



G.-Nr. R1S.2018.05039  
BRGE I Nr. 0117/2019

**Entscheid vom 13. September 2019**

Mitwirkende Abteilungspräsident Walter Linsi, Baurichter Claude Reinhardt, Ersatzrichter Ulrich Brunner, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen **Rekurrentin**  
Schweizerische Bundesbahnen SBB, Hilfikerstrasse 1, 3000 Bern 65 SBB  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Konrad Willi, Wolfer & Frey Rechtsanwälte, Nüscherstrasse 35, Postfach, 8021 Zürich 1

gegen **Rekursgegnerinnen**

1. Stadt Zürich, Gemeinderat, Das Büro, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich  
vertreten durch Stadtrat von Zürich, Stadthausquai 17, 8022 Zürich  
dieser wiederum vertreten durch Hochbaudepartement der Stadt Zürich, Rechtsabteilung, Lindenhofstrasse 19, Postfach, 8021 Zürich
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich

betreffend Gemeinderatsbeschluss vom 25. Oktober 2017 und Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 23. März 2018; Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Festsetzung und Genehmigung Gestaltungsplanpflicht SBB-Areal Tiefenbrunnen, Zürich 8 - Seefeld

---

## **hat sich ergeben:**

### **A.**

Mit Beschluss vom 25. Oktober 2017 setzte der Gemeinderat der Stadt Zürich für das SBB-Areal Tiefenbrunnen eine Gestaltungsplanpflicht fest. Die Genehmigung dieser Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung durch die Baudirektion des Kantons Zürich erfolgte mit Verfügung vom 23. März 2018.

### **B.**

Gegen diese Entscheide erhoben die Schweizerischen Bundesbahnen SBB mit Eingabe vom 18. Mai 2018 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten die Aufhebung der Beschlüsse unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerinnen. Sodann sei das Verfahren einstweilen bis zum 31. Dezember 2019 zu sistieren.

### **C.**

Mit Verfügung vom 24. Mai 2018 wurde der Rekurseingang vorgemerkt; der Rekurs wurde als vorsorglich eingereicht behandelt. Demzufolge wurde das Rekursverfahren einstweilen bis zum 31. Dezember 2019 sistiert.

### **D.**

Auf den Antrag der Stadt Zürich um Fortsetzung des Verfahrens trat das Baurekursgericht mit Verfügung vom 29. Juni 2018 nicht ein.

Die von der Stadt Zürich gegen die Sistierung erhobene Beschwerde hiess das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 1. Oktober 2018 (VB.2018.00366) gut und wies die Sache an das Baurekursgericht zurück.

### **E.**

Nach Durchführung einer Vernehmlassung zur Frage der Sistierung wurde das Verfahren mit Verfügung vom 25. März 2019 fortgesetzt. Nach Eintritt

der Rechtskraft dieser Verfügung wurden die Rekursgegnerinnen mit Verfügung vom 18. April 2019 zur Stellungnahme zur Rekurschrift eingeladen.

**F.**

Mit Eingabe vom 23. Mai 2019 beantragte die Stadt Zürich die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentin. Die Baudirektion verzichtete mit Eingabe vom 16. Mai 2019 auf eine Stellungnahme.

**G.**

Mit Replik vom 17. Juni 2019 bzw. Duplik vom 10. Juli 2019 hielten die Rekurrentin und die Stadt Zürich an ihren Anträgen fest. Mit Eingabe vom 19. August 2019 liess sich die Rekurrentin ein weiteres Mal vernehmen.

**Es kommt in Betracht:**

**1.**

Die Rekurrentin ist als Eigentümerin der von der Gestaltungsplanpflicht betroffenen Grundstücke im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) ohne Weiteres zur Rekuserhebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

**2.**

Zur Vorgeschichte ist Folgendes festzuhalten: Mit Beschluss vom 20. November 2012 (BE 1742/12) erteilte die Bausektion der Stadt Zürich den Schweizerischen Bundesbahnen SBB die baurechtliche Bewilligung für den Neubau eines Geschäftshauses auf dem Grundstück Kat.-Nr. RI5374 an der Bellerivestrasse 257, 259 und 261 in Zürich (Bauprojekt "Vuelo"). Mit Beschlüssen vom 3. September 2013 (BE 1438/13) und 8. Mai 2018 (BE 694/18) bewilligte die Bausektion Abänderungspläne. Gegen diese Bewilli-

gungen sind derzeit beim Verwaltungsgericht Beschwerden von Nachbarn hängig.

Am 22. März 2012, noch vor Erteilung der Baubewilligung und ausgelöst durch Informationen der SBB-Immobilien AG zum geplanten Projekt (s. Begründung der Einzelinitiative, act. 32.2), forderte Urs Frey mit einer Einzelinitiative die Ergänzung der Bauordnung mit der Gestaltungsplanpflicht für das SBB-Areal Tiefenbrunnen. In der Folge beschloss der Gemeinderat am 25. Oktober 2017 folgende Änderung der Bau- und Zonenordnung:

"Im Gebiet SBB-Areal Tiefenbrunnen muss mit dem Gestaltungsplan sichergestellt werden, dass die Nutzung des gesamten Areals abgestimmt auf die Bedürfnisse der Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs erfolgt, und dass die Überbauung der exponierten Lage entsprechend städtebaulich und architektonisch besonders gut gestaltet wird." (Art. 4 Abs. 11 BZO)

Das Gebiet mit Gestaltungsplanpflicht umfasst die Grundstücke Kat.-Nrn. RI5401, RI5374 und RI4978.

### **3.1.**

Die Rekurrentin führt aus, der Stadtrat habe in seiner ersten Weisung vom 11. September 2013 zuhanden des Gemeinderates überzeugend begründet, dass für den Erlass einer Gestaltungsplanpflicht das gemäss § 48 Abs. 3 PBG vorauszusetzende wesentliche öffentliche Interesse fehle. Aus dem Erläuterungsbericht vom 20. September 2016 gehe hervor, dass sich die Gestaltungsplanpflicht mit dem wesentlichen öffentlichen Interesse an einer "differenzierten baulichen Verdichtung (§ 48 Abs. 3 PBG)" begründen lassen soll. Der blosser Verweis auf den Gesetzeswortlaut von § 48 Abs. 3 PBG genüge jedoch nicht. Es müsse vielmehr konkret aufgezeigt werden, inwiefern ein Gestaltungsplan im Areal Tiefenbrunnen gegenüber einer Regelüberbauung qualifizierte Vorteile beinhalte und inwiefern ein überdurchschnittlicher Bedarf an einer Sonderlösung bestehe. Sodann habe die Planungsbehörde darzutun, dass sich der mit der Gestaltungsplanpflicht verfolgte Zweck nicht auch mit weniger weitgehenden Mitteln, so namentlich mit der Umsetzung des bereits bewilligten Bauprojekts, erreichen lasse.

Das Bauprojekt "Vuelo" zeige, dass sich die in Art. 4 Abs. 11 BZO formulierten Zielsetzungen auch mit einer zonenkonformen Regelüberbauung er-

reichen liessen. Die Bedürfnisse der Benutzer des öffentlichen Verkehrs würden berücksichtigt und das Projekt sei städtebaulich und architektonisch bestens auf die exponierte Lage abgestimmt und genüge höheren Anforderungen an die Einordnung und Gestaltung.

Die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht sei auch deshalb unzweckmässig, weil bereits seit dem 20. November 2012 ein bewilligtes Bauprojekt der Rekurrentin vorliege. Die Einzelinitiative sei offensichtlich mit dem Ziel eingereicht worden, dieses Projekt zu verhindern, was nicht zulässig sei. Die Gestaltungsplanpflicht könne dem Projekt "Vuelo" nicht entgegengehalten werden und falls es realisiert werde, komme die Gestaltungsplanpflicht erst bei einer erneuten bzw. weitergehenden Überbauung des Areals zum Tragen. Eine nutzungsplanerische Festlegung, die ihren Zweck innerhalb des üblichen Planungshorizonts von 15 bis 20 Jahren nicht zu erfüllen vermöge, sei aber offensichtlich ungeeignet und raumplanerisch unzweckmässig. Insofern fehle auch ein aktuelles öffentliches Interesse am Erlass der Gestaltungsplanpflicht. Das Vorgehen laufe auf eine bedingte Gestaltungsplanpflicht hinaus, die innerhalb des üblichen Planungshorizonts nur dann verwirklicht werden könne, wenn das Bauprojekt der Rekurrentin im Rechtsmittelverfahren aufgehoben werde. Bedingte Planungsmassnahmen würden einer gesetzlichen Grundlage entbehren (BGE 118 Ia 165).

Die Festsetzung verstosse ausserdem gegen die Eigentumsgarantie und das Verhältnismässigkeitsprinzip. Die hohen Anforderungen für deren Erlass seien nicht erfüllt.

Die Gestaltungsplanpflicht widerspreche ferner dem Grundsatz der Planbeständigkeit sowie den kantonalrechtlichen Vorgaben für den Erlass solcher Sondernutzungsplanungsverpflichtungen. Das SBB-Areal sei im Rahmen der letzten BZO-Revision von der Wohnzone W3 in die Wohnzone W4 aufgezont worden, womit dort erhöhte Baumöglichkeiten geschaffen worden seien. Auf den Erlass einer Gestaltungsplanpflicht sei verzichtet worden. Die Stadt Zürich habe dieser Aufzoning am 30. November 2016 vorbehaltlos zugestimmt und dadurch die Rechtslage auf dem Areal ausdrücklich bestätigt. Es gehe nicht an, diese Festsetzung weniger als ein Jahr später bereits wieder zu ändern, zumal sich die Verhältnisse seitdem nicht geändert hätten.

### 3.2.

Die Stadt Zürich bringt vor, mit der zusätzlichen Planungsstufe solle die Erschliessung auf die unterschiedlichen Benutzergruppen abgestimmt und eine städtebaulich und architektonisch besonders gute Überbauung gesichert werden. Das nahe der Stadtgrenze gelegene und vom Zürichsee her gut einsehbare und damit exponierte SBB-Areal sei gewissermassen die Visitenkarte der Stadt und vermittele einen wichtigen städtebaulichen Eindruck. Die Qualität und Durchlässigkeit einer Überbauung auf dem rekurrentischen Areal sei aber auch bedeutsam für das benachbarte, östlich der Geleise gelegene Mühlebachquartier.

Die besondere Lage des langgezogenen, schmalen SBB-Areals und die mangelnden Platzverhältnisse würden es rechtfertigen, die Feinerschliessung vorweg schon planerisch zu ordnen, anstatt nur baupolizeilich zu steuern. Der Gestaltungsplan sei das geeignete Instrument, um z.B. mittels Ausscheidung von Baubereichen die benötigten Erschliessungsflächen auf dem Areal zu sichern. Es seien ganz unterschiedliche Erschliessungsbedürfnisse zu regeln, wie die Waschanlage, zukünftige Büro- und Detailhandelnutzungen, P+R und Mobility-Abstellplätze. Zusätzlich müsse die private Feinerschliessung auf die Fussgängerströme von S-Bahn, Bus und Tram abgestimmt werden. Auch solle verhindert werden, dass der Feinerschliessungsverkehr mangels Platz die Groberschliessung behindere. Nur mit einem Gestaltungsplan könne den unterschiedlichen Nutzergruppen ein konfliktfreier und reibungsloser Zugang auf dem Areal gewährleistet werden.

Im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Objektblatt Riesbach-Zürich, sei das SBB-Areal Tiefenbrunnen als schutzwürdige Umgebungszone und der Bahnhof als schutzwürdiges Einzelelement (Erhaltungsziel A; Substanzerhalt) aufgeführt. Für die betreffende Umgebungszone gelte das Erhaltungsziel b. Demnach seien die wesentlichen Eigenschaften der Umgebung zu erhalten, indem mit "geeigneten Nutzungsanweisungen die Umgebung vor überdimensionierter Überbauung" bewahrt werde. Der Bahnhof Tiefenbrunnen sei zudem im Sinne von § 203 Abs. 2 PBG im kommunalen Inventar aufgeführt. Die Gestaltungsplanpflicht verfolge somit auch ein wesentliches öffentliches Interesse des Bundesinventars und sei geeignet, die besondere Rücksichtnahme auf das

Bahnhofsgebäude im Sinne von § 238 Abs. 2 PBG nutzungsplanerisch einzufordern.

Weiter verweist die Vorinstanz auf den Grundlagenbericht Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen vom Juli 2012, worin Folgendes stehe: "Für das vorliegende SBB-Areal wurde eine Überbauung mit Einzelbauten vorgeschlagen. Die Körnung und Dichte sollte eine möglichst grosse Transparenz zwischen der dahinterliegenden Bebauung und dem See gewähren (räumliche Durchlässigkeit als wichtige Voraussetzung, keine Riegel)." Mit einer gewissen städtebaulichen Körnung auf dem rekurrentischen Areal könne die Stadtstruktur der Umgebung (Mühlebachquartier) aufgenommen und auf beiden Seiten der Geleise eine ähnliche städtebauliche Morphologie, gekennzeichnet durch Einzelbauten, erzielt werden. Auf diese Weise würde dem ISOS-Erhaltungsziel b Nachachtung verschafft. Die Frage der Durchlässigkeit habe schliesslich Eingang in den Masterplan Marina Tiefenbrunnen gefunden. Regierungsrat und Stadtrat hätten diesen Masterplan jeweils für ihre Verwaltungen als verbindlich erklärt. Im Masterplan finde sich folgende Aussage: "Für das vorliegende SBB-Areal wird eine Überbauung mit Einzelbauten vorgeschlagen. Die Körnung und Dichte (Ausnutzung) muss dabei unter dem Aspekt einer möglichst grossen Transparenz zwischen der hinterliegenden Bebauung und dem See noch überprüft werden (räumliche Durchlässigkeit als wichtige Voraussetzung, keine Riegel)." Der Umstand, dass sowohl das ISOS wie auch der Masterplan Vorgaben zur Bebauungsstruktur auf dem rekurrentischen Areal machen würden, zeige, dass ein wesentliches öffentliches Interesse an der nutzungsplanerischen Steuerung der künftigen Siedlungsqualität auf dem Areal bestehe.

Im Entwurf des kommunalen Richtplans, den der Stadtrat im Jahr 2018 für die öffentliche Auflage verabschiedet habe, werde das fragliche Gebiet dem Stadtstruktur-Typ "Urbane Wohnstadt" zugeordnet. Dieser Typ zeichne sich durch eine hohe Dichte aus, sei zugleich aber auch von einer durchlässigen und kleinteiligen Bauweise geprägt. Daraus, verbunden mit dem Prüfauftrag, Verdichtungspotentiale zu identifizieren (regionaler Richtplan), und zusammen mit dem wesentlichen öffentlichen Interesse an der guten Einordnung, wie es im ISOS, in der Masterplanung Marina Tiefenbrunnen und um angefochtenen Beschluss zum Ausdruck komme, könne abgeleitet werden, dass der zu erwirkende Gestaltungsplan eine Dichte vorzusehen habe, die qualitätsvolle Architektur zulasse und zugleich sicherstelle, dass

die durchlässige und kleinteilige Siedlungsstruktur der Nachbarschaft auf dem streitbetroffenen Areal übernommen werde.

### **3.3.1.**

Nach Art. 21 Abs. 1 RPG sind Nutzungspläne für jedermann verbindlich; haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Abs. 2). Als Änderung der Verhältnisse kommen auch Änderungen der rechtlichen Gegebenheiten in Betracht (Tanquerel in: Praxiskommentar RPG, hrsg. von Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen, Zürich 2016, Art. 21 Rz. 45). Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen. Dies bedeutet indessen nicht, dass Nutzungspläne unabänderlich sind, solange sich die Verhältnisse nicht verändert haben.

Die Nutzungsplanung ist auf einen bestimmten Zeithorizont ausgerichtet. Dieser beträgt für Bauzonen 15 Jahre (Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 lit. b RPG). Nach Ablauf des Planungshorizonts sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden. Erst recht gilt dies, wenn der Planungshorizont schon lange überschritten ist (BGr 1C\_543/2016 vom 13. Februar 2017, E. 2.1. f., m.w.H.).

### **3.3.2.**

Mit Beschluss vom 30. November 2016 setzte der Gemeinderat der Stadt Zürich eine Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung fest. Die Baudirektion Kanton Zürich genehmigte die Festsetzung mit Verfügung vom 5. Juli 2017. Die Bekanntmachung der kommunalen Festsetzung und der kantonalen Genehmigung erfolgte im Amtsblatt vom 1. September 2017. Am 1. November 2018 wurde die revidierte BZO<sub>2016</sub> teilweise in Kraft gesetzt, darunter die für das SBB-Areal geltende Nutzungsordnung.

Aufgrund der damals noch nicht rechtskräftigen Festsetzung der vorliegend streitbetroffenen Gestaltungsplanpflicht (Gemeinderatsbeschluss vom 25. Oktober 2017) durfte die Rekurrentin nicht auf die Planbeständigkeit der BZO<sub>2016</sub> in Bezug auf ihre Grundstücke vertrauen, zumal die vorletzte Revision mehr als 15 Jahre zurückliegt. Art. 21 Abs. 2 RPG steht somit der streitbetroffenen Einführung der Gestaltungsplanpflicht nicht entgegen.

### **3.4.**

Gemäss § 318 PBG entscheidet die örtliche Baubehörde über Baugesuche. Anderen Gemeindebehörden stehen im Baubewilligungsverfahren keine Befugnisse zu; ein Eingriff in eine erteilte Baubewilligung ist ihnen untersagt. Auf einen solchen Eingriff läuft es hinaus, wenn der kommunale Gesetzgeber während der Dauer des Rechtsmittelverfahrens die kommunalen planungsrechtlichen Festlegungen eigens zu dem Zweck ändert, einer erteilten Baubewilligung nachträglich die Grundlagen zu entziehen und sie so zu Fall zu bringen. Eine Planänderung kann zwar selbst dann (sogar im Rechtsmittelverfahren) noch berücksichtigt werden, wenn das streitige Baugesuch selber Anlass zur Änderung gegeben habe; das gilt jedoch nur, wenn die planende Behörde sich dabei von allgemeinen planerischen Gesichtspunkten leiten lässt und nicht einseitig die Rechtsstellung des betreffenden Baugesuchstellers verbessern oder erschweren will. Eine Baugesuchseinreichung bewirkt grundsätzlich keinen Planungsstopp (RB 1985 Nr. 106, VB.2010.00108 vom 4. Mai 2011, E. 5.3, mit Hinweisen).

Die vorliegend streitbetroffene Gestaltungsplanpflicht führt nicht dazu, dass sich das Gemeindeparlament nachträglich in das Baubewilligungsverfahren einschaltet. Dies, weil die Gestaltungsplanpflicht dem Vorhaben "Vuelo" im Rahmen von § 234 PBG nicht entgegengehalten werden kann. Die Baubewilligungen vom 20. November 2012 (BE 1742/12), 3. September 2013 (BE 1438/13) und 8. Mai 2018 (BE 694/18) werden nicht zu Fall gebracht.

### **3.5.**

Die genannten Baubewilligungen sind wegen hängiger Rechtsmittelverfahren noch nicht rechtskräftig. Einerseits besteht die Möglichkeit, dass die Bewilligungen in diesen Verfahren aufgehoben werden, andererseits kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Projekt aus anderen Gründen nicht realisiert wird und die Bewilligungen nach drei Jahren erlöschen (§ 322 Abs. 1 PBG). Diesfalls würde die Gestaltungsplanpflicht ihren Zweck erfül-

len. Insofern besteht im heutigen Zeitpunkt ein öffentliches Interesse an deren Erlass.

Entgegen der Ansicht der Rekurrentin trifft es nicht zu, dass die Vorinstanz mit Blick auf die dreijährige Frist gemäss § 235 PBG umgehend die Ausarbeitung eines öffentlichen Gestaltungsplans anhand nehmen müsste, sollte die Gestaltungsplanpflicht in Kraft treten, bevor bezüglich des Bauprojekts "Vuelo" ein Endentscheid vorliegt. Für die Fristauslösung massgeblich ist der Zeitpunkt, in dem der Bauherr gegenüber der Bewilligungsbehörde erstmals, beispielsweise im Rahmen eines Vorentscheidgesuches, seine Bauabsicht und seine mangelnde Bereitschaft für die Ausarbeitung eines Gestaltungsplanes kundgetan hat und ihm hierbei die fehlende Baureife entgegengehalten wurde. Dem Projekt "Vuelo" kann die Gestaltungsplanpflicht nicht entgegengehalten werden, weshalb dieses nicht fristauslösend wirkt. Es kann somit nicht gesagt werden, es müssten kostenintensive Planungsbemühungen getätigt werden, während damit zu rechnen sei, dass das Areal nach der Regelbauweise überbaut werden könne.

Sodann handelt es sich nicht um eine bedingte Festsetzung der Nutzungsplanung. Die Gestaltungsplanpflicht würde ungeachtet der noch nicht rechtskräftigen Baubewilligung in Kraft treten; sie steht nicht unter dem Vorbehalt, dass diese Bewilligungen dahinfallen.

### **3.6.**

Mit der Zonenzuweisung kann vorgeschrieben werden, dass für bestimmte Teilbereiche ein Gestaltungsplan aufgestellt werden muss (Gestaltungsplanpflicht). Vorausgesetzt wird ein wesentliches öffentliches Interesse, etwa ein solches des Ortsbild-, Landschafts-, Aussichts- oder Immissions-schutzes oder ein solches an einer differenzierten baulichen Verdichtung (§ 48 Abs. 3 PBG).

Die Gestaltungsplanpflicht bedeutet, dass der Grundeigentümer vor Einreichung eines Baugesuches einen Gestaltungsplan erwirken muss. Dieser Pflicht kann sowohl mit einem privaten als auch einem öffentlichen Gestaltungsplan nachgekommen werden; Voraussetzung ist, dass damit das hinter der Gestaltungsplanverpflichtung stehende Ziel erreicht werden kann. Der Regierungsrat verlangt in seiner Genehmigungspraxis, dass die mit der

Gestaltungsplanpflicht verknüpften öffentlichen Interessen in der Bauordnung umschrieben werden.

### **3.7.**

Gemäss Lehre und Rechtsprechung hat sich die Rekursinstanz bei der Überprüfung von Nutzungsplänen und Sondernutzungsplänen einschliesslich Quartierplänen unbesehen ihrer grundsätzlich uneingeschränkten Überprüfungsbefugnis (vgl. § 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]) aus Gründen der aus der Gemeindeautonomie (Art. 50 der Bundesverfassung [BV] und Art. 85 der Zürcher Kantonsverfassung [KV]) abgeleiteten Planungsautonomie Zurückhaltung aufzuerlegen. Diese Zurückhaltung gilt insbesondere dann, wenn es auf die Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ankommt. Zudem ist das den Gemeindebehörden bei der Nutzungsplanung zustehende erhebliche prospektiv-technische Ermessen zu berücksichtigen.

Mithin darf das Ermessen der Rekursinstanz nicht an die Stelle desjenigen der Planungsbehörde treten; ihre Lösung darf nicht eine andere ebenso vertretbare Lösung ersetzen. Die Rekursinstanz hat vielmehr nur dann korrigierend einzugreifen, wenn sich die kommunale Planung auf Grund überkommener Interessen als unzweckmässig erweist, den wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist. Nicht vorausgesetzt ist aber, dass die kommunale Planfestsetzung ohne sachliche Gründe getroffen wurde oder schlechthin unhaltbar ist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht eingeschränkt, und die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zu Grunde zu legen (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 77 ff.; VB.2014.00077 vom 9. April 2015; BGr 1C\_429/2014 vom 22. April 2015, E. 2.2).

### **3.8.**

Der Gestaltungsplan ist ein Sondernutzungsplan, der eine städtebaulich, architektonisch und wohnhygienisch einwandfreie Überbauung anstrebt. Zu diesem Zweck werden die Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt (§ 83 Abs. 1 PBG). Mit einem Gestaltungsplan muss auch die Erschliessung ge-

ordnet werden (§ 83 Abs. 2 PBG), weil auch diese entscheidend ist für die Qualität einer Überbauung.

Die von der Vorinstanz angeführten Erschliessungsbedürfnisse der Waschanlage, der Büro- und Detailhandelsnutzungen sowie der P+R- und Mobility-Abstellplätze betreffen die gegenwärtige bzw. die mit dem Projekt "Vuelo" geplanten Nutzungen. Gerade für dieses Projekt wurde jedoch die Erschliessung nach Auffassung der Baubehörde und des Baurekursgerichts (BRGE I Nrn. 0048/2019 und 0049/2019 vom 26. April 2019, E. 9.1. ff.) baurechtskonform gelöst. Eine vorgängige planerische Ordnung war nicht erforderlich und lässt sich mit diesen Erschliessungsbedürfnissen nicht rechtfertigen.

Die in Frage stehende Gestaltungsplanpflicht besteht naturgemäss losgelöst von diesem oder einem anderen konkreten Bauvorhaben. Die Anforderungen an die Erschliessung werden sich vielmehr erst aus der Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten ergeben, wie sie dereinst mit dem zu erlassenden Gestaltungsplan festgelegt werden. Daher ist es verfehlt, allein aus der Lage und Grösse des SBB-Areals und gestützt auf eine mutmassliche Nutzweise bestimmte Erschliessungsbedürfnisse abzuleiten. Ebenso wenig ist ersichtlich, weshalb die Ordnung der Erschliessung unter den vorliegenden Gegebenheiten nach einem Gestaltungsplan verlangen soll. Die Baubewilligungen für das Projekt "Vuelo" zeigen das Gegenteil, namentlich was die Fussgängerströme von S-Bahn, Bus und Tram anbelangt, die die zu überbauenden Flächen im südöstlich des Bahnhofsgebäudes höchstens am Rand tangieren.

### **3.9.**

Gemäss Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV sollen zwei politische Vorstösse auf das wesentliche öffentliche Interesse an der Gestaltungsplanpflicht hinweisen: Mit dem Postulat "Bahnhof Tiefenbrunnen, Verbesserung der Umgebung, der Zugänglichkeit, der Aufenthaltsqualität sowie des Quartiernutzens" vom 26. März 2014 (GR Nr. 2014/96) wird der Stadtrat eingeladen zu prüfen, wie die Umgebung, Zugänglichkeit sowie die Aufenthaltsqualität und der Quartiernutzen rund um den Bahnhof Tiefenbrunnen verbessert werden kann. "Insbesondere soll die Zugänglichkeit vom Quartier zum Bahnhof mit der geplanten SBB-Überbauung sowie zum See unter Einbezug der Personenunterführung behindertengerecht ausgestaltet wer-

den bzw. überhaupt ermöglicht werden." Die Begründung des Postulats lautet folgendermassen: "Rund um den Bahnhof Tiefenbrunnen zeichnen sich in den nächsten Jahren städteplanerisch einige Veränderungen ab (z.B. seeseitige Marina-Planung oder SBB-Neubau). Es soll eine Vision resp. Haltung entwickelt werden, was dieser Ort zukünftig erfüllen soll. Dessen Wichtigkeit muss hervorgehoben werden, auch unter ästhetischen Gesichtspunkten: so stellt der Tiefenbrunnen ein Tor zur Stadt dar und nimmt mit seiner Seennähe eine spezielle Funktion ein. Ein besonderes Augenmerk soll auf die Schnittstelle Bahnhof gelegt werden mit öV (Bahn- sowie Busverkehr) und Individualverkehr (Fussgänger, Velofahrer, Parkierung). Mit diesem Postulat soll sichergestellt werden, dass die Anliegen der EI Tiefenbrunnen (Weisung W 2012/125 [Anmerkung: Weisung des Stadtrates zur Einzelinitiative Urs Frey, Antrag auf Teilungültigerklärung und Ablehnung]) in die Planung einfliessen, insbesondere die für ungültig erklärten Aspekte, nämlich dass die Planung in Koordination mit der seeseitig geplanten Nutzungsintensivierung erfolgen soll. Anlässlich der Beratung in der Kommission wurde erklärt, dass die im Rahmen der geplanten SBB-Überbauung vorgesehenen Einkaufsmöglichkeiten primär der Quartierversorgung dienen sollen. Deswegen ist es notwendig, dass der Ausbau der Personenunterführung zeitig in Angriff genommen wird."

Aus dem Postulat geht zwar das öffentliche Interesse an der verkehrstechnischen Gestaltung des öffentlichen Raumes rund um den Bahnhof Tiefenbrunnen hervor. Stichhaltige Gründe, weshalb die Erschliessung des SBB-Areals, namentlich die arealinterne Feinerschliessung, mit einem Gestaltungsplan geregelt werden muss, ergeben sich daraus jedoch nicht. Dies zumal eine bestehende Verkehrsinfrastruktur in Frage steht. Wie gesagt lässt sich auch ohne Gestaltungsplan sicherstellen, dass die Erschliessung neuer Nutzungen auf dem SBB-Areal den bestehenden Gegebenheiten angemessen Rechnung trägt. Für die Verbesserung von partiellen Unzulänglichkeiten, wie die angeblich unbefriedigende Bushaltestelle mit PW-Bahnhofsvorfahrt oder die nicht behindertengerechten Unterführungen, bedarf es keiner umfassenden Neuplanung des Bahnhofs und dessen Erschliessung; solches steht nicht zur Debatte.

Die Motion "Schaffung von zusätzlichem Platz für Fussgängerinnen und Fussgänger, Velofahrende und für Begegnungszonen rund um die städtischen Bahnhöfe auf die Eröffnung der Durchmesserlinie"

(GR Nr. 2011/222), verknüpft mit der "Motion der Fraktionen SP, Grüne und GLP betreffend Schaffung von zusätzlichem Platz für Fussgängerinnen und Fussgänger, Velofahrende und für Begegnungszonen rund um die städtischen Bahnhöfe auf die Eröffnung der Durchmesserlinie, Bericht und Abschreibung" (GR Nr. 2013/360) betrifft verkehrstechnische Anliegen zum öffentlichen Strassenraum. Auch daraus lässt sich kein wesentliches öffentliches Interesse an der vorliegend strittigen Gestaltungsplanpflicht ableiten.

### **3.10.**

Das 1893 erstellte Bahnhofsgebäude ist als Zeuge zürcherischer Kleinbahnhof-Architektur im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte enthalten (BRGE I Nrn. 0012/2018 und 0013/2018 vom 9. Februar 2018, E. 9.2., [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

Nach § 238 Abs. 2 PBG ist auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen. Mit dieser Vorschrift wird im Baubewilligungsverfahren unabhängig von Zonenvorschriften sichergestellt, dass Bauvorhaben den Schutzzweck in gestalterischer Hinsicht nicht beeinträchtigen. Damit sind gleichzeitig die diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorgaben des ISOS gewahrt (s. VB.2017.00183 vom 5. April 2018, E. 6.3.3.). Ein Gestaltungsplan ist weder hinreichend noch erforderlich, um die verlangte Rücksichtnahme auf das Bahnhofsgebäude zu gewährleisten. Damit lässt sich die Gestaltungsplanpflicht somit nicht begründen.

### **3.11.**

Die Stadt Zürich ist im Anhang des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung gemäss der entsprechenden Verordnung vom 9. September 1981 (VISOS) aufgeführt. Durch die Aufnahme in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass ein Objekt in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG]). Gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG gilt dieser Schutz indes nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinn von Art. 2 und Art. 3 NHG in unmittelbarer Weise. Trifft dies – wie vorliegend – nicht zu, besteht für die kantonale (und kommunale) Nutzungsplanung lediglich eine Pflicht zur Berücksichtigung.

Das SBB-Areal Tiefenbrunnen ist im ISOS als Umgebungszone (U-Zo) XII und der Bahnhof als schützenswertes Einzelelement (Erhaltungsziel A; Substanzerhalt) aufgeführt. Die betreffende Umgebungszone mit Aufnahmekategorie b bedeutet, dass es sich um einen empfindlichen Teil des Ortsbildes handelt. Es gilt das Erhaltungsziel b. Demnach sind die wesentlichen Eigenschaften zu erhalten, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind. Dazu ist nach geeigneten Nutzungsanweisungen zu suchen, um den Bereich vor überdimensionierter Überbauung zu bewahren (Erläuterungen zum ISOS, act. 32.6).

Es stellt sich somit die Frage, auf welche angrenzenden (schützenswerten) Ortsbildteile Rücksicht zu nehmen ist. Im ISOS als Baugruppe aufgeführt ist die bäuerlich-gewerblich geprägte Häusergruppe an der Flühgasse. Das Wohngebiet im unteren Hangbereich südöstlich davon und nordwestlich bis zur Mühle Tiefenbrunnen ist im ISOS nicht enthalten. Die Mühle Tiefenbrunnen, die sich gegenüber dem nordwestlichen Ende des SBB-Areals befindet, wird im ISOS als Einzelelement aufgeführt. Südwestlich der Umgebungszone XII etwa bis zur Mitte des SBB-Areals verläuft das südliche Ende der Umgebungszone II "Seeufer und Quaianlagen", die auf Stadtgebiet um das gesamte untere Seebecken herum führt. Im Bereich des Bahnhofs Tiefenbrunnen befinden sich dort vor allem Verkehrsanlagen (Bellervestrasse) und eine kleine Grünanlage. Das Gebiet südöstlich des Endes der Umgebungszone II ist im ISOS nicht erwähnt.

Die im Rahmen der Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen entwickelte Idee einer städtebaulichen Körnung auf dem rekurrentischen Areal, welche die Stadtstruktur der Umgebung ("Mühlebachquartier") aufnehmen und auf beiden Seiten der Geleise eine ähnliche städtebauliche Morphologie, gekennzeichnet durch Einzelbauten, erzielen soll, lässt sich aus dem ISOS nicht ableiten. Zum einen gilt die hangseitige Bebauung östlich der Geleise gemäss ISOS – mit den genannten Ausnahmen – nicht als schützenswerter Ortsbildteil. Zum anderen ist nicht nachvollziehbar, was die Struktur des viel weiter nördlich gelegenen Mühlebachquartiers, zumindest so wie dieses im ISOS abgegrenzt wird (Gebiet Nr. 3, "Mühlebachquartier, älterer Teil um Feldeggstrasse und Ottenweg") mit der Bebauung im Bereich des SBB-Areals zu tun haben soll.

Als an das SBB-Areal angrenzende Ortsteile, für die die Eigenschaften des SBB-Areals im Sinne des ISOS wesentlich sind, kommen einzig die Baugruppe an der Flühgasse und das Einzelelement Mühle Tiefenbrunnen in Betracht. Diesbezüglich ergibt sich die gebotene Rücksichtnahme indes bereits aus § 238 Abs. 2 PBG, womit – wie bereits erwähnt – gleichzeitig die diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorgaben des ISOS gewahrt sind. Ein Gestaltungsplan ist nicht erforderlich. Folglich ergibt sich aus dem ISOS kein wesentliches öffentliches Interesse für die Gestaltungsplanpflicht, namentlich hinsichtlich des Ortsbildschutzes, wie es § 48 Abs. 3 PBG verlangt.

Anzumerken ist, dass im Vorfeld der am 30. November 2016 vom Gemeinderat festgesetzten Teilrevision der BZO (BZO 2016) die Übereinstimmung der Zonenordnung mit dem ISOS untersucht worden war (s. Ergänzung des Erläuterungsberichts zur BZO-Teilrevision 2014 betreffend Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung [ISOS], [www.stadt-zuerich.ch](http://www.stadt-zuerich.ch), besucht am 3. Juli 2019). Im Bereich des SBB-Areals Tiefenbrunnen gaben das ISOS bzw. die betreffende Umgebungszone XII keinen Anlass für spezifische planerische Festsetzungen. Aus dem erwähnten Erläuterungsbericht (S. 5) geht hervor, dass die Umgebungszone mit Erhaltungsziel a (Erhalt der Beschaffenheit) von Bedeutung waren, indem diese auf Ebene Nutzungsplanung mit den Freihaltezonen und Erholungszonen und einzelfallweise mit dem Inventar der schützenswerten Gärten und Anlagen bzw. mit der Unterschutzstellung von Objekten gesichert würden. Für die hier in Frage stehende Umgebungszone XII gilt aber das Erhaltungsziel b (Erhalt der Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind).

### **3.12.**

Die Vorinstanz begründet die Notwendigkeit eines Gestaltungsplans ausserdem mit einem Überbauungskonzept, welches aus der Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen hervorgegangen sei. Mit dem Ziel der räumlichen Durchlässigkeit werde eine Überbauung mit Einzelbauten vorgeschlagen.

Dieser im Masterplan vom 17. Mai 2010 und im Grundlagenbericht vom 2. Juli 2012 wiedergegebene Vorschlag stammt aus der Testplanung, deren Perimeter das SBB-Areal westlich der Geleise mit einbezog, womit der

Stadtraum in einem grösseren Zusammenhang betrachtet werden konnte (Masterplan, S. 7, [www.stadt-zuerich.ch](http://www.stadt-zuerich.ch); Grundlagenbericht, S. 9, act. 41). Einen weiteren Niederschlag im Masterplan oder in den nach dessen Verabschiedung vertieften Grundlagenprojekten fand dieser Vorschlag indes nicht (Grundlagenbericht, S. 14 f., act. 41). Die künftige Nutzung des SBB-Areals wird explizit offen gelassen, einzig ein Parkhaus wurde im Masterplan für eine spätere Etappe vorgeschlagen. Im Weiteren sei die Machbarkeit einer zusätzlichen Unter- oder Überführung beim SBB-Gleisfeld auf Höhe Flühgasse zu klären (Masterplan, S. 8, 20 und 35). Dem Masterplan stimmte der Stadtrat von Zürich im Jahr 2010 und der Regierungsrat im Jahr 2011 zu. Ein Bezug zum SBB-Areal findet sich in den jeweiligen Beschlüssen wiederum nur dahingehend, dass die Machbarkeit einer zusätzlichen Unter- oder Überführung beim SBB-Gleisfeld und eines Parkhauses auf dem SBB-Areal zu klären sei.

Es trifft somit entgegen der Darstellung der Vorinstanz nicht zu, dass die Frage der Durchlässigkeit Eingang in die Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen gefunden hat. Die betreffende Aussage im Masterplan gibt lediglich die Erkenntnisse der Testplanung wieder, die der Erarbeitung von Entwicklungsszenarien diene.

Ziele der Gebietsentwicklung im Gebiet Tiefenbrunnen sind gemäss Masterplan der Neubau einer Hafenanlage und eines Wassersportzentrums sowie die Aufwertung des Stadtraums (städtebauliche Haltung, Gestaltung attraktiver Erholungs- und Freiräume, Anpassung der Erschliessungsanlagen; Masterplan S. 14). Der zwischenzeitlich durchgeführte Projektwettbewerb für ein neues Wassersportzentrum mit Hafenanlage erfasst das SBB-Areal offensichtlich nicht ([www.stadt-zuerich.ch](http://www.stadt-zuerich.ch), besucht am 4. Juli 2019). Die Aufwertung des Stadtraums soll unter anderem mit einer Anpassung und einem Rückbau der Verkehrsinfrastruktur möglich werden. So soll etwa der Abbruch der seeseitigen Zollkerrampe geprüft werden. Weitere Massnahmen betreffen die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, Fuss- und Velowege und die Aufgabe des Standorts Tiefenbrunnen der K. AG sowie des Güterumschlags auf dem SBB-Areal.

Somit ist festzuhalten, dass die Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen gemäss Masterplan die Nutzung des SBB-Areals – abgesehen vom erwähnten Parkhaus – ausdrücklich offen lässt und in Bezug auf die Körnung

einer künftigen Überbauung keine Aussagen macht. Entgegen der Vorinstanz trifft es daher nicht zu, dass der Masterplan Vorgaben zur Bebauungsstruktur auf dem rekurrentischen Areal macht. Dementsprechend hatte der Gemeinderat keinen Anlass für eine entsprechende planerische Festsetzung auf dem SBB-Areal im Zusammenhang mit der am November 2016 beschlossenen Teilrevision. Die nun festgesetzte Gestaltungsplanpflicht lässt sich nach dem Gesagten nicht auf die Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen stützen.

### **3.13.**

Sodann ist die Vorinstanz der Auffassung, aus dem kommunalen Richtplan, Fassung für die öffentliche Auflage vom 24. September bis 22. November 2018, könne – zusammen mit dem wesentlichen öffentlichen Interesse an der guten Einordnung, wie es im ISOS, in der Masterplanung Marina Tiefenbrunnen und im angefochtenen Beschluss zum Ausdruck komme – abgeleitet werden, dass der zu erwirkende Gestaltungsplan eine Dichte vorzusehen habe, die qualitätsvolle Architektur zulasse und zugleich sicherstelle, dass die durchlässige und kleinteilige Siedlungsstruktur der Nachbarschaft auf dem streitbetroffenen Areal übernommen werde.

Dem kann nicht gefolgt werden. Wie bereits ausgeführt, ergeben sich weder aus dem ISOS noch aus der Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen generell erhöhte gestalterische Anforderungen. Sodann wurde der besagte Richtplan zum einen noch nicht rechtskräftig festgesetzt, zum anderen ist er nicht parzellenscharf. Vielmehr werden die angestrebten Stadtstruktur-Typen in der entsprechenden Konzeptkarte "Stadtstruktur" (act. 32.14) nur schematisch dargestellt. Dabei ist mehr als fraglich, ob das SBB-Areal dem Gebiet "urbane Wohnstadt" zugeschlagen werden soll. Sachgerechter ist wohl, dass der Richtplan nur das Wohnquartier östlich der Seefeldstrasse erfassen will und nicht auch das SBB-Areal davor mit den Eisenbahnanlagen und die Grundstücksteile zwischen der Bahnstrecke und der vielbefahrenen Bellerivestrasse. Die "urbane Wohnstadt" mit mehrheitlicher Wohnnutzung auf diese Flächen auszudehnen, erscheint wenig zweckmässig. Dies deckt sich mit der Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen, die die Nutzung in diesem Bereich offen lässt; einzig ein Parkhaus wurde wie gesagt konkret in Betracht gezogen. Gemäss geltender Zonenordnung ist das SBB-Areal der Wohnzone W4 mit 0 % Wohnanteilspflicht zugewiesen.

### 3.14.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Einzelinitiative Urs Frey die erhöhten gestalterischen Anforderungen weder mit der Entwicklungsplanung Marina Tiefenbrunnen, noch mit dem ISOS begründet. Der hier in Frage stehende kommunale Richtplan "Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen" vom August 2018 lag damals und auch im Zeitpunkt des vorliegend angefochtenen Gemeinderatsbeschlusses noch gar nicht vor. Das im Rechtsmittelverfahren dahingehend begründete wesentliche öffentliche Interesse an der Gestaltungsplanpflicht erscheint nachträglich konstruiert. Es deckt sich nicht mit der Begründung der Einzelinitiative. In der Einzelinitiative wird die Anforderung vielmehr einzig damit begründet, dass es sich "um das Tor zur Stadt von der Goldküste her" und um eine "exponierten Lage" handle.

Dem Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV ist folgendes zu entnehmen: "Der Bahnhof Tiefenbrunnen liegt an der Stadtgrenze zu Zollikon an einer städtebaulich sehr prominenten Lage. Das schmale, langgezogene SBB-Areal bildet am rechten Zürichseeufer das "Tor zur Stadt". Aufgrund der landschaftlich exponierten und sensiblen Stadtrandlage, aber auch wegen der ungeschmälernten Sicht vom See her, wird ein Neubau auf dem SBB-Areal Teil der Seefront. Ebenfalls bildet ein solcher den Auftakt der städtischen Bebauung am rechten Seeufer."

Die als "Tor zur Stadt" beschriebene Situation ist zumindest stark zu relativieren. Das bebaute Siedlungsgebiet von Zollikon geht nahtlos in dasjenige der Stadt über. Die Stadtgrenze ist nicht erkennbar. Prägend für das betreffende Gebiet sind die Verkehrsinfrastrukturanlagen, namentlich die sogenannten Zollikerrampen, die Bellerivestrasse und das Bahntrasse, sowie der grosse offene Parkplatz und die Autowaschanlage auf dem SBB-Areal. Insoweit stellt diese Umgebung keine besonderen Ansprüche an die Gestaltung von Bauten. Eine auf das SBB-Areal beschränkte Gestaltungsplanpflicht erscheint auch deshalb unzweckmässig, weil sie nur eine Seite des "Tors zur Stadt" beschlägt. Die Nähe zum See ist von Bedeutung für die Einordnung von Bauten in die Umgebung. Allerdings trifft es nicht zu, dass ein Neubau "Teil der Seefront" würde und noch weniger kann von einer ungeschmälernten Sicht vom See her gesprochen werden. Der für einen Neubau in Frage kommende Bereich befindet sich ca. 60 m zurückversetzt vom Seeufer. Dazwischen liegen die mehrspurige Bellerivestrasse, die

Grünanlage mit dichtem und hohem Baumbestand bzw. südlich davon die Gebäude der Wasserschutzpolizei und der Werft, vor denen in Zukunft die neue Hafenanlage platziert werden soll. Der Lage am See ist bei der gestalterischen Beurteilung nach § 238 Abs. 1 PBG in dem Sinne Rechnung zu tragen, als sich die verlangte befriedigende Einordnung am Massstab der konkreten landschaftlichen Umgebung und ihrer Qualitäten bemisst. Es gelten deswegen aber nicht generell erhöhte Gestaltungsanforderungen, etwa nach Absatz 2 dieser Bestimmung. Wie das Projekt "Vuelo" zeigt, ist auch nach geltenden Zonenvorschriften eine rechtsgenügende Einordnung möglich, insbesondere was die Volumetrie des Neubaus anbelangt (BRGE I Nrn.0012/2018 und 0013/2018 vom 9. Februar 2018, E. 10.2.1. ff.).

Anlass zur Einzelinitiative Urs Frey gab das Bauprojekt "Vuelo". Indes wurde die Initiative nicht mit gestalterischen Mängeln dieses Vorhabens begründet. Es kann somit nicht gesagt werden, aufgrund dieses Projekts sei erkannt worden, dass eine Überbauung nach geltender Nutzungsordnung in städtebaulicher und architektonischer Hinsicht zu einem unbefriedigenden Ergebnis führe. Dies trifft auch nicht zu. Sodann ist aus den oben dargelegten Gründen nicht ersichtlich, weshalb im fraglichen Bereich im Gegensatz zum baulichen Umfeld erhöhte gestalterische Anforderungen gelten sollen.

### **3.15.**

Auch in der gemeinderätlichen Beratung des Antrags des Stadtrates auf Teilungültigkeitserklärung und Ablehnung des Initiativbegehrens wurde lediglich die Lage des SBB-Areals hervorgehoben, ohne dass sich aus den Voten ergab, mit welcher Zielsetzung dort eine besonders gute Gestaltung verlangt werden soll. Die Argumente der Befürworter der Gestaltungsplanpflicht drehten sich vielmehr um die verkehrsmässige Erschliessung (Protokoll der Ratssitzung vom 14. Mai 2014). Gleiches gilt für die Beratung in der Gemeinderatssitzung vom 20. September 2017 (s. Protokoll der Ratssitzung vom 20. September 2017).

Ferner enthält weder das Initiativbegehren noch die festgesetzte Gestaltungsplanpflicht konkrete Vorgaben, Zielsetzungen oder plausible Überlegungen bezüglich der Gestaltung, namentlich was die Volumetrie von Bauten bzw. die Körnigkeit einer Überbauung angeht. Es bleibt daher unklar, worauf die erhöhten Gestaltungsanforderungen abzielen. Unbehelflich ist

diesbezüglich auch die Begründung der Gestaltungsplanpflicht im Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, wonach ein wesentliches öffentliches Interesse an einer "differenzierten baulichen Verdichtung" bestehe. Im Erläuterungsbericht wird wiederum die Lage des SBB-Areals hervorgehoben (Ziff. 2.2) aber nicht begründet, in welcher Hinsicht die bauliche Verdichtung differenziert werden soll.

Gemäss Erläuterungsbericht sollen die oben erwähnten politischen Vorstösse ebenfalls auf das wesentliche öffentliche Interesse hinweisen (Postulat "Bahnhof Tiefenbrunnen, Verbesserung der Umgebung, der Zugänglichkeit, der Aufenthaltsqualität sowie des Quartiernutzens" vom 26. März 2014 (GR Nr. 2014/96) und die Motion "Schaffung von zusätzlichem Platz für Fussgängerinnen und Fussgänger, Velofahrende und für Begegnungszonen rund um die städtischen Bahnhöfe auf die Eröffnung der Durchmesserlinie" (GR Nr. 2011/222)). Das Postulat verfolgt wie erwähnt primär verkehrstechnische Ziele. Zu den ins Feld geführten "ästhetischen Gesichtspunkten" lässt sich nebst der Lage ("Tor zur Stadt", "Seenähe") wiederum nichts Konkretes entnehmen. Die Motionen betreffen verkehrstechnische Anliegen zum öffentlichen Strassenraum und haben keinen Zusammenhang mit baulichen Gestaltungsanforderungen.

Mithin ist kein wesentliches öffentliches Interesse an einer bestimmten, von der geltenden Zonenordnung abweichenden Gestaltung ersichtlich, zumal der konkreten Lage und baulichen Umgebung von Bauvorhaben – hier nach dem Dafürhalten der Vorinstanz dem "Tor zur Stadt" bzw. der "prominenten Lage", aber auch der Nähe zum See – auch bei der gestalterischen Beurteilung nach Art. 238 Abs. 1 PBG Rechnung getragen werden muss.

#### 4.

Zusammengefasst ergibt sich Folgendes. Wenn § 48 Abs. 3 PBG für die Festlegung einer Gestaltungsplanpflicht ein "wesentliches" öffentliches Interesse an einer solchen zusätzlichen planerischen Grundlage als einer weiteren Stufe zwischen Grundnutzungsplanung und Baubewilligung voraussetzt, so ist damit ein qualifiziertes öffentliches Interesse gemeint. Wenn gleich den Gemeinden in § 48 Abs. 3 PBG mit dem unbestimmten Rechtsbegriff des "wesentlichen öffentlichen Interesses" ein erheblicher Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt wird, den sie im Rahmen ihrer

kommunalen Planungsautonomie ausschöpfen dürfen, setzt dies doch voraus, dass sie im Streitfall ein solches Interesse konkret darzulegen vermögen (VB.2005.00046 vom 23. Juni 2005, E. 4).

Wie vorstehend ausgeführt, vermag die Lage des SBB-Areals kein qualifiziertes öffentliches Interesse für die mit der streitbetroffenen Gestaltungsplanpflicht verlangten städtebaulich und architektonisch besonders guten Gestaltung zu begründen. Dementsprechend sah sich der Gemeinderat mit der am 30. November 2016 beschlossenen umfassenden Revision der BZO zu keiner entsprechenden planerischen Festsetzung veranlasst. Es erstaunt, dass dies derselbe Gemeinderat rund ein Jahr später mit dem vorliegend angefochtenen Beschluss vom 25. Oktober 2017 anders beurteilte, obwohl sich die Verhältnisse seither nicht geändert hatten. Ferner liegt keine mangelhafte Erschliessung vor, die eine umfassende Neuplanung des gesamten Bahnhofsbereichs erfordern würde, und die Erschliessung neuer Nutzungen lässt sich, wie das konkrete Projekt "Vuelo" zeigt, ohne vorgängigen Gestaltungsplan zweckmässig lösen und insbesondere auf die Bedürfnisse der Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs abstimmen.

Damit erweist sich die Gestaltungsplanpflicht mangels eines wesentlichen öffentlichen Interesses im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG als unrechtmässig.

## **5.**

Zusammengefasst ist der Rekurs gutzuheissen. Demgemäss sind der Beschluss des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 25. Oktober 2017 sowie die Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 23. März 2018 aufzuheben.

## **6.1.**

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu 2/3 der Stadt Zürich und zu 1/3 der Baudirektion Kanton Zürich aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem

bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 6'000.-- festzusetzen.

## **6.2.**

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend der Rekurrentin zulasten der Stadt Zürich und der Baudirektion eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen, zahlbar nach Massgabe des Verfahrenskostenverteilers. Angemessen erscheint ein Betrag von insgesamt Fr. 1'800.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

[...]