalt in Bezug auf das im regionalen Richtplan vorgesehene Landschaftsförderungsgebiet und den Schutz des Ortsbids und der Landschaft hinreichend abgeklärt worden ist. Der blosse Verweis auf ein Wettbewerbsverfahren genüge nicht, zumal die Vorgaben des Wettbewerbsprogramms nicht bekannt seien und der Wettbewerb keine Gewähr dafür biete, dass das Siegerprojekt den rechtlichen Anforderungen genüge. Ausserdem sei das Landschaftsförderungsgebiet nicht genügend berücksichtigt worden. Die wertvollen Freiflächen und Sichtbezüge würden weitestgehend verloren gehen. Die PUK werde von Osten her in die Siedlung einbezogen und das dazwischenliegende Freiraumband werde zerstört.

4.2.1.

Der Untersuchungsgrundsatz (§ 7 Abs. 1 VRG) verpflichtet die Behörde von Amtes wegen dazu, für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes zu sorgen. Die Pflicht der Verwaltungs(justiz)behörden, den Sachverhalt von Amtes wegen richtig zu ermitteln, beschränkt sich auf jene Tatsachen, die möglicherweise zum rechtserheblichen Verfahrens- bzw. Streitgegenstand gehören und somit Grundlage des Entscheids bilden können. Eine Sachverhaltsermittlung gilt in Bezug auf einen nicht untersuchten Punkt nur dann als unvollständig, wenn die ernstzunehmende Wahrscheinlichkeit für seine Relevanz besteht. Welches der entscheiderelevante Sachverhalt ist, muss aufgrund der im konkreten Einzelfall massgebenden spezialgesetzlichen Regeln beurteilt werden. Rechtserheblich sind alle Tatsachen, von deren Vorliegen es abhängt, ob über die strittigen Fragen so oder anders zu entscheiden ist (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 7 Rz. 10 und 12 f.).

4.2.2.

Die Landschaftsförderungsgebiete sind überlagernde Festlegungen und umfassen die bewaldeten Hügelzüge, die dem Wald vorgelagerten Freiraumbänder und prägende Erhebungen im Siedlungskörper. Die Grundnutzungen (Wald, Landwirtschaft, Siedlung bzw. Erholung) bleiben bestehen, berücksichtigen jedoch die Multifunktionalität und die landschaftlichen und geomorphologischen Besonderheiten dieser Räume. Ziel ist der Erhalt eines attraktiven Stadtbilds und Erholungsraums. Dazu wird in den Landschaftsförderungsgebieten die Weiterentwicklung bestehender Qualitäten und die Stärkung ihres Charakters angestrebt. Die Landschaftsförderungsgebiete zeichnen sich durch ein attraktives, die lokalen Besonderheiten betonendes Landschaftsbild, eine multifunktionale Nutzung (Erholung, Natur- und Landschaftserlebnis, Land- und Forstwirtschaft) und eine hohe ökologische Qualität aus. Insbesondere die ökologischen Qualitäten der hügelbegleitenden Freiraumbänder mit Wiesen, Weiden, Hecken, Obstgärten und naturnahen Waldrändern sind zu erhalten. Als Massnahmen werden die Erarbeitung und Umsetzung von Nutzungskonzepten, (ökologische) Aufwertungen und die Koordination von Landschaftsentwicklungsmassnahmen mit den Nachbargemeinden genannt. Im Landschaftsgebiet Burghölzli soll der deutlich erkennbare, weitgehend unbebaute Molassehügel mit stark durchgrünter Seitenmoräne erhalten bleiben. Förderungsschwerpunkte sind die Trockenstandorte, Reben, Obstgärten, Wiesen, Weiden und die Durchgrünung (Bäume) (Regionaler Richtplan Stadt Zürich, Richtplantext Ziffern 3.6.1 f., Tabelle 3.6, Abbildung 3.8). Die räumliche Ausdehnung des Landschaftsförderungsgebietes Burghölzli ist identisch mit derjenigen des Natur- und Landschaftsschutzobjekts "Glaziallandschaft Burghölzli und Bachtobel Burgwies" (s. dazu Erw. 9.2.1. ff.).

Im Planungsbericht (S. 9) ist festgehalten, dass der regionale Richtplan im Gestaltungsplanperimeter ein Gebiet für öffentliche Bauten und Anlagen, überlagert mit einem Landschaftsförderungsgebiet, enthalte. Mit dem Wettbewerbs- und Vorprojekt und dem darauf basierenden Gestaltungsplan werde den entsprechenden Vorgaben im regionalen Richtplan bestmöglich Rechnung getragen, da dies ein zentraler Beurteilungsaspekt gewesen sei. Soweit steht fest, dass die Festlegung des Landschaftsförderungsgebietes Burghölzli berücksichtigt worden ist und die Baudirektion, die den Gestaltungsplan erlässt, der Meinung ist, dass dieser den "Vorgaben" des Landschaftsförderungsgebietes hinreichend Rechnung trägt.

Eine ungenügende Abklärung des Sachverhalts ist nicht auszumachen und die Rekurrierenden legen nicht dar, in welcher Hinsicht die tatsächlichen Gegebenheiten näher zu untersuchen sein sollen. Der Umstand, dass im Planungsbericht die Überlegungen der Baudirektion zur Lage des Gestaltungsplanperimeters im Landschaftsförderungsgebiet nicht näher ausgeführt werden, deutet nicht auf einen diesbezüglichen Mangel hin.

Sodann handelt es sich bei der Festlegung der Landschaftsförderungsgebiete nicht um Schutzmassnahmen und das betroffene Gebiet wird damit nicht als Schutzobjekt ausgewiesen (vgl. BRKE II Nrn. 0137/0138/0139/0140/2002, E. 5b, in BEZ 2006 Nr. 62). Sie führt auch nicht zu erhöhten Anforderungen bezüglich der Ästhetik (vgl. VB.2004.00214, E. 4, vom 9. September 2004, sowie RB 2000 Nr. 87).

Das Ziel des Landschaftsförderungsgebiets ist mithin nicht unmittelbar der Erhalt der hügelbegleitenden Freiraumbänder mit Wiesen, Weiden, Hecken etc. als solche, sondern der Erhalt ihrer ökologischen und landschaftlichen Qualitäten. Mit den oben erwähnten Massnahmen sollen diese in den betreffenden Gebieten bestehende Qualitäten gefördert werden. Es stellt sich somit die Frage, ob sich der streitbetroffene Gestaltungsplan mit diesen Zielen vereinbaren lässt. Dabei ist zu beachten, dass Landschaftsförderungsgebiete überlagernde Festlegungen sind, welche die Grundnutzung prinzipiell nicht einschränken; hingegen sollen typische Landschaftselemente erhalten bleiben. Im Bereich des Gestaltungsplanperimeters ist als Grundnutzung die Überbauung mit öffentliche Bauten und Anlagen vorgesehen, dies namentlich auch im regionalen Richtplan. Der mit einer solchen Überbauung notwendigerweise einhergehende Verlust von Freiflächen und die Beeinträchtigung von Sichtbezügen stehen somit nicht im Widerspruch zum Richtplan, woran auch die überlagernde Festlegung des Landschaftsförderungsgebietes Burghölzli nichts ändert. Die damit beabsichtigten Förderungsmaßnahmen zielen nicht auf das Gestaltungsplangebiet ab.

5.1.

Sodann machen die Rekurrierenden eine Verletzung des Koordinationsgebots (Art. 25a RPG) geltend. Die Realisierung des Gestaltungsplans setze die Umsetzung anderer Projekte voraus, namentlich das Strassenprojekt Lenggstrasse und den Ausbau des Knotens Forch-/Lenggstrasse. Aus dem

Planungsbericht und dem Verkehrsgutachten ergebe sich, dass die Kapazitätsgrenzen der Erschliessungsanlagen nur mit baulichen Massnahmen und Anpassung der Signalisation eingehalten werden könnten. Auch in Bezug auf die ÖV-Erschliessung basiere der Gestaltungsplan auf Annahmen, deren Verwirklichung höchst ungewiss sei. Eine inhaltliche Abstimmung der notwendigen Anpassungen der Verkehrsanlagen und der ÖV-Erschliessung mit dem Gestaltungsplan sei auch deshalb unverzichtbar, weil sich diese Aspekte auf die Parkplatzzahl und damit auf die UVP-Pflicht auswirken würden.

Im Zusammenhang mit der verkehrsmässigen Erschliessung beanstanden die Rekurrierenden auch deren Ungenügen in tatsächlicher Hinsicht. Das Verkehrsgutachten basiere auf altem Datenmaterial und einer zu tiefen Parkplatzzahl. 450 Parkplätze würden höchstens dann genügen, wenn möglichst viele Personen die öffentlichen Verkehrsmittel benützten. Dies soll mit Hilfe eines Mobilitätskonzepts erreicht werden, das aber erst mit dem ersten Baugesuch einzureichen sei. Die Grundlage zur Annahme von maximal 450 Parkplätzen soll also erst später geliefert werden.

Im Weiteren seien der zusätzliche Pendlerstrom der Mitarbeiter des Kinderhospitals sowie der Mehrverkehr aufgrund anderer bevorstehender Entwicklungen im Quartier nicht berücksichtigt worden und gehe das Gutachten beim Fussgängerübergang Lenggstrasse (Einmündung Forchstrasse) von einer unrealistischen Fussgängergeschwindigkeit aus. Die bestehenden Verkehrsanlagen hätten bei weitem nicht die erforderlichen Kapazitäten, um den gesamten Mehrverkehr aufzunehmen.

5.2.1.

Die strassenmässige Erschliessung im Sinne von § 237 PBG ist eine erst im Baubewilligungsverfahren zu prüfende Grundanforderung an Bauten und Anlagen. In tatsächlicher Hinsicht genügt es dabei, wenn ein Bauvorhaben über eine normaliengerecht ausgebaute Zufahrtsmöglichkeit verfügt. Die Rekurrierenden stellen zu Recht nicht in Abrede, dass das Strassenetz im Einzugsbereich des Gestaltungsplans, namentlich die Lenggstrasse, den Anforderungen der aufgrund von § 237 Abs. 1 PBG erlassenen Zugangsnormalien (ZN) genügt.

Was die Kapazität des übergeordneten Strassennetzes anbetrifft, ist dies für Bauvorhaben kein Erschliessungserfordernis (vgl. § 1 ZN) und ebenso wenig eine Voraussetzung für den Erlass eines Gestaltungsplans. Dieser hat sich nicht mit der Groberschliessung des Gebietes oder mit ausserhalb des Perimeters gelegenen Erschliessungsfragen zu befassen und kann im Übrigen keine verbindlichen Festlegungen zu Anlagen der Groberschliessung enthalten (vgl. RB 1998 Nr. 97). Die Lenggstrasse und der Knoten Forch-/Lenggstrasse liegen ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters. Deren Ausbau kann damit nicht zum Inhalt des Gestaltungsplans gehören. Selbst die erstmalige Festlegung einer Bauzone oder die Umzonung eines Gebietes in eine nutzungsintensivere Zone setzen das Bestehen einer hinreichenden Groberschliessung nicht voraus, sondern können lediglich eine Erschliessungspflicht des Gemeinwesens auslösen (Art. 19 Abs. 2 RPG). Aufgabe des Gestaltungsplanes ist es aber immerhin, die Feinerschliessung zu ordnen (§ 83 Abs. 3 PBG), was vorliegend auch geschehen ist (vgl. zum Ganzen RB 1998 Nr. 97, VB.2003.00223 vom 22. Januar 2004, E. 7.2 f., VB.2006.00068 vom 15. Juni 2006, E. 4.5, und VB.2012.00063 vom 12. Juli 2012, E. 4.4. f.). Soweit das tatsächliche Genügen der verkehrsmässigen Groberschliessung beanstandet wird, ist somit auf den Rekurs nicht einzutreten.

Aus dem Gesagten folgt, dass die Realisierung des Gestaltungsplans, d.h. die Errichtung des Kinderspitals, und noch weniger die Festsetzung des Gestaltungsplans, bauliche Anpassungen an der Lenggstrasse oder den Ausbau des Knotens Forch-/Lenggstrasse voraussetzt oder diese verbindlich festgelegt sein müssen, auch wenn der zusätzlich generierte Verkehr einen entsprechenden Handlungsbedarf auslösen mag. Folglich erfordert der Erlass des Gestaltungsplans keine Verfügungen von weiteren Behörden, insbesondere nicht die Festsetzung von Strassenprojekten. Das Koordinationsgebot nach Art. 25a RPG greift somit entgegen der Auffassung der Rekurrierenden nicht. Auch aus § 319 Abs. 2 PBG und § 7 ff. Bauverfahrensverordnung (BVV) ergibt sich keine Pflicht zur Abstimmung des Gestaltungsplans mit strassenbaulichen Massnahmen.

5.2.2.

Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG statuiert den Planungsgrundsatz, wonach Wohn- und Arbeitsgebiete schwergewichtig an Orten geplant werden sollen, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind. § 237

Abs. 1 Satz 2 PBG setzt diesen Planungsgrundsatz als selbständiges kantonales Recht um, findet aber grundsätzlich nur im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens Anwendung. Laut § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG muss bei grösseren Überbauungen die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet sein. Dies setzt eine ÖV-Erschliessung voraus, die sich nach der Art, Lage und Zweckbestimmung der Baute richtet. Bei Anlagen, die einen bedeutenden Publikumsverkehr erzeugen, muss der Standort daher über ein leistungsfähiges und kundenfreundliches Verkehrsangebot verfügen, welches eine attraktive Alternative zum motorisierten Privatverkehr darstellt. Vorliegend ist nicht eine Baubewilligung, sondern ein Sondernutzungsplan zu beurteilen. Es fragt sich, ob dies die Anwendbarkeit von § 237 PBG in Frage stellt. Aus dem kantonalen Recht (§§ 91 und 237 PBG) kann nicht geschlossen werden, dass ein Zonenplan in einem bestimmten Areal grössere Überbauungen nur dann zulassen darf, wenn die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr bereits erfolgt und damit die Voraussetzungen für eine Baubewilligung in dieser Hinsicht bereits gegeben sind. Es wäre unsinnig, das Angebot an öffentlichem Verkehr mit seinen allenfalls beträchtlichen Investitionen bereits in einem Zeitpunkt auszubauen, wo noch keineswegs feststeht, ob in einem bestimmten Gebiet aufgrund seiner künftigen Entwicklung auch tatsächlich mit einem grösseren Benutzer- oder Publikumsverkehr zu rechnen ist (VB.2001.00245 vom 21. März 2002, E. 6b, in RB 2002 Nr. 74).

Im Lichte des Planungsgrundsatzes von Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG und der Zweckmässigkeit der Planung ist immerhin zu prüfen, ob für die im Gestaltungsplan vorgesehene Nutzung eine den Anforderungen gemäss § 237 Abs. 1 PBG genügende Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr vorhanden ist oder zum gegebenen Zeitpunkt noch geschaffen werden kann. Dies gilt insbesondere im vorliegenden Fall eines projektbezogenen Gestaltungsplans, der auf eine konkrete und in naher Zukunft zu realisierende Nutzung ausgerichtet ist (vgl. VB.2004.00234, E. 5.2, in BEZ 2004 Nr. 46 = RB 2004 Nr. 60).

5.2.3.

Nach § 4 Abs. 3 lit. a der Angebotsverordnung gelten Siedlungsgebiete als durch den öffentlichen Verkehr erschlossen, wenn die Luftlinienentfernung zu einer Haltestelle von Linien, die der Feinerschliessung dienen, 400 m nicht übersteigt (unter Vorbehalt besonderer topographischer Verhältnisse).

Dies trifft für den überwiegenden Teil des Gestaltungsplangebiets, namentlich für den Haupteingang des Akutspitals, zu. Die ÖV-Güteklasse ist mit B (Areal Nord) bzw. C (Areal Süd) in der zweit- bzw. dritthöchsten von sechs Güteklassen eingestuft (s. GIS-Browser, www.maps.zh.ch, Karte "ÖV-Güteklassen"). Das Gestaltungsplangebiet ist mit der Tramlinie 11 über den Hauptbahnhof und den Bahnhof Stadelhofen bzw. mit der Forchbahn S 18 ab Bahnhof Stadelhofen über die Haltestelle Balgrist erreichbar und kann daher als mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen gelten. Bis zur Inbetriebnahme des Kinderspitals ist zudem im Rahmen der Gebietsplanung Lengg eine neue Busverbindung über die Lenggstrasse vorgesehen, mit der das Kinderspital direkt ins Busnetz integriert wird. Dadurch wird die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr noch verbessert (s. Planungsbericht S. 23 sowie Schlussbericht Vertiefung Verkehr, act. 11.19).

5.2.4.

Soweit die Rekurrierenden die Ermittlung des Parkplatzbedarfs kritisieren, ist folgendes festzuhalten: Die Bau- und Zonenordnung legt die Zahl der Abstellplätze fest, die nach den örtlichen Verhältnissen, nach dem Angebot des öffentlichen Verkehrs sowie nach Ausnützung und Nutzweise des Grundstücks für Bewohner, Beschäftigte und Besucher erforderlich sind (§ 242 Abs. 1 PBG). In der Stadt Zürich ist die Verordnung über private Fahrzeugabstellplätze (Parkplatzverordnung, PPV) massgebend. Gemäss Art. 20 der Gestaltungsplanvorschriften bestimmt sich die Anzahl der Abstellplätze nach der zum Zeitpunkt des baurechtlichen Entscheides für die Stadt Zürich massgebenden Parkplatzverordnung. Im Endausbau sind maximal 450 Parkplätze für Personenwagen zulässig. Vorliegend stellt sich die Frage, ob diese Begrenzung der Parkplatzzahl rechtmässig und zweckmässig ist.

Gemäss Art. 4 Abs. 2 PPV berechnet sich der Normalbedarf für spezielle Nutzungen wie z.B. Spitäler oder Bildungsstätten von Fall zu Fall nach den Grundsätzen der Verordnung unter Anwendung der Praxis-Richtwerte. Aufgrund der Erschliessungsqualität liegt der Gestaltungsplanperimeter im "übrigen Gebiet" gemäss Art. 5 PPV. Demensprechend reduziert sich die Zahl der minimal erforderlichen und der maximal zulässigen Abstellplätze auf 70 % bzw. 115 % des Normalbedarfs. Die Stadt Zürich habe jedoch stattdessen eine Reduktion auf 60 % bzw. 80 % des Normalbedarfs verlangt (s. Planungsbericht, S. 10, und Art. 8 Abs. 3 PPV, wonach die zuständige Bau-

behörde aus wichtigen Gründen Abweichungen von den in Art. 4–7 PPV ermittelten Abstellplatzzahlen bewilligen oder anordnen kann).

Als Normalbedarf für den Grundausbau (1. Bauetappe) des Kinderspitals wurde die Zahl von 491 Parkplätzen ermittelt, für sämtliche Erweiterungsoptionen zusätzliche 84, insgesamt somit 575 Parkplätze. Grundlage dafür waren die Praxis-Richtwerte gemäss Art. 4 Abs. 2 PPV (Richtwerte für "Spezielle Nutzungen" gemäss Parkplatzverordnung, von der Bausektion genehmigt am 4. Oktober 2016; www.stadt-zuerich.ch).

Für den Bereich Aus- und Weiterbildung wurde der Richtwert für die Nutzung "ETH/Universität" (Praxis-Richtwerte, Ziff. 5.3: 1 Parkplatz pro 2.5 Vollzeitstellen) verwendet, für den Bereich Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen derjenige für die Nutzung "Klinik/(Akut-)Spital" (Praxis-Richtwerte, Ziff. 6.1: 1 Parkplatz pro 120 m² Geschossfläche, 1/3 für Besuchende). Bei Letzterer kommt 1 Parkplatz pro 10 "Room-in"-Betten für Besuchende hinzu, was 5 bis 6 Parkplätze ergibt (s. Planungsbericht, S. 24, sowie Verkehrsgutachten, S. 11 f. und Anhang A). Die aus den Praxis-Richtwerten gemäss PPV herangezogenen Nutzungen entsprechen dem geplanten Vorhaben, womit die Verwendung der entsprechenden Richtwerte als sachgerecht erscheint. Die weiteren der Berechnung zugrunde gelegten Werte (Anzahl Vollzeitstellen, Geschossfläche) werden nicht in Frage gestellt.

Mit der ordentlichen Reduktion gemäss Art. 5 Abs. 1 PPV ergibt sich eine Bandbreite von 402 bis 661 und mit der von der Stadt Zürich zusätzlich verlangten Reduktion eine solche von 345 bis 460 Parkplätzen. Damit bewegt sich der in den Gestaltungsplanvorschriften festgelegte Maximalwert von 450 Parkplätzen innerhalb des gesetzlichen Rahmens. Die Zahl liegt sogar deutlich über der vorgeschriebenen Anzahl Pflichtparkplätze, dies auch ohne die von der Stadt Zürich gewährte Erleichterung von 60 % anstatt 70 % des Normalbedarfs. Die Bauherrschaft könnte im späteren Baubewilligungsverfahren nicht dazu verpflichtet werden, zusätzliche Parkplätze zu schaffen, selbst wenn dies die Gestaltungsplanvorschriften zuliesse; dafür fehlt die Rechtsgrundlage (s. § 243 Abs. 1 lit. a PBG). Somit ist der Rekurs in diesen Punkten abzuweisen.

6.1.

Weiter monieren die Rekurrierenden das Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Laut Planungsbericht könne die Einhaltung der Vorschriften über den Schutz der Umwelt nur mit projekt- und standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden. Daher sei die Anlage bzw. die diese ermöglichende Sondernutzungsplanung gemäss Art. 10a Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes (USG) der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt.

Hinzu komme, dass von mehr als 500 tatsächlich erforderlichen Parkplätzen auszugehen sei. Ausserdem sei fraglich, ob der im Rahmen der Revision 2008 von 300 auf 500 Motorwagen erhöhte Schwellenwert für Parkhäuser und Parkanlagen (Nr. 11.4 im Anhang der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung [UVPV]) mit dem übergeordneten Recht vereinbar sei. Denn die Erhöhung sei erfolgt, obwohl sich laut Erläuterndem Bericht des BAFU vom 20. Dezember 2007 zur Revision der UVPV "an der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen des Anlagentyps Nr. 11.4 kaum etwas geändert" habe.

Zu den Auswirkungen des Motorfahrzeugverkehrs auf die Umwelt kämen sodann 500 Helikopterbewegungen hinzu. Der Schwellenwert der Anzahl Flugbewegungen gemäss Anhang UVPV werde damit zwar nicht erreicht, die gebotene ganzheitliche Betrachtung (Art. 8 USG) führe aber zum Schluss, dass die Anlage Umweltbereiche erheblich belasten könne, weshalb eine UVP unverzichtbar sei.

6.2.1.

Gestützt auf Art. 10a Abs. 3 USG bezeichnete der Bundesrat in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) die Anlagentypen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstehen und legte die Schwellenwerte fest, ab denen die Prüfung durchzuführen ist. Der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstellt sind ausschliesslich Anlagen, die im Anhang der Verordnung aufgeführt sind (Art. 1 UVPV). Bei Anlagen, die nicht der UVP-Pflicht unterliegen, werden die Vorschriften über den Schutz der Umwelt (USG und weitere umweltrechtliche die Vorschriften, vgl. Art. 3 UVPV) angewendet, ohne dass ein Umweltverträglichkeitsbericht erstellt wird (Art. 4 UVPV).

6.2.2.

Mit der am 1. Dezember 2008 in Kraft getretenen Änderung der UVPV wurde der Schwellenwert für die UVP-Pflicht von Parkhäusern und Parkplätzen von 300 auf 500 Motorwagen erhöht (UVPV, Anhang Ziff. 11.4). Die Rekurrierenden stellen die Vereinbarkeit dieses Schwellenwertes mit dem USG in Frage.

Im erläuternden Bericht vom 20. Dezember 2007 des BAFU zur Revision der UVPV (S. 8 f.) wird dazu Folgendes festgehalten: "1988 hat der Bundesrat die Erheblichkeitsschwelle für Parkhäuser und -plätze (Anlagentyp Nr. 11.4) auf 300 Parkplätze festgelegt. [...] Der Anlagentyp führt zu Lärmbeeinträchtigungen und Luftbelastungen und kann auch negative Auswirkungen auf Natur- und Landschaft, Grundwasser und Boden haben. Die Erheblichkeit der Auswirkungen ist aber stark vom Standort und seinen bestehenden Vorbelastungen und von der Nutzungsart der Parkplätze abhängig. [...] In den letzten 15-20 Jahren haben der motorisierte Individualverkehr und die allgemeinen Verkehrsbelastungen in Siedlungsgebieten stark zugenommen. Im gleichen Zeitraum wurden zwar die spezifischen Emissionen der Fahrzeuge beträchtlich gesenkt; diese Entlastung wird aber durch das Verkehrswachstum zum Teil wieder kompensiert. Die Immissionsgrenzwerte für NO₂ und für PM₁₀ werden in den Agglomerationen nach wie vor regelmässig überschritten. [...] Die Lärmauswirkungen der Motorfahrzeuge haben in den letzten Jahren aufgrund der Zusammensetzung des Fahrzeugparks (stärkere Motorisierung, höhere Wagen, breitere Reifen) wieder zugenommen. Zudem werden Parkieranlagen heute intensiver und – aufgrund der gelockerten Ladenöffnungszeiten – vor allem auch später in den Abend hinein genutzt als noch vor ein paar Jahren. Aus diesen Überlegungen lässt sich schliessen, dass sich an der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen des Anlagentyps Nr. 11.4 kaum etwas geändert hat. Es ist aus Umweltsicht nötig, dass die Auswirkungen dieser Anlagen umfassend dargestellt werden; gerade bei Einsprachen durch Anwohner ist es hilfreich, wenn ein Umweltverträglichkeitsbericht vorliegt. Aufgrund der jahrelangen politischen Fokussierung auf diesen Anlagentyp im Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht soll im Rahmen des Ermessensspielraums (vgl. Kap. 3.1) der Schwellenwert von 300 auf 500 Parkplätze angehoben werden. Diese Erhöhung kann im Vergleich mit den anderen Anlagen des Strassenverkehrs, die der UVP-Pflicht unterstellt sind, verantwortet werden. Allerdings

werden mit dieser Lockerung in Zukunft ein Grossteil der Neubauten oder Anlageerweiterungen aus der UVP-Pflicht entlassen werden."

Für die Grenzziehung zwischen UVP-pflichtigen Anlagen und solchen, die nicht der UVP-Pflicht unterstellt sind, mithin für die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs "erhebliche Umweltbelastung" (s. Art. 10a Abs. 2 USG) besteht ein Ermessensspielraum. Inwiefern der Bundesrat diesen überschritten haben soll, vermögen die Rekurrierenden nicht näher zu begründen. Soweit ersichtlich wird die Rechtmässigkeit des seit mehr als acht Jahren anwendbaren Schwellenwertes weder in der Rechtsprechung noch in der Lehre in Zweifel gezogen. Es besteht daher kein Grund, von diesem Wert abzuweichen.

6.2.3.

Einwirkungen werden sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt (Art. 8 USG). Anlagen, die je einzeln nicht der UVP unterliegen, sind in Anwendung von Art. 8 USG als Teile einer UVP-pflichtigen Gesamtanlage anzusehen, wenn zwischen ihnen ein hinreichend enger räumlicher und funktionaler Zusammenhang besteht und der Schwellenwert für die UVP gesamthaft überschritten wird. Hierbei geht es um die Frage der UVP-Pflicht einer Kombination von Anlagen. Davon zu unterscheiden ist der Fall, dass ein UVP-pflichtiges Vorhaben einen so engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit einer anderen Anlage aufweist, dass diese in die Prüfung miteinbezogen werden muss. Diese Frage bezieht sich auf den Umfang der Prüfung (vgl. Alain Griffel, Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, 2011, Art. 10a Rz. 21 und 23; BGr 1A.125/2005 vom 21. September 2005, E. 6.2).

Der streitbetroffene Gestaltungsplan beschränkt die Parkplatzzahl auf 450 Parkplätze. Eine UVP-pflichtige Parkieranlage ist damit ausgeschlossen. Helikopterlandeplätze von Spitälern gelten luftfahrtrechtlich nicht als Flugfelder (vgl. UVPV, Anhang Ziff. 14.3), sondern als Aussenlandstellen, weshalb sie nicht UVP-pflichtig sind (Bundesamt für Umwelt BAFU, UVP-Handbuch, Richtlinie des Bundes für die Umweltverträglichkeitsprüfung, Modul 2, UVP-Pflicht von Anlagen, Bern 2009, Ziff. 2.2; Art. 1 Abs. 4 lit. a Verordnung über das Abfliegen und Landen mit Luftfahrzeugen ausserhalb von Flugplätzen [AuLaV]). Daraus folgt, dass die gemäss Gestaltungsplan

vorgesehene Nutzung keine UVP-pflichtige Anlage umfasst. Die Aufzählung der UVP-Anlagen im Anhang der UVPV ist abschliessend, weshalb nicht weitere Anlagen – auch nicht gestützt auf das Gebot der gesamtheitlichen Beurteilung von Einwirkungen (Art. 8 USG) – der UVP-Pflicht unterstellt werden können, weil sie im Sinne von Art. 10a Abs. 2 UVPV "Umweltbereiche erheblich belasten können". Der streitbetroffene Gestaltungsplan erfordert somit keine Umweltverträglichkeitsprüfung.

7.1.

Die Rekurrierenden beanstanden, der Lärmschutznachweis basiere auf zu tiefen Verkehrszahlen. Ungeachtet dessen sei ersichtlich, dass man sich bereits am Limit bewege. In wesentlichen Teilen der Lenggstrasse seien selbst bei einer Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h keine zusätzlichen Fahrten möglich, weil an der Liegenschaft Lenggstrasse 67 der Planungswert erreicht werde. Zusätzliche Fahrten würden zur Überschreitung des Planungswertes führen, womit Art. 7b (recte wohl Art. 7 Abs. 1 lit. b) der Lärmschutzverordnung (LSV) verletzt würde.

7.2.1.

Der Betrieb neuer oder wesentlich geänderter ortsfester Anlagen darf nicht dazu führen, dass durch die Mehrbeanspruchung einer Verkehrsanlage die Immissionsgrenzwerte überschritten werden (Art. 9 lit. a LSV) oder durch die Mehrbeanspruchung einer sanierungsbedürftigen Verkehrsanlage wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden (lit. b), wobei erst die Erhöhung des Verkehrslärmpegels um 1 dB(A), was einer Verkehrszunahme um 25 % entspricht, wahrnehmbar stärkere Verkehrslärmimmissionen verursacht (vgl. VB.2008.00001 vom 2. Juli 2008, E. 6.1, mit Hinweisen, und BGr 1A.148/2005 vom 20. Dezember 2005, E. 3.5). Obschon der Vorsorgegrundsatz (Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 7 Abs. 1 lit. a LSV) in Art. 9 LSV nicht nochmals wiederholt wird, gilt er auch für die Verkehrsimmissionen, welche durch die bestimmungsgemässe Nutzung einer Anlage auf öffentlichen Verkehrsanlagen verursacht werden und deshalb der Anlage zuzurechnen sind. Auch wenn ein Projekt die massgeblichen Belastungsgrenzwerte der LSV einhält, ist deshalb im Einzelfall zu prüfen, ob die Vorsorge weitergehende Beschränkungen erfordert, d.h. vorsorgliche emissionsbegrenzende Massnahmen technisch und betrieblich möglich und wirt-

schaftlich zumutbar sowie verhältnismässig sind (BGr 1C_10/2011 vom 28. September 2011, E. 4.1.).

7.2.2.

In einigen Abschnitten der Lenggstrasse, insbesondere im Bereich Lenggstrasse 67, wird der Immissionsgrenzwert schon heute überschritten (Lärmschutznachweis Gruner AG, 14. April 2016, S. 16). Daher gilt die Lenggstrasse – zumindest in den fraglichen Abschnitten – als sanierungsbedürftige Strasse im Sinne von Art. 9 lit. b LSV (Art. 13 Abs. 1 LSV). Gemäss Lärmschutznachweis kommt es im Quartier Nordost, und damit auch an der Lenggstrasse 67, durch den Mehrverkehr zu einer wahrnehmbaren Zunahme der Lärmbelastung um maximal 2.0 dB.

Um die Lärmemissionen zu reduzieren, soll die Geschwindigkeit auf der Lenggstrasse von 50 km/h auf 30 km/h reduziert werden (s. Planungsbericht S. 27). Mit dieser Massnahme wird die Lärmbelastung an der Lenggstrasse 67 gegenüber dem Ausgangszustand sogar reduziert (s. Lärmschutznachweis, Tabelle 6-15). Damit erzeugt der vom Neubau des Kinderospitals verursachte Mehrverkehr keine wahrnehmbar stärkeren Lärmmissionen, womit die Anforderung von Art. 9 lit. b LSV erfüllt ist.

Falsch ist die Feststellung im Lärmschutznachweis (S. 23), wonach allein mit dem projektinduzierten Verkehr der Planungswert erreicht werde, weshalb zusätzliche Fahrten zur Überschreitung des Planungswertes und damit zur Verletzung von Art. 7b LSV (recte wohl Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV) führen würden. Diese Vorschrift ist in vorliegendem Zusammenhang nicht anwendbar. Bezüglich der Mehrbeanspruchung von Verkehrsanlagen gilt Art. 9 LSV und ausserdem das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a LSV.

Hinsichtlich der Mehrbeanspruchung von Verkehrsanlagen durch den Betrieb von neuen oder wesentlich geänderten ortsfesten Anlagen sind nur die Auswirkungen des konkreten Bauvorhabens, nicht aber solche von weiteren möglichen Projekten im Einzugsgebiet zu prüfen (RB 1995 Nr. 94). Folglich sind die weiteren Entwicklungen im Gebiet Lengg nicht zu beachten. Der Lärmschutznachweis basiert demnach nicht auf zu tiefen Verkehrszahlen.

Nach dem Gesagten ist der Rekurs auch in diesem Punkt abzuweisen.

8.1.

Weiter halten die Rekurrierenden die Positionierung der Zu- und Wegfahrt der Tiefgarage für unzulässig. Die Zufahrt sei am von der Forchstrasse entferntesten Punkt des Planungsgebiets vorgesehen, obwohl der Verkehr hauptsächlich über die Forchstrasse geführt werden soll. Damit werde ein erheblicher Anreiz geschaffen, durch das Quartier zu fahren. Die längere Distanz von der Forchstrasse her führe auch zu einer höheren Umweltbelastung, weshalb die Tiefgaragenzufahrt auch aus Gründen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips zu verschieben sei. Das starke Gefälle im Bereich der geplanten Zufahrt habe eine erhebliche Erhöhung der Lärm- und Schadstoffimmissionen zur Folge. Ausserdem führe die im Bereich der Zufahrt unerlässliche Beleuchtung bei den rekurrentischen Liegenschaften zu unnötigen Lichtimmissionen und beeinträchtige die Schutzobjekte PUK, Burghölzli-Hügel und alter Weiler Wonneberg bzw. die im Letzteren befindlichen zahlreichen inventarisierten oder formell geschützten Liegenschaften.

Sodann sei die Verkehrssicherheit nicht gewährleistet. Aufgrund der Kurve unmittelbar östlich der Zufahrt sei die Sichtweite nach rechts für ausfahrende Fahrzeuge ungenügend. Darum sei ein Rechtsabbiegegebot bzw. ein Linksabbiegeverbot für alle Fahrzeuge bereits auf Stufe Gestaltungsplan verbindlich zu verankern. Auch für Fussgänger auf dem Trottoir, welches von den ein- und ausfahrenden Fahrzeugen überfahren werden müsse, sei die Situation gefährlicher als überall sonst im Planungsgebiet. Es gebe entgegen dem Erläuterungsbericht zu den Einwendungen (S. 1 f.) keinen Grund, der gegen die Verschiebung der Zufahrt auf das Areal Nord spreche.

8.2.1.

Die Gründe für die gewählte Lage der Tiefgaragenzufahrt werden im Erläuterungsbericht zu den Einwendungen und in der Vernehmlassung der privaten Rekursgegnerin ausgeführt. Die Erschliessung der Tiefgarage auf dem Areal Nord hätte aufgrund der notwendigen Unterquerung der Druckwasserleitung des Seewasserwerks Lengg und der vorherrschenden Topographie ein aufwändiges Einfahrts- und Rampenbauwerk erfordert. Der Ein-

fluss auf den Landschaftsraum in diesem Bereich und die Erhaltung der Sicht auf die östliche Fassade des Schutzobjekts PUK habe durch die Verlegung der Zufahrt auf das Areal Süd wesentlich verbessert werden können. Damit seien auch die sich überlagernden Verkehrsströme der Notfallzufahrt und der Anlieferungszufahrt entflochten worden. Zudem sei die Kreuzung Lenggstrasse und August-Forel-Strasse bereits heute stark belastet (Zufahrten PUK und Schulthessklinik). Sodann würden betriebliche Gründe für die gewählte Lösung sprechen. In der Küche im 1. Untergeschoss müsse Tageslicht und eine direkte (vertikale) Anbindung an das Restaurant im Erdgeschoss neben dem Haupteingang gewährleistet sein. Dies werde, begünstigt durch den gegen Westen abfallenden Geländeverlauf, sichergestellt. Die Küche müsse auch möglichst nahe bei der Anlieferung liegen. Vergleichbare Anforderungen müssten auch für die Zentralsterilisation erfüllt sein. Zusammen mit der betrieblich zwingend nötigen Anbindung der Anlieferung an die Wäsche-Ver- und Entsorgung, an die Entsorgung und an das Zentrallager sei nur die gewählte Lage betrieblich sinnvoll. Ausserdem könne die Topographie für die Zufahrt in die Untergeschosse genutzt werden, indem die Zufahrt ohne Rampenwerk direkt in die unteren Geschosse führe.

Betreffend Verkehrsführung sei vorgesehen, dass die Verkehrsabwicklung hauptsächlich (d.h. zu ca. 80 %) über die Forchstrasse erfolge. Die Ausfahrt aus der Tiefgarage und der Anlieferung werde mit einem Rechtsabbiegegebot für Lastwagen versehen. Bei Bedarf würden weitere flankierende Massnahmen ergriffen, wie beispielsweise ein Rechtsabbiegegebot für sämtliche Verkehrsteilnehmer. Das Einzugsgebiet des Kinderspitals sei überregional. Es sei deshalb davon auszugehen, dass die Fahrzeuglenkenden das übergeordnete Strassennetz (Kantons- und Nationalstrassen) benützen. Die Verkehrsführung solle zudem über eine entsprechende Beschilderung und die angestrebte Lenkung mittels Navigationsgeräten unterstützt werden.

8.2.2.

Gemäss Lärmschutznachweis erfährt das Quartier westlich des Gestaltungsplanperimeters durch den Mehrverkehr keine wahrnehmbaren Pegeländerungen und es kommt nicht zu neuen Überschreitungen des Immissionsgrenzwerts. Die Anforderungen von Art. 9 LSV sind somit erfüllt. Es bleibt die Frage, ob gestützt auf das Vorsorgeprinzip (Art. 7 Abs. 1 lit. a

LSV) eine Verlegung der Anlieferung und der Tiefgaragenzufahrt verlangt werden könnte. Wenn aber bereits der gesamte zu erwartende Mehrverkehr im westlichen Quartier nicht zu wahrnehmbaren Pegeländerungen führt, so hätte die Verlegung der Tiefgaragenzufahrt und eine damit allfällig bewirkte geringfügige Entlastung des westlichen Quartiers keine spürbare Verbesserung zur Folge. Damit erweist sich eine solche Massnahme in Bezug auf den Verkehrslärm auf der Lenggstrasse zum vornherein als unverhältnismässig. Dies zumal die im Gestaltungsplan vorgesehene (ungefähre) Lage für die Anlieferung und die Zu- und Wegfahrt zur Tiefgarage auf sachlichen und nachvollziehbaren Gründen beruht und alternative Lösungen für die geplante Nutzung ungünstiger sind, insbesondere aus betrieblichen Gründen. Hinzu kommt, dass mit der Verlegung der Zufahrt die Lärmemissionen nicht im Sinne des Vorsorgeprinzips weiter begrenzt, sondern höchstens örtlich in das Quartier nordöstlich des Gestaltungsplangebiets verlagert würden.

In ihrer Triplik monieren die Rekurrierenden die von der Zufahrt selbst ausgehenden Lärmimmissionen (u.a. wegen des Güterumschlags). Gemäss Lärmschutznachweis (S. 25 ff.) können die Planungswerte bei den der Zufahrt westlich benachbarten Liegenschaften deutlich eingehalten werden. Eine weitere Reduktion ergäbe sich mit der Einhausung oder Teileinhausung der Parkhauszufahrt und allenfalls mit betrieblichen Massnahmen bezüglich der Anlieferungszeiten. Darüber hinaus zur weiteren vorsorglichen Emissionsbegrenzung (s. Art. 7 Abs. 1 lit. a LSV) die Verlegung der Zufahrt zu verlangen, ginge zu weit, zumal triftige Gründe für die geplante Lage sprechen und eine andere Lösung nicht auf der Hand liegt. Allenfalls erforderliche bauliche und betriebliche Schallschutzmassnahmen sind erst im konkreten Bauvorhaben zu prüfen und nicht bereits mit dem Gestaltungsplan festzulegen. Entscheidend ist, dass der Gestaltungsplan eine auch in lärmrechtlicher Hinsicht gesetzeskonforme Baute gewährleistet. Dies ist der Fall. Damit erweist sich die vorgesehene Lage der Anlieferung und der Tiefgaragenzufahrt in lärmrechtlicher Hinsicht als zulässig.

Was die ca. 200 m längere Fahrdistanz ab Forchstrasse angeht, ist die damit verbundene zusätzliche Luftverunreinigung vernachlässigbar. Eine Verlegung der Zufahrt gestützt auf das Vorsorgeprinzip kann deshalb und weil sie mit gewichtigen Nachteilen für die geplante Nutzung verbunden wäre aus Gründen der Verhältnismässigkeit nicht verlangt werden.

Sodann sind Beleuchtungsanlagen nicht Teil des angefochtenen Gestaltungsplans. Es bestehen keine begründeten Zweifel, dass eine Zufahrt am geplanten Ort hinreichend beleuchtet werden kann, ohne übermässige Immissionen zu bewirken.

Weiter kann aufgrund der örtlichen Gegebenheiten davon ausgegangen werden, dass an der im Gestaltungsplan bezeichneten ungefähren Lage eine verkehrssichere, den gesetzlichen Anforderungen genügende Ausfahrt geschaffen werden kann. Dies gilt mit Blick auf die geplante Tempo 30-Zone insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Sichtweiten (s. Anhang Verkehrssicherheitsverordnung [VSIV]). Die konkrete Ausgestaltung der Zufahrt ist erst im Baubewilligungsverfahren zu prüfen, desgleichen allfällige Verkehrsanordnungen (z.B. Signalisation Rechtsabbiegegebot).

Schliesslich spricht auch die Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung und die gebotene Rücksichtnahme auf die Schutzobjekte (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG, § 238 Abs. 1 und 2 PBG) nicht gegen eine Zufahrt am geplanten Ort (bezüglich des ISOS siehe die Ausführungen unter Ziff. 10.2.1. ff.). Im Gegenteil lässt sich eine an der Hanglage talseitig ins Untergeschoss führende Zufahrt mit geringstmöglichen Eingriffen ins Terrain realisieren.

Insgesamt erweist sich der Gestaltungsplan bezüglich der (ungefähren) Lage der Zu- und Wegfahrt zu den unterirdischen Parkplätzen und der Anlieferung als rechtmässig, zweckmässig und den Gegebenheiten angemessen. Auch wenn andere Lösungen nicht undenkbar sind, liegt die gewählte Variante ohne Weiteres im Ermessen der Planungsbehörde.

9.1.

Die Rekurrierenden rügen eine ungenügende Berücksichtigung des Landschaftsschutzobjektes "Glaziallandschaft Burghölzli und Bachtobel Burgwies", KSO-23.00. Indem die letzte verbliebene Freifläche östlich des Hügels mit derart grossvolumigen und in die Höhe strebenden Gebäuden verbaut werde, verschwinde die Erlebbarkeit der Moränenerhebung und der Schutzzweck werde vereitelt. Die im Planungsbericht hervorgehobene Sichtbeziehung werde verstellt. Bedeutsam sei nicht nur der Punkt an der Ecke Karl-Stauffer-Strasse/Lenggstrasse, sondern der gesamte Abschnitt

zwischen der Karl-Stauffer-Strasse und der August-Forel-Strasse. Auch biete die bewaldete Kuppe ohne die PUK nur das halbe Bild: Die Moräne werde ohne die flach ansteigende Erhebung, auf der die PUK erstellt worden sei, nicht ersichtlich. Spätestens mit den im Baubereich B4 zulässigen Gebäuden werde auch die Sicht auf die bewaldete Kuppe verstellt.

9.2.1.

Im Inventarblatt (act. 18) wird das Landschaftsschutzobjekt wie folgt beschrieben:

Beschreibung: "In der Glaziallandschaft bildet der Molassehügel des Burghölzlis den markantesten Teil. Er zeigt die typische Form eines durch den Gletscher in der Fliessrichtung geschliffenen Rundhöckers. [...] Der Rundhöcker liegt zwischen den beiden Moränenwällen des Balgrists und des Botanischen Gartens. Der untere Moränenwall ist zum Teil gut erhalten, vor allem im Bereich des Botanischen Gartens. [...]"

Bedeutung: "Der Molassehügel des Burghölzli ist ein markanter und landschaftlich schöner Zeuge des Eiszeit. Im Verbund mit den Moränenzügen gewinnt er noch an Bedeutung. Der Tobelabhang des Wildbaches ist mitten im überbauten Gebiet ein beeindruckendes, reizvolles Naherholungsgebiet. Der Nebelbach ist ein wichtiges Naturelement im Siedlungsgebiet [...]. Das Gebiet enthält zahlreiche ökologisch wertvolle Elemente der traditionellen Kulturlandschaft. Der Rebberg stellt einen potentiell wertvollen Lebensraum für eine reiche Flora dar."

Ziel: "Erhaltung der typischen Erscheinungsformen und der attraktiven Ansicht. Keine weiteren Überbauungen des Burghölzlihügels oder seiner unmittelbaren Umgebung. Zugänglichmachung des regionalen Aussichtspunkts. Erhaltung aller Obstgärten, Hecken und des Nebelbaches mit Ufervegetation. Optimierung der Gehölzpflege. Kein Herbizid-Einsatz im Rebberg, sondern Bodenvegetation sich entwickeln lassen."

9.2.2.

Im Planungsbericht (S. 15) wird zur Lage innerhalb des Landschaftsschutzobjektes folgendes ausgeführt: Um ein optimales Projekt für einen Spitalneubau zu erhalten und den Einfluss auf das Burghölzli gering zu halten, sei die Setzung der Bauten und der Umgang mit den vorhandenen landschaftlichen Werten vor Ort im Rahmen eines Wettbewerbs ermittelt worden. Es sei jenes Projekt ausgewählt worden, welches nicht nur in hervor-

ragender Weise der Forderung nach einem kindergerechten Gebäude entspreche, sondern sich auch am besten in die Umgebung eingliedere. Das neue Akutspital im südlichen Bereich sowie das Gebäude im Norden würden dabei so gestaltet, dass sie in den Landschaftsraum eingebunden würden und die charakteristischen Eigenschaften der Landschaft aufnähmen. Das grosse Bauvolumen des Akutspitals erhebe sich nur wenig aus der flachen Hügellandschaft. Es wirke trotz seiner Grösse sehr zurückhaltend und beiläufig. Mit dem Rundbau auf dem nördlichen Areal werde bewusst ein Kontrapunkt zum Spitalgebäude gesetzt. Dieses hebe sich zeichenhaft und selbstbewusst hervor. Seine bewusste Setzung ermögliche weiterhin den Blick von der Lenggstrasse zur Psychiatrischen Universitätsklinik. Das verbleibende Grundstück bleibe weiterhin als zusammenhängender Grünraum erlebbar.

An anderer Stelle (S. 17) wird festgehalten, der sechsgeschossige Solitärbau im Areal Nord werde so platziert, dass er den Blick auf die denkmalgeschützte PUK, den Burghölzli-Hügel und über das Kinderspital hinweg auf die Silhouette der Albiskette auf der anderen Seeseite bestmöglich erlaube. Die Topografie des Geländes könne unterhalb des Gebäudes "durchfliessen", wodurch die Moränenlandschaft erfahrbar bleibe.

Gemäss Art. 6 Abs. 3 der Gestaltungsplanvorschriften ist bei der Überbauung des Baubereichs B4 (Baubereich Erweiterungen) die Sichtachse auf den Burghölzli-Hügel von der Ecke Lengg- und Karl-Stauffer-Strasse zu berücksichtigen.

9.2.3.

Vorab ist zu festzuhalten, dass es sich beim Burghölzli-Hügel entgegen der Auffassung der Rekurrierenden nicht um eine Moräne, sondern um einen Molassehügel handelt. Einer der Moränenwälle erstreckt sich unmittelbar südwestlich des Hügel (u.a. in den Botanischen Garten und auf der Achse Süd- und Bleulerstrasse), ein zweiter östlich des Hügel im Bereich der Klinik Balgrist, ausserhalb des vom Landschaftsschutzobjekts umfassten Bereichs (s. Geologische Karte des Kantons Zürich nach Hantke et al. 1967, verfügbar im GIS-Browser). Der Gestaltungsplanperimeter liegt dazwischen und somit ausserhalb dieser geomorphologisch interessanten Objekte. Der Baubereich B2 ist im Erdgeschoss, abgesehen von Erschliessungs- und Haustechnikernen, von Bauten freizuhalten (Art. 5 Abs. 1 GPV). Der be-

treffende Flügelbau steht somit auf Stützen und Treppenkernen, wodurch die Topografie des Geländes unterhalb des Gebäudes durchfliesst und die Moränenlandschaft erfahrbar bleibt (s. Planungsbericht S. 17). Terrainveränderungen, welche über die Bestimmungen von Art. 10 BZO hinausgehen, sind unter Berücksichtigung einer besonders guten Einordnung zulässig (Art. 16 GPV).

Elemente der Glaziallandschaft, die gemäss Inventar zu erhalten sind, werden durch den Neubau des Kinderspitals nicht in ihrer Substanz beeinträchtigt. Anders verhält es sich mit dem Erhalt der "attraktiven Ansicht". Mit der Zuweisung des Gestaltungsplangebiets zur Zone für öffentliche Bauten (Oe4 bzw. Oe3) verzichtete der Gesetzgeber indes auf einen uneingeschränkten Erhalt der besagten Ansicht. In der Zone Oe4 (Areal Nord) wären nach Regelbauweise bis zu vier Vollgeschosse und ein Dachgeschoss erlaubt (Gebäudehöhe max. 15,5 m). Mit einer Arealüberbauung wären sogar sieben Vollgeschosse und eine Gebäudehöhe von 25 m möglich (Art. 8 Abs. 4 BZO). Eine gewisse Einschränkung der Sicht auf den Burghölzli-Hügel aus östlicher Richtung, insbesondere von der Lenggstrasse im Abschnitt zwischen der Karl-Stauffer-Strasse und der August-Forel-Strasse, ist damit schon gemäss BZO hinzunehmen.

In den Baubereichen B1 und B4 lässt der angefochtene Gestaltungsplan eine Gebäudehöhe von ca. 30 m zu, gegenüber einer Arealüberbauung somit nur 5 m mehr. Im Vergleich zu einem niedrigeren, aber breiteren Gebäudekubus wird die Sicht auf den Hügel durch ein schlankeres, dafür höheres Gebäude weniger verstellt. Der Burghölzli-Hügel bleibt weitherum sichtbar. Bei späteren Erweiterungen im Baubereich B4 ist die Sichtachse auf den Burghölzli-Hügel von der Ecke Lengg- und Karl-Stauffer-Strasse zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 2 GP-VO).

Unter diesen Bedingungen kann nicht die Rede davon sein, dass der Schutzzweck vereitelt werde. Soweit ist festzuhalten, dass das Landschaftsschutzobjekt dem Neubau des Kinderspitals nicht entgegensteht.

10.1.

Die Rekurrierenden monieren eine ungenügende Berücksichtigung des Schutzobjekts PUK. Zum Schutzzumfang gehöre gemäss § 203 lit. c. PBG

auch die für die Wirkung des Schutzobjekts wesentliche Umgebung. Die PUK sei ausser von Norden von allen Seiten sehr gut einsehbar, was insbesondere durch die grossen Freiflächen begünstigt werde. Um die hohe Eigenständigkeit der PUK in ihrer "Insellage" zu erhalten, sei zumindest ein Teil der Freiflächen zu erhalten. Die im Gestaltungsplan vorgesehenen Baukörper, v.a. die Erweiterungsmöglichkeiten im Baubereich B4, würden aber nur einen minimalen Abstand zum Schutzobjekt einhalten und dieses bedrängen und konkurrenzieren. Die Sicht auf die östliche Seitenfassade der PUK werde stark beeinträchtigt.

Weil sich der Schutzzumfang in den Planungsperimeter hinein erstreckt, sei ein Schutzentscheid erforderlich und es seien Gutachten der NHK und der KDK einzuholen. Dies sei ohnehin erforderlich, weil die genannten Kommissionen gemäss § 3 Abs. 1 lit. d der Verordnung über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG (VSVK) zu Projekten für grössere Bauten und Anlagen im Bereich von Schutzobjekten von überkommunaler Bedeutung Stellung nehmen würden.

Zur wesentlichen Umgebung der PUK gehöre auch die Liegenschaft Lengstrasse 28 ("Direktorenvilla"). Diese dürfe nicht abgebrochen werden, ihre Schutzwürdigkeit sei zu prüfen.

10.2.

Die Baudirektion führt aus, die Wirkung der Anlage verändere sich zwangsläufig mit der Veränderung der städtebaulichen Situation. Die ursprünglich (1866-1870) gewollt in peripherer Lage ausserhalb des damaligen Stadtkörpers erstellte Anlage sei heute von mehr oder weniger dichten Stadtquartieren umgeben und zum historischen und strukturellen Kern der zu einem städtischen Entwicklungsstandort gewandelten Lengg geworden. In diesem Sinne und anachronistisch könne sie heute als Pionierbau einer späteren städtischen Entwicklung aufgefasst werden, zu vergleichen etwa mit der Kasernenanlage Zürich, die – damals auf grüner Wiese ausserhalb der barocken Stadtgrenze, "ausser Sihl", entstanden – sehr rasch in die schnell wachsende Stadterweiterung integriert worden sei. Mit der Errichtung der durch den Gestaltungsplan möglichen Volumen werde die PUK den Charakter einer solitären Anlage und denjenigen einer "Insellage" gewiss einbüßen. Die starke Konzeption der Anlage, die hohe Qualität ihrer zugehörigen und in direktem Zusammenhang mit dem Bau der Gebäude

gestalteten Freiräume und die gezielte Einbettung in die Topographie würden ihr dennoch auch in Zukunft die Rolle des identifizierenden Elements des Gebiets zuweisen. Die Dreiteiligkeit der Gesamtanlage sowie die Symmetrie von Gebäuden und Garten seien zentrale Elemente des Zeugniswertes der Anlage selbst.

10.3.1.

Nach § 203 Abs. 1 lit. c letzter Halbsatz PBG gehört zu den Schutzobjekten auch die "für ihre Wirkung wesentliche Umgebung", also die Umgebung, die wesentlich für das "eigentliche" Schutzobjekt bzw. dessen optische Wirkung ist. Darunter fallen bei Gebäuden etwa eine Park- oder Gartenanlage, ohne dass diese ihrerseits schutzwürdig sein müsste, ein Rebberg, der mit dem geschützten Landsitz ein Ganzes bildet, oder im Falle einer wegen ihres Situationswertes geschützten Villa Teile der sie umgebenden Fläche zur Freihaltung eines Sichtbereichs. Damit von "Umgebung" gesprochen werden kann, ist stets ein entsprechender räumlicher Bezug zum eigentlichen Schutzobjekt vorauszusetzen (BRGE I Nrn. 0165-0167/2012, E. 7.1., in BEZ 2013 Nr. 26). Mit dem Umgebungsschutz soll der Schutzzweck gewährleistet werden (vgl. VB.2012.00579 vom 21. November 2012, E. 5.1.). Zu schützen ist der gebaute und natürliche entwicklungsgeschichtliche Bezugsraum von Baudenkmalern. Notwendig ist ein Schutz der Umgebung dann, wenn dieser zum Verständnis und zur Erhaltung des Einzel- oder Situationswertes eines geschützten Baudenkmals unerlässlich ist (Walter Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft Band/Nr. 15, 2008, S. 170 f.).

Somit stellt sich die Frage, ob vorliegend Teilbereiche des Gestaltungsplangebietes im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c letzter Halbsatz PBG zu der für die Wirkung des Schutzobjektes PUK wesentlichen Umgebung zu zählen sind, weil die Wirkung des Schutzobjekts einen angemessenen Freiraum erfordert.

10.3.2.

Im Inventar der überkommunalen Schutzobjekte enthalten ist das Klinikgebäude der Psychiatrischen Universitätsklinik PUK mit drei Ökonomiegebäuden, Wirtschaftstrakt und Pavillons im Garten und im Wald. Es handelt sich um ein historisch gewachsenes Bauensemble mit grosszügiger Gartenanlage und um eine Pionierbaute des schweizerischen "Irrenhausbaus"

des 19. Jahrhunderts. Die Anlage ist ein wichtiger Zeuge der Architektur- und Sozialgeschichte (Medizingeschichte). Schutzmassnahmen sollen den maximalen Erhalt der noch vorhandenen historischen Bau-, Ausstattungs- und Dekorationselemente sowie der originalen Raum- und Konstruktionsstrukturen sicherstellen. Die grosszügigen Gartenanlagen sind integraler Bestandteil des Schutzobjektes (s. Inventarblatt, act. 11.14, sowie Gutachten der Denkmalpflege-Kommission des Kantons Zürich [KDK], act. 11.15).

10.3.3.

Der Geltungsbereich einer der Denkmalpflege zuzurechnenden Schutzverfügung reicht in aller Regel bis zur Grundstücksgrenze der als schutzwürdig erkannten Liegenschaft, die aus einem oder (wohl seltener) mehreren Grundstücken (mit Hauptgebäude, Nebengebäuden, Vorgarten, Garten, Wegführungen etc.) bestehen kann. Darüber hinaus geht der Geltungsbereich nur dann, wenn mit der Schutzverfügung explizit auch Nachbargrundstücke erfasst werden, die freigehalten werden oder nur beschränkt überbaubar sein sollen (BRKE II Nrn. 0051 und 0052/2009, E. 8, in BEZ 2009 Nr. 65). Analoges muss auch für den Geltungsbereich eines Inventareintrags gelten. Die Schutzwürdigkeit der PUK beschränkt sich auf die historischen Haupt- und Nebengebäude der Klinik und die dazugehörigen Gartenanlagen. Somit begründet der Inventareintrag der PUK keine Vermutung, der Schutzzumfang umfasse eine für die Wirkung "wesentliche Umgebung" im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG, die sich bis in das Gestaltungsplangebiet hinein erstreckt. Eine entsprechende Schutzabklärung, wie sie die Rekurrierenden verlangen, ist darum nicht erforderlich; das Gestaltungsplangebiet liegt nicht im Geltungsbereich, sondern in der Nachbarschaft des Schutzobjektes PUK.

10.3.4.

Beim Erhalt der "hohen Eigenständigkeit in einer 'Insellage' " und der Sicht auf die östliche Seitenfassade der PUK von der Lenggstrasse aus, den die Rekurrierenden verlangen, handelt es sich nicht um im Inventareintrag formulierte Schutzziele, sondern um Anforderungen, die im Wettbewerb an die Bauten des Kinderspitals gestellt wurden (s. Erläuterungsbericht S. 6). Die Beeinträchtigung des Schutzobjektes PUK ist indes nicht anhand dieser Wettbewerbsvorgaben zu beurteilen. Sie zielen auf den Situationswert der PUK ab, d.h. auf deren siedlungsprägende Wirkung nach Süden und Osten. Dieser ist zwar nicht der Grund für die gemäss dem Inventareintrag zu

vermutende Schutzwürdigkeit. Das Inventar wie auch das Gutachten der KDK sprechen sich nur für die Zeugeneigenschaft der PUK aus. Dennoch ist es offensichtlich, dass die PUK – allein aufgrund der Grösse der Anlage – das Ortsbild wesentlich mitprägt.

Weil das Gestaltungsplangebiet, wie ausgeführt, nicht zur für die "Wirkung wesentlichen Umgebung" der PUK im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG gehört, liessen sich dort Baubeschränkungen, zum Beispiel zur Erhaltung bestehender Sichtachsen auf die PUK, nicht im Rahmen einer Unterschutzstellung der PUK anordnen. Der Gestaltungsplanperimeter liegt ausserhalb des möglichen Geltungsbereiches einer allfälligen, die PUK betreffenden Schutzverfügung oder eines Schutzvertrags (§ 203 lit. c und d PBG).

Um Ortsbild- und Denkmalschutzobjekte vor unerwünschten, insbesondere optischen, Einwirkungen aus der Umgebung zu bewahren, sind geeignete planungsrechtliche Massnahmen, wie die Einteilung in Freihaltezonen (§ 205 lit. a PBG) und/oder besondere Anordnungen (§ 205 lit. c PBG) zu treffen (s. § 26 Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung [KNHV]). Dahingehende Massnahmen zielen auf den weiteren Umkreis um ein Schutzobjekt herum ab. Vorliegend bestehen im Gestaltungsplangebiet jedoch keine solchen Schutzmassnahmen hinsichtlich des Situationswertes der PUK. Was bleibt, sind die gestalterischen Vorschriften zur Einordnung von Bauten. Dazu was folgt.

10.3.5.

Der Gestaltungsplan muss die übergeordnete Planung sowie das übergeordnete Recht respektieren, namentlich die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und 3 RPG. Darüber hinaus bedarf es keiner speziellen Rechtfertigung für eine bestimmte Planung, solange es sich um eine sachgerechte Nutzungsplanung handelt, die sich an den objektiven Gegebenheiten orientiert (vgl. VB.2004.00135 vom 7. April 2004, E. 4.2).

Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG verlangt, dass Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen. Diese Bestimmung beinhaltet einerseits einen Rechtssetzungsauftrag an die Kantone, welche die Einordnung auf der Stufe der Baubewilligungen regelmässig mittels ästhetischer Generalklauseln verlangen (vgl. § 238 PBG), bezeichnet gleichzeitig aber auch einen allgemeinen Planungsgrundsatz, welchen die Behörden bei der Ausübung des

ihnen zustehenden Ermessens – sei es bei der Planfestsetzung oder bei der Planverwirklichung – zu beachten haben. So hat sich auch die zweckmässige Unterteilung der Bauzonen in Teilzonen mit unterschiedlichen Nutzungen, Nutzungsdichten und Bauvorschriften unter anderem an der Einordnung von Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft zu orientieren. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die von der Zonenordnung einmal vorgegebenen Nutzungsmöglichkeiten in der Regel im Baubewilligungsverfahren auch ausgeschöpft werden dürfen, ohne dass einem Bauvorhaben mit Bezug auf sein Volumen eine Verletzung der ästhetischen Generalklausel vorgeworfen werden kann (BGE 115 Ia 114 und 115 Ia 363 E. 3a; RB 1992 Nr. 66 mit Hinweisen).

Daraus folgt für den vorliegenden Fall, dass die für Bauten und Anlagen geltende allgemeine Gestaltungsvorschrift von § 238 PBG nicht direkt anwendbar ist. Zu untersuchen ist, ob die nach dem Gestaltungsplan zulässigen Bauvolumen die gebotene Rücksichtnahme auf das Schutzobjekt PUK gewährleisten.

10.3.6.

Die Baubereiche im Areal Süd halten zur südlichen Hauptfassade des historischen Klinikgebäudes der PUK einen Abstand von mehr als 60 m ein. Dazwischen liegen die Vorzone des Kinderspitals gemäss Gestaltungsplan, die Lenggstrasse und die Gartenanlage der PUK mit einer Baumreihe und der Vorfahrt zum Haupteingang der PUK. Die maximale Höhenkote von Gebäuden im Areal Süd wurde auf 486,80 m ü.M. festgelegt, ca. 17 m über dem Niveau der Lenggstrasse im Bereich der Hauptzufahrt zur PUK. Das Hauptgebäude der PUK liegt ca. 2 m über dem Niveau der Lenggstrasse. Bei diesen Abstands- und Höhenverhältnissen ist eine ästhetische Beeinträchtigung des Schutzobjektes PUK ausgeschlossen. Vielmehr wird das im Areal Süd geplante Gebäude nicht im Zusammenhang mit der PUK wahrgenommen. Eine rechtsgenügende Einordnung des Spitalneubaus im Areal Süd ist, was die im Gestaltungsplan festgelegte Lage und äusseren Abmessungen angeht, gewährleistet.

Das gleiche gilt für die Baubereiche B2 und B3 im Areal Nord mit einer maximalen Höhenkote für Gebäude von 480 m ü.M. Auch hier beträgt der Abstand zum historischen Klinikgebäude mehr als 60 m und es liegen Gartenanlagen und die August-Forel-Strasse dazwischen.

Im Baubereich B1 wurde die maximale Höhenkote auf 499 m ü.M. festgelegt. Ausgehend vom Niveau der August-Forel-Strasse (ca. 468 m ü.M.) ist somit ein bis zu 31 m hohes Gebäude möglich. Dieser Baubereich liegt nördlich der Achse des mittleren Längsflügels des Gebäudekomplexes der PUK. Damit ist er gegenüber dem vorderen Längsflügel mit der nach Süden orientierte Hauptfront der PUK aber auch noch gegenüber dem mittleren Längsflügel der Anlage zurückversetzt. Gegenüber dem Baubereich B1, jenseits der August-Forel-Strasse, befinden sich als nächstgelegener Teil der PUK ein eingeschossiges, der Stirnseite des hinteren Längsflügels (Trakt D) vorgelagertes, kleines Gebäude (Trakt K) in einer Distanz von ca. 45 m. Der Trakt K wurde erst 1909 erbaut, als Schutzobjekt gilt aber nur der Gründungsbau von 1870. Das Schutzobjekt ist mit der Stirnseite des zweigeschossigen hinteren Längsflügels (Trakt D) mehr als 60 m vom Baubereich B1 entfernt, ebenso die Stirnseite des mittleren Längsflügels (Trakt B). Die Trauffassade des seitlichen Querflügels (Trakt C), welche die Trakte D und B verbindet, liegt sogar in einer Entfernung von ca. 95 m.

Das im Baubereich B1 mögliche Hochhaus wird die Gebäude der PUK zwar weit überragen, aber optisch nicht bedrängen. Was die Massstäblichkeit der Bauten anbelangt, entstehen keine störenden Gegensätze. Dies insbesondere dank der erheblichen Entfernung, der gegenüber der PUK zurückversetzten Positionierung und der im Verhältnis zum grossflächigen Gebäudekomplex der PUK relativ kleinen horizontalen Ausdehnung. Eine Baute, die die gemäss § 238 Abs. 2 PBG gebotene besondere Rücksicht auf das Schutzobjekt PUK, einschliesslich deren Gartenanlagen, nimmt, ist somit im Rahmen der Vorgaben des Gestaltungsplans möglich. Dies wird anhand des Siegerprojekts deutlich, welches als Hochhaus einen Rundbau vorsieht. Mit dieser Ausgestaltung wird eine architektonische Konkurrenz zur PUK zusätzlich vermieden.

Nordöstlich angrenzend an den Baubereich B1 folgt der Baubereich B4 (Baubereich für Erweiterungen), mit der identischen maximalen Höhenkote von 499 m ü.M. Das erlaubte zusätzliche Volumen künftiger Erweiterungsbauten lässt sich ebenfalls rechtsgenügend in die bauliche Umgebung einordnen, zumal es gegenüber dem Gebäudekomplex der psychiatrischen Universitätsklinik noch weiter zurückversetzt ist und auf der der PUK abgewandten Seite des Hochhauses im Baubereich B1 liegt.

10.3.7.

In der Zone Oe4 wäre nach der Regelbauweise eine Gebäudehöhe von max. 15,5 m, mit einer Arealüberbauung eine solche von sogar 25 m möglich (Art. 8 Abs. 4 BZO). Auch mit einer Überbauung im Rahmen der geltenden Zonenvorschriften würde daher die Sicht auf die psychiatrische Universitätsklinik aus östlicher Richtung, namentlich von der Lenggstrasse her im Abschnitt von der Forchstrasse bis zur August-Forel-Strasse, weitgehend, wenn nicht vollständig verdeckt. Es ist davon auszugehen, dass bei der Zuweisung des in Frage stehenden Grundstücks zur Zone Oe4 diese Auswirkungen einer zonengemässen Überbauung auf das benachbarte Schutzobjekt der PUK bedacht wurden. Unter diesen Umständen wäre eine einordnungsbedingte Reduktion des Gebäudevolumens bei der Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG – wenn überhaupt – an noch strengere Voraussetzungen zu knüpfen als in denjenigen Fällen, bei denen mit der Festlegung der Nutzungsplanung nicht auf jedes einzelne Schutzobjekt im erfassten Gebiet Rücksicht genommen werden konnte und im Einzelfall eine Reduktion des Gebäudevolumens aus Einordnungsgründen beim Vorliegen besonders triftiger Gründe ausnahmsweise gerechtfertigt sein kann (s. dazu VB.2007.00036 vom 28. März 2007, E. 3.3.).

Der streitbetroffene Gestaltungsplan bewirkt gegenüber einer Regelüberbauung keine weitergehende Beschränkung der Sicht auf die Ostseite der PUK, zumal die maximale Höhenkote für Gebäude in den Baubereichen B2 und B3 deutlich tiefer liegt, als sie nach Regelbauweise erlaubt ist, und die Bauten am Fuss des Hanges konzentriert werden. Mit der bereits rechtskräftigen Zuweisung des Gestaltungsplangebietes zur Bauzone bzw. einer zonengemässen Überbauung geht zwangsläufig eine Veränderung des Ortsbilds und die Verbauung bestehender Durchblicke einher. Dies ist vom Gesetzgeber, der mit der Nutzungsplanung zukunftsweisend festlegte, in welcher Weise das Gebiet überbaut werden darf, so gewollt. Somit kann dem Gestaltungsplan nicht entgegengehalten werden, die Sicht aus östlicher Richtung auf die psychiatrische Universitätsklinik werde übermässig eingeschränkt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der angefochtene Gestaltungsplan eine Überbauung ermöglicht, die sich rechtsgenügend einordnet und insbesondere die gebotene Rücksichtnahme auf das Schutzobjekt PUK nimmt.

10.3.8.

Die Direktoren- oder Verwaltungsvilla an der Lenggstrasse 28 mit den sogenannten "Professorengärten" wurde erst 1920-1922 errichtet, rund 50 Jahre nach der Klinik. Sie befindet sich auf der gegenüberliegenden Strassenseite ausserhalb des Gebäudekomplexes der PUK und hat augenscheinlich keinen Bezug zu deren baulichem Konzept. Sie wird im Inventarblatt (Gebäudeliste auf S. 4) nicht genannt, nicht einmal unter den Neubauten des 20. Jahrhunderts. Als inventarisiert gelten nur die historischen Altbauten aus dem 19. Jahrhundert. Die Villa wurde demzufolge nicht in das Inventar aufgenommen. Auch deren "Professorengarten" kann nicht als inventarisiert betrachtet werden, auch wenn er im Inventarblatt in der Beschreibung der Gartenanlage erwähnt wird ("Später kam auf der anderen Seite der Lenggstrasse ein 'Professorengarten' für die in der Klinik wohnenden Ärzte dazu."). Er ist zusammen mit der Villa viel später entstanden und nicht der historischen Anlage zuzurechnen.

Somit besteht keine Vermutung für die Schutzwürdigkeit der sogenannten Professorenvilla mit ihrem Garten. Insbesondere fällt ihr Einbezug in die für die Wirkung des Schutzobjekts PUK wesentliche Umgebung ausser Betracht, denn für das Verständnis und zur Erhaltung des Eigen- und des Situationswertes des Schutzobjektes PUK ist die Villa nicht von Bedeutung. Dementsprechend deutet auch nichts auf ein Versäumnis bei der Inventarisierung der PUK hin. Auch sonst gibt es keine konkreten Anhaltspunkte für eine mögliche Schutzwürdigkeit, sei es für sich oder als Teil des Schutzobjektes PUK, die eine Überprüfung der Schutzwürdigkeit nahelegen würden.

10.3.9.

Laut § 216 PBG bestellt der Regierungsrat eine oder mehrere Kommissionen von Sachverständigen, die das Gemeinwesen in Fragen des Natur- und Heimatschutzes beraten (Abs. 1). Der Regierungsrat überträgt ihnen "wichtige Fragen" von überkommunaler Bedeutung zur Begutachtung (Abs. 2). Was unter "wichtigen Fragen" zu verstehen ist, wird in § 3 VSVK konkretisiert. Darunter fallen Projekte des Kantons und der Gemeinden für grössere Bauten und Anlagen im Bereich von Schutzobjekten von überkommunaler Bedeutung (§ 3 Abs. 1 lit. d VSVK).

Nach Ziffer 1.4.1.5 des Anhangs der Bauverfahrensordnung (BVV) ist die Baudirektion, Amt für Raumentwicklung (ARE), die zum Entscheid zustän-

dige Stelle für Bauten und Anlagen im Geltungsbereich einer überkommunalen Schutzanordnung oder im Geltungsbereich eines überkommunalen Inventars betreffend Denkmalpflege. Dieser Geltungsbereich reicht wie erwähnt in aller Regel bis zur Grundstücksgrenze der als schutzwürdig erkannten Liegenschaft. Mithin ist die Zuständigkeit der Baudirektion nur gegeben, wenn an der von der Schutzverfügung bzw. vom Inventar erfassten Liegenschaft selbst eine bauliche oder nutzungsmässige Änderung geplant ist. Auf diese Weise kann die Baudirektion bezüglich der in ihre Zuständigkeit fallenden Schutzobjekte (§ 211 PBG) die vollumfängliche Beachtung ihrer Schutzverfügungen gewährleisten (vgl. BRKE II Nrn. 0051 und 0052/2009, E. 8, in BEZ 2009 Nr. 65).

Wie erwähnt, erfasst das Inventarobjekt "Psychiatrische Universitätsklinik PUK" einzig Objekte auf dem Standortgrundstück selbst (Kat.-Nr. RI5546). Die durch Strassen getrennten, benachbarten Grundstücke im Gestaltungsplanperimeter zählen nicht dazu, zumal sich die Anlage der psychiatrischen Klinik offensichtlich nicht bis in jene Grundstücke hinein erstreckt. Damit entfällt die Zuständigkeit der Baudirektion zur Mitbeurteilung des Gestaltungsplans in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem Schutzobjekt PUK. Weil die Baudirektion keine Beurteilung vorzunehmen hat, stellt sich auch die Frage nicht, ob sie dazu Gutachten der Sachverständigenkommissionen einzuholen hätte.

11.1.

Zuletzt machen die Rekurrierenden eine ungenügende Berücksichtigung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) geltend. Das Gestaltungsplangebiet liege in einer Umgebungszone mit dem Erhaltungsziel b. Dementsprechend seien die Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich seien, zu erhalten. Der PUK mit seiner inselartigen Lage auf der Geländekuppe und rundherum grosszügigen Freiflächen komme eine zentrale Bedeutung zu. Im ISOS würden "grosse, leicht abfallende Wiesen" als "wichtige Nahumgebung der Burghölzli-Anlage" genannt. Mit dem Gestaltungsplan werde aber diese Nahumgebung vollständig verbaut, spätestens bei Erstellung der Erweiterungsbauten in den dafür festgesetzten Baubereichen. Eine ernsthafte Interessenabwägung, wie sie das ISOS erfordere, sei nicht durchgeführt worden. Das 30 m hohe Hochhaus konkurrenzieren die PUK und die bewaldete

Hügelkuppe, womit in die Silhouette und die Struktur des geschützten Ortsbildes eingegriffen werde. Von einer Eingliederung in die Umgebung und Einbindung in den Landschaftsraum könne – entgegen dem Planungs- und dem Erläuterungsbericht – nicht die Rede sein.

Der Gestaltungsplan eröffne Baumöglichkeiten, die deutlich über die kommunale Grundordnung hinausgehen würden. Insbesondere liege der Gestaltungsplanperimeter ausserhalb der Hochhausgebiete gemäss BZO. Es fehle der vom Stadtrat von Zürich in seiner Zuschrift vom 29. Juni 2016 verlangte Nachweis, "dass und weshalb die im Planungssperimeter zulässigen Hochhäuser im konkreten städtebaulichen und landschaftlichen Kontext im Einklang mit den erwähnten städtebaulichen Prinzipien [Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten] stehen". Der städtebauliche und landschaftliche Kontext erfordere, dass das im Baubereich B1 geplante Hochhaus von der PUK abrücke und nicht in der Geländemulde stehen dürfe. Die Geländemulde sei für die (Glazial-)Landschaft und damit für das Ortsbild von entscheidender Bedeutung und darum zu erhalten, ebenso der Freiraumgürtel zwischen Siedlungsgebiet Balgrist und der PUK.

Auch die Tiefgaragenzufahrt stehe im Widerspruch zum ISOS: Sie komme in jenen kleinen Bereich zu liegen, wo sie von weit her auffallen müsse und an die Umgebungszone Nr. IX (Weinegg/Burghalden: unverbaubarer Westhang des Burghölzli-Hügels) mit Erhaltungsziel a grenze.

Mit dem Gestaltungsplan werde die Grundordnung ihres Sinnes entleert.

11.2.1.

Das Areal der Psychiatrischen Universitätsklinik Burghölzli wird im ISOS als "Gebiet" mit Erhaltungsziel C aufgeführt (Erhalten des Charakters, d.h. Gleichgewicht zwischen Alt- und Neubauten bewahren, die für den Charakter wesentlichen Elemente integral erhalten, s. Erläuterungen zum ISOS, www.bak.admin.ch). Der Gebäudekomplex figuriert im ISOS als "Einzelelement" mit Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz). Der Bereich östlich und südlich davon, im Wesentlichen das Gestaltungsplangebiet, wird als Umgebungszone Nr. XV aufgeführt ("Wichtige Nahumgebung der Burghölzli-Anlage: grosse, leicht abfallende Wiesen, Bereich des geplanten Neubaus des Kinderspitals"). Das betreffende Erhaltungsziel b bedeutet "Erhalten der Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesent-

lich sind; Gestaltungsvorschriften und Auflagen für Neubauten, Bepflanzung usw. (s. Erläuterungen zum ISOS).

11.2.2.

Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerete Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 Natur- und Heimatschutzgesetz [NHG]). Ein Abweichen von der ungeschmälereten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben – wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt – wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren. Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnut-

zungsordnung abgewichen werden soll (BGE 135 II 209 vom 1. April 2009, E. 2.1).

11.2.3.

Mit dem Gestaltungsplan darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden; er ersetzt die Grundordnung (§ 83 Abs. 1 PBG). Daher ist auch nicht zu beanstanden, dass der Gestaltungsplan ein Hochhaus im Sinne von § 282 PBG ausserhalb der Hochhausgebiete gemäss BZO vorsieht. In Bezug auf die städtischen Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten ist festzuhalten, dass der Stadtrat das Neubauprojekt des Kinderspitals und den angefochtenen Gestaltungsplan unterstützt. In seiner Rekursvernehmlassung führte der Stadtrat zudem aus, die wichtigsten Anliegen der Stadt seien im Gestaltungsplan berücksichtigt worden, weshalb er keine Einigungsverhandlung gemäss § 84 Abs. 2 PBG verlangt habe.

Die Anforderungen und das Ausmass der in Gestaltungsplänen zulässigen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung werden im PBG nicht näher umschrieben. Nach der Rechtsprechung dürfen die Abweichungen aber nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde. Es ist zu prüfen, wie sich die Grundnutzungsordnung zur Bebauungsordnung des Gestaltungsplans verhält. Dabei ist davon auszugehen, dass die Grundnutzungsordnung die unterschiedlichen Aspekte des Natur- und Heimatschutzes bzw. des Ortsbildschutzes konkretisiert, und demnach zu beurteilen, ob und in welchem Masse diese Gesichtspunkte durch die Bauvorschriften des Gestaltungsplanes beachtet werden. Hierbei ist den Schutzanliegen gemäss dem ISOS Beachtung zu schenken (BGE 135 II 209, E. 5.2. f.).

11.2.4.

In den Zonen Oe3 bzw. Oe4 wären nach Regelbauweise bis zu drei bzw. vier Vollgeschosse und ein Dachgeschoss erlaubt (Gebäudehöhe max. 12 bzw. 15,5 m), mit einer Arealüberbauung sogar sieben Vollgeschosse und eine Gebäudehöhe von 25 m (Art. 8 Abs. 4 BZO). In den Baubereichen B1 und B4 (Zone Oe4) lässt der angefochtene Gestaltungsplan eine Gebäudehöhe von ca. 30 m zu, gegenüber einer Arealüberbauung somit nur 5 m mehr. In den übrigen Baubereichen wurde die maximale Höhenkote für Gebäude erheblich tiefer angesetzt. Die zulässige Ausnützungsziffer ge-

mäss Art. 24a Abs. 1 BZO beträgt 90 % (Oe3) bzw. 130 % (Oe4), mit einer Arealüberbauung 123,3 % bzw. 165,75 % abzüglich in anrechenbaren Dachgeschossen realisierte Ausnützungsziffer [Art. 8 Abs. 5 BZO]; dies ergibt bei den Grundstücksflächen von 33'250 m² (Areal Süd, Oe3) und 13'400 m² (Areal Nord, Oe4) total zulässige anrechenbare Geschossflächen von 47'345 m² (Regelüberbauung) bzw. 63'208 m² (Arealüberbauung). In den Gestaltungsplanvorschriften wurde eine maximal zulässige Baumasse von insgesamt 411'000 m³ festgelegt, was einer Baumassenziffer (§ 258 PBG) von 8,8 entspricht. Damit lässt der Gestaltungsplan, grob gerechnet, eine gegenüber der Grundordnung um rund 60 % dichtere Bebauung zu. Dass damit die Grundnutzungsordnung aus den Angeln gehoben und ihres Inhalts entleert würde, kann nicht gesagt werden. Eine sehr dichte Bauweise ist mit dem – unveränderten – Zweck der Zone für öffentliche Bauten vereinbar und vorliegend sachlich begründet, zumal der kantonale Richtplan den Neubau des Kinderspitals am fraglichen Ort vorsieht und es sich hierbei naturgemäss um grosse Baukörper handelt.

Dass sich mit der Bebauung der heute noch unverbauten Wiesen das Gesicht des Ortsbildes komplett verändern wird, ist auch ohne Gestaltungsplan die unvermeidliche, aber vom Gesetzgeber gewollte Folge der Nutzung, wie sie sich bereits aus der geltenden Zonenordnung ergibt. Insofern ist keine Interessenabwägung im Lichte der Heimatschutzanliegen mehr vorzunehmen und die Zuordnung zur Bauzone nicht mehr in Frage zu stellen. Das im ISOS für die Umgebungszone Nr. XV gesetzte Erhaltungsziel b steht einer Bebauung denn auch nicht grundsätzlich entgegen. Hierzu hätte das Erhaltungsziel a festgelegt werden müssen ("Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche; kein Baugebiet", s. Erläuterungen zum ISOS). Dementsprechend wird der geplante Neubau des Kinderspitals im ISOS explizit erwähnt. Die Interessen am Erhaltungsziel b (Erhalten der Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind) betreffen den Situationswert der PUK, dem bereits in Nachachtung von Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG Rechnung zu tragen ist. Wie oben ausgeführt, ermöglicht der angefochtene Gestaltungsplan eine Überbauung, die sich rechtsgenügend einordnet und insbesondere die gebotene Rücksichtnahme auf das Schutzobjekt PUK nimmt (§ 238 Abs. 2 PBG). Diese Beurteilung ist keine Frage der Interessenabwägung, sondern der Erfüllung der kantonalen Gestaltungs- und Einordnungsvorschriften. Da der Gestaltungsplan diesen Vorschriften entspricht, diese Vorschriften mit den Schutzanliegen des

Bundesinventars ISOS übereinstimmen und am Neubau des Kinderspitals ein sehr erhebliches öffentliches Interesse besteht, führt die Interessenabwägung im Lichte der Heimatschutzanliegen des ISOS zu keiner anderen Beurteilung. Dies gilt auch bezüglich der Tiefgaragenzufahrt. Dieser gegenüber, getrennt durch die Lenggstrasse, erstreckt sich die Umgebungszone IX (Weinegg/Burghalden). Der Gestaltungsplan lässt Raum für eine hinsichtlich der Rücksichtnahme auf dieses Schutzobjekt rechtsgenügende Platzierung und Ausgestaltung der Tiefgaragenzufahrt, was durch die Hanglage begünstigt wird. Das Erhaltensziel a der Umgebungszone IX wird ohnehin nicht tangiert.

Zur Verträglichkeit des Gestaltungsplans mit dem Landschaftsschutzobjekt "Glaziallandschaft Burghölzli und Bachtobel Burgwies" kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden (Ziff. 9.2.1. ff.). Aus dem ISOS ergeben sich dazu keine neuen Aspekte, die zu berücksichtigen wären.

Somit ist festzuhalten, dass der angefochtene Gestaltungsplan auch mit Blick auf das ISOS nicht zu beanstanden ist.

12.

Zusammengefasst ist der Rekurs abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

[....]