



G.-Nr. R1S.2022.05189
BRGE I Nr. 0127/2023

Entscheid vom 23. Juni 2023

Mitwirkende **Abteilungspräsident Walter Linsi, Baurichter Claude Reinhardt, Baurichterin Beatrice Bosshard, Gerichtsschreiber Paul Wegmann**

in Sachen **Rekurrentin**
A, [...]
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegnerinnen**

1. Gemeinderat der Stadt Zürich, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich
vertreten durch [...]
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich

Mitbeteiligte

3. B, [...]
Nr. 3 vertreten durch [...]

betreffend **Beschluss des Gemeinderats Zürich vom 24. November 2021 (Nr. 4631.2021/245) sowie Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 3. Oktober 2022 (Nr. 0917/22); Festsetzung und Genehmigung Teilrevision kommunale Nutzungsplanung "Gestaltungsplanpflicht Brunaupark/Uetlihof", Zürich**

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 24. November 2021 setzte der Gemeinderat der Stadt Zürich eine Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung fest, welche vorsieht, Art. 4 der Bau- und Zonenordnung (BZO) neu um einen Abs. 14 betreffend die Gestaltungsplanpflicht für das Gebiet Brunaupark/Uetlihof (Grundstücke Kat.-Nrn. 1 und 2) zu ergänzen. Mit Verfügung vom 3. Oktober 2022 erfolgte die Genehmigung durch die Baudirektion Kanton Zürich (beide am 12. Oktober 2022 im kantonalen Amtsblatt publiziert).

B.

Mit Eingabe vom 11. November 2022 erhob die A als Eigentümerin der Parzelle Kat.-Nr. 1 fristgerecht Rekurs gegen die genannten Entscheide und beantragte deren Aufhebung, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zulasten der Rekursgegnerinnen.

C.

Mit Präsidialverfügung vom 15. November 2022 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Vernehmlassung vom 16. Dezember 2022 beantragte die Baudirektion - unter Verweis auf den Mitbericht des Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 14. Dezember 2022 - die Abweisung des Rekurses. Der Gemeinderat beantragte mit Eingabe vom 20. Dezember 2022 ebenfalls die Abweisung des Rekurses, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentin.

E.

Mit Replik vom 30. Januar 2023 hielt die Rekurrentin an ihren Anträgen fest und stellte den prozessualen Antrag auf Durchführung eines Augenscheins. Mit Dupliken vom 15. Februar 2023 (unter Verweis auf den Mitbericht des

ARE vom 14. Februar 2023) bzw. vom 22. Februar 2023 hielten auch die Rekursgegnerinnen an ihren Anträgen fest. Mit Eingabe vom 22. März 2023 hat die Rekurrentin tripliziert.

F.

Mit Präsidialverfügung vom 31. Januar 2023 wurde die Eigentümerin des Grundstücks Kat.-Nr. 2, B, als Mitbeteiligte in das Rekursverfahren aufgenommen. Mit Schreiben vom 8. März 2023 verzichtete die Mitbeteiligte ausdrücklich darauf, sich vernehmen zu lassen.

G.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurrentin ist als Eigentümerin eines von der strittigen Gestaltungsplanpflicht erfassten Grundstücks mehr als beliebige Dritte von den angefochtenen Entscheiden betroffen und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Sie ist daher gemäss § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) zur Rekurerhebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Der Perimeter der strittigen Gestaltungsplanpflicht umfasst die beiden aneinandergrenzenden, der Wohnzone W5 gemäss BZO der Stadt Zürich zugeschiedenen und im Hochhausgebiet III liegenden Grundstücke Kat.-Nr. 2 (Uetlihof, 55'763 m², Wohnanteil weitestgehend 0 %, im östlichsten Teil 60 %) im Westen und Kat.-Nr. 1 (Brunaupark, 39'488 m², Wohnanteil 60 %) im

Osten. Nordöstlich bzw. nordwestlich der genannten Parzellen befindet sich die Siedlung "Im Laubegg" (Wohnzone W2). Diese ist im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung, ein Teil der die Siedlung umgebenden Gärten im Inventar der schützenswerten Gärten und Anlagen von kommunaler Bedeutung erfasst. Die Siedlung ist weiter mit Erhaltungsziel A als Baugruppe (Nr. 0.2 des Objektblatts Zürich-Wiedikon) im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) verzeichnet. Das Grundstück Kat.-Nr. 1 grenzt sodann im Nordosten an die Giesshübelstrasse und im Osten an die Parzelle 3 (4'709 m²). Im Süden bzw. Südosten des fraglichen Perimeters befinden sich Freihalte- und Erholungszonen, die insbesondere zur Allmend gehören, sowie ein Ausläufer des Uetliberg-Waldes. Teilweise wird das südlich bzw. südöstlich gelegene Gebiet von der Verordnung zum Schutz des Uetliberg-Albis, Teilgebiet Uetliberg Nord (Landschafts- und Naturschutzgebiet mit überkommunaler Bedeutung in den Gemeinden Stallikon, Uitikon und der Stadt Zürich) vom 17. Januar 2017 erfasst (Naturschutzzone I sowie Waldschutzzonen IVA und IVL); ebenso liegen südlich bzw. südöstlich des Perimeters die im Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von kommunaler Bedeutung erfassten Objekte "Üetliberg, nördliche Albiskette, Äntlisberg, Allmend Brunau" (KSO-29, Landschaftsschutzobjekt) sowie "Feuchtgebiet, Gehölze und Magerwiesen Uetlihof" (KSO-44.14, Naturschutzobjekt), wobei letzteres zum Teil in den Perimeter der strittigen Gestaltungsplanpflicht hineinreicht.

[...]

3.1

Die Rekurrentin beantragt erstmals in der Replik die Durchführung eines Augenscheins (vgl. § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Zur Begründung führt sie aus, die Frage, ob die sich in der Nachbarschaft des Perimeters befindlichen Schutzobjekte ein qualifiziertes öffentliches Interesse begründen und die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht erforderlich machen würden, sei für die Beurteilung des Sachverhalts wesentlich. Ebenso setze die Beurteilung, ob auf die umliegenden Schutzobjekte nur mit einer Gestaltungsplanpflicht angemessene Rücksicht genommen werden könne, Ortskenntnisse voraus. In der Triplik macht die Rekurrentin hinsichtlich des

beantragten Augenscheins ergänzend geltend, wie sie - in materieller Hinsicht - bereits umfassend dargelegt habe (vgl. dazu E. 4.2), sei vorliegend nicht ersichtlich, inwiefern ein Gestaltungsplan die wesentlichen öffentlichen Interessen besser gewährleisten könnte als die bestehenden Vorschriften. Die erteilten Baubewilligungen seien der beste Beweis dafür, dass die bestehenden bau- und planungsrechtlichen Vorschriften die ins Feld geführten öffentlichen Interessen zu gewährleisten vermöchten. Dies zeige auch der zweite Entscheid des Baurekursgerichts (BRGE I Nr. 0056/2023 vom 17. März 2023). Entgegen dem Gemeinderat seien die beiden bewilligten Bauprojekte, bei deren Erarbeitung die Rekurrentin stets Rücksicht auf die umliegenden Schutzobjekte genommen habe, für die Frage, ob die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht erforderlich sei, sehr wohl von Bedeutung. Dass die im Rahmen dieser Projekte ergriffenen Massnahmen massgeblich zur Rücksichtnahme auf die Siedlung Im Laubegg beitragen und die Kubatur des Projekts sowie die Anordnung der einzelnen Baukörper eine harmonische und rücksichtsvolle Einordnung in die Umgebung erzielen würden, lasse sich nur anhand der ausgesteckten Bauprofile hinreichend beurteilen. Ebenso sei die Dimension des Bauvorhabens im Verhältnis zu den vorgesehenen Grünflächen und dessen Wirkung auf das Ortsbild sowie der geschaffene harmonische Übergang zu den umliegenden Schutzobjekten anhand der Bauprofile zu überprüfen. Auch lasse sich anhand eines Augenscheins feststellen, dass die ins Feld geführten öffentlichen Interessen an der Landschaft sowie den umliegenden Naturschutzobjekten mit dem sich sorgfältig einordnenden Bauprojekt hinreichend gewährleistet würden und die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht daran nichts zu ändern bzw. zu verbessern vermöchte.

Der Gemeinderat hält in der Duplik fest, der beantragte Augenschein sei nicht erforderlich, da die wesentlichen Aspekte aufgrund der Akten hinreichend ersichtlich seien.

3.2

Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheidungsrelevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt. Hinsichtlich der vorliegend entscheidenden Frage, inwiefern mit einem Gestaltungsplan eine Verbesserung gegenüber dem be-

willigten Bauvorhaben erreicht werden könnte und ob in diesem Sinn ein wesentliches öffentliches Interesse an einer Gestaltungsplanpflicht besteht, verspricht ein Augenschein keinen Erkenntnisgewinn. Dies deshalb, weil sich die massgeblichen Verhältnisse (wie namentlich Lage des Perimeters in Bezug auf das Siedlungsgebiet und die Landschaft sowie Lage der Denkmalschutzobjekte) aus den öffentlich einsehbaren Karten ergeben (vgl. das Geoinformationssystem des Kantons Zürich [GIS-ZH; <https://maps.zh.ch/>] sowie die Katasterauskunft der Stadt Zürich). Im Einzelnen kann auf E. 6.1 (insb. E. 6.1.2 und 6.1.3) verwiesen werden. Im Übrigen ist anzumerken, dass sich die in diesem Kontext erfolgenden Bezugnahmen auf Aspekte des konkret geplanten Bauvorhabens unmittelbar auf die im genannten Entscheid des Baurekursgerichts zur zweiten Baubewilligung enthaltenen Angaben stützen, welcher von der Rekurrentin als act. 26.1 ins Recht gelegt wurde und den Parteien entsprechend bekannt ist, so dass auch insoweit keine Notwendigkeit für die im vorliegenden Rekursverfahren beantragten Sachverhaltsermittlungen ersichtlich ist. Zusammenfassend erweist sich somit die Durchführung eines Augenscheins entgegen dem rekurrentischen Vorbringen als nicht erforderlich.

4.1

Der strittige Art. 4 Abs. 14 BZO hat folgenden Wortlaut (vgl. act. 3.1 S. 3): "Im Gebiet Brunaupark/Uetlihof müssen städtebaulich und architektonisch besonders gut gestaltete und nachhaltige Überbauungen sichergestellt werden, die sich in die Umgebung einpassen. Dabei nehmen der Landschaftsschutz und die differenzierte bauliche Verdichtung einen hohen Stellenwert ein. Der Gestaltungsplan soll zudem eine schrittweise, sozial verträgliche Erneuerung ermöglichen und Vorgaben über Mindestanteile preisgünstiger Wohnungen machen."

Nachdem seitens des ARE mit Vorprüfung vom 9. Oktober 2020 (act. 10.1 [2. Teil]) die vorgesehene Teilrevision der Nutzungsplanung als nicht genehmigungsfähig eingestuft, diese aber in den fraglichen Inhalten unverändert zur Genehmigung eingereicht worden war, gab das ARE der Stadt Zürich mit Schreiben vom 25. April 2022 (act. 13.6.1) Gelegenheit, zum - gestützt insbesondere auf den Erläuterungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsver-

ordnung (RPV) vom 17. Mai 2021 (act. 13.3 bzw. 5.8; im Folgenden: Planungsbericht) ausgearbeiteten - Verfügungsentwurf betreffend Nichtgenehmigung (act. 13.6.2) Stellung zu nehmen.

In der entsprechenden durch den Gemeinderat verfassten Stellungnahme (act. 13.7 bzw. 10.2) beruft sich dieser zunächst auf das Planungsermessen der Gemeinde und hält fest, mit dem in § 48 Abs. 3 PBG verwendeten unbestimmten Rechtsbegriff des wesentlichen öffentlichen Interesses (vgl. näher E. 5.1.1) werde den Gemeinden ein erheblicher Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt, weshalb sich die Genehmigungsbehörde bei der Prüfung Zurückhaltung aufzuerlegen habe. Hingewiesen wird sodann auf die Vereinbarkeit der vorgesehenen Teilrevision mit den übergeordneten planungsrechtlichen Grundlagen. Weiter liege keine Verletzung des Gebots der Planbeständigkeit vor: Die Voraussetzungen einer Überprüfung und Anpassung der Nutzungsplanung seien vorliegend erfüllt, zumal im Rahmen der BZO-Revision 2016 mit Ausnahme der technisch bedingten Aufzonierung von W4 in W5 keine neue Zonierung des streitbetroffenen Gebiets erfolgt und zuvor die BZO seit 1999 keiner grösseren Revision mehr unterzogen worden sei. Hinsichtlich der wesentlichen öffentlichen Interessen an der vorgesehenen Gestaltungsplanpflicht wird schliesslich darauf hingewiesen, dass diese möglicherweise im Erläuterungsbericht nicht hinreichend begründet worden seien, bedeute keinesfalls, dass sie nicht vorhanden wären. Im Einzelnen wird geltend gemacht, es bestünden Interessen des Denkmalschutzes, insbesondere im Zusammenhang mit der - in deutlichem Kontrast zum angrenzenden grossvolumigen Brunaupark stehenden - Siedlung "Im Laubegg". Die rechtlichen Wirkungen der allgemeinen Einordnungsbestimmung gemäss § 238 PBG seien äusserst beschränkt, während der Gestaltungsplan als Regelungsinstrument die Möglichkeit von planerischen Festlegungen biete, die über den reinen Umgebungsschutz hinausgehen würden. Weiter bestehe ein Interesse an der Sicherung einer hohen städtebaulichen Qualität und Sicherstellung einer differenzierten baulichen Verdichtung. Das über 95'000 m² umfassende und städtebaulich wichtige Gebiet - das aufgrund der Randlage und des Kontrasts zur Siedlung Laubegg besondere Ansprüche an die Gestaltung stelle - stehe im Eigentum von lediglich zwei Eigentümerschaften, womit die einmalige Gelegenheit bestehe, in diesem Bereich die planerischen Grundlagen für eine qualitätsvolle und differenzierte bauliche Verdichtung vorzunehmen. Mit dem Instrument der Arealüberbauung - bei der die Möglichkeit der Einflussnahme und der Durchsetzung von

spezifischen öffentlichen Interessen sehr beschränkt sei - könne dieses Ziel nicht erreicht werden, wobei eine Eigentümerschaft auch nicht verpflichtet sei, eine Arealüberbauung zu realisieren. Angeführt wird zudem der Lärmschutz, da das Grundstück Kat.-Nr. 1 durch Strassenlärm der Giesshübelstrasse belastet sei und im Rahmen eines Gestaltungsplans der Lärmproblematik besser Rechnung getragen werden könne, etwa mit einer optimierten Anordnung der Baukörper, einer abgestuften Höhenentwicklung oder Nutzungsvorgaben. Verwiesen wird sodann auf die Lage am Rande des Siedlungsgebiets und im Nahbereich von Natur- und Landschaftsschutzobjekten. Schliesslich wird das Interesse an der Schaffung von (preisgünstigen) Wohnungen angeführt: Für den Uetlihof könne ein angemessener Wohnanteil (anstelle der geltenden 0 %) festgelegt werden; mit einem Gestaltungsplan könne zudem für das gesamte Areal die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum unabhängig von der Realisierung einer allfälligen Arealüberbauung (worauf sich die noch nicht in Kraft stehende kommunale Umsetzung von § 49b PBG betreffend Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum beschränke) zweckmässig umgesetzt werden.

4.2

In der Rekursschrift macht die Rekurrentin geltend, die Festsetzung der Gestaltungsplanpflicht basiere auf einer dringlichen gemeinderätlichen Motion (act. 5.3), die offensichtlich als Reaktion auf das Bauvorhaben der Rekurrentin auf dem Grundstück Brunaupark eingereicht worden sei. Bei der Neufestsetzung der viereinhalb Monate zuvor in Kraft getretenen revidierten BZO habe man die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht offenbar nicht für nötig gehalten. Planerisch oder unter dem Aspekt der Stadtentwicklung habe sich aber in der Zwischenzeit nichts geändert. Die planungsrechtlichen Aspekte seien vorgeschoben. Mit der Motion würden rein politische Ziele verfolgt, indem die Motionäre insbesondere preisgünstigen Wohnraum ausserhalb der dafür vorgesehenen planungsrechtlichen Instrumente erzwingen wollten. Der Stadtrat habe mit Weisung Nr. 565 vom 9. Juni 2021 (act. 5.6) die Ablehnung der Einführung der Gestaltungsplanpflicht beantragt. Auch die Baudirektion habe sowohl im Rahmen der Vorprüfung als auch nach erfolgter Festsetzung die Vorlage als nicht genehmigungsfähig erachtet. Nachdem der Gemeinderat von der Möglichkeit der Anhörung Gebrauch gemacht hatte, sei die Baudirektion aus unerfindlichen Gründen gekippt, obwohl die Stellungnahme keine neuen Aspekte enthalten, sondern lediglich die im Pla-

nungsbericht abgehandelten Themen teilweise etwas ausführlicher nochmals beleuchtet habe. Die Festsetzung sei jedoch widerrechtlich, dies im Einzelnen aus folgenden Gründen:

Zunächst fehle es an einem wesentlichen öffentlichen Interesse an der Einführung einer Gestaltungsplanpflicht. Vorliegend seien auf den von der strittigen Gestaltungsplanpflicht erfassten beiden Grundstücken keine inventarisierten Schutzobjekte vorhanden, deren Schutz ein solch qualifiziertes öffentliches Interesse begründen könnte. Dass sich Schutzobjekte in der Nachbarschaft befänden, genüge nicht, da diesem Umstand mit den im Baubewilligungsverfahren bestehenden Instrumenten, nämlich der Anwendung der §§ 71 und 238 Abs. 2 PBG, genügend Rechnung getragen werden könne. Festgehalten wird weiter, der angefochtene Festsetzungsbeschluss enthalte keine Begründung; man könne eine solche der Anhörung der Stadt und dem Planungsbericht entnehmen; in der Genehmigungsverfügung werde lediglich auf die Natur- und Landschaftsschutzobjekte verwiesen. Mit diesen Unterlagen hätten weder der Gemeinderat und schon gar nicht die Baudirektion begründen können, weshalb an der Gestaltungsplanpflicht ein wesentliches öffentliches Interesse bestehe, da den aufgeführten und in der Sache teilweise sicherlich berechtigten Anliegen genauso gut im Rahmen einer Baubewilligung Rechnung getragen werden könne. Dabei wird zu den einzelnen geltend gemachten Interessen insbesondere Folgendes ausgeführt: Das Interesse am Denkmal- und Ortsbildschutz betreffend wird vorab erneut darauf verwiesen, weder Brunaupark noch Uetlihof seien im ISOS erfasst oder inventarisiert. Die Siedlung "Im Laubegg" betreffend wird sodann dargelegt, die Schutzempfehlung gemäss dem Spezialinventar Wohnsiedlungen (act. 5.10) beziehe sich auf die einheitliche Gestaltung der Siedlung im Innern, während die Gestaltung der umliegenden Parzellen mit keinem Wort erwähnt werde. Weiter wird erneut argumentiert, es sei nicht dargetan, weshalb bei einer so grossen Parzelle wie dem Brunaupark die Rücksichtnahme auf Denkmalschutzobjekte gemäss § 238 Abs. 2 PBG nicht genügend sei, zumal es durchaus zulässig wäre, gestützt auf diese Bestimmung Lage, Höhe und Grenzabstand einzelner Baukörper einzuschränken. In gleicher Weise wird bezüglich der für Arealüberbauungen geltenden strengeren Vorgaben von § 71 PBG argumentiert und dabei darauf hingewiesen, der Kontrast zur zweigeschossigen Siedlung "Im Laubegg" sei von der BZO so gewollt, was aber nicht bedeute, dass die geltenden Vorschriften zur Gewährleistung einer harmonischen Einpassung von Neubauten nicht eingehalten

oder für eine angemessene Rücksichtnahme nicht genügen würden. Es sei nicht nachvollziehbar, welche weiteren über diese gesetzlichen Vorgaben und die eingehenden Abklärungen im Studienauftrag hinausgehenden planerischen Festlegungen erforderlich sein sollten. Die der Siedlung am nächsten stehenden Gebäude schöpften die zulässigen Höhen nicht aus und seien weiter als die minimalen Gebäudeabstände entfernt (wobei insoweit insbesondere auf die grosse Grünzone der Siedlung verwiesen wird); auch sei die bei Arealüberbauungen zulässige maximale Ausnützung nicht ausgeschöpft worden. Auf die umliegenden Schutzobjekte sei bei der Erarbeitung beider Bauprojekte grosse Rücksicht genommen worden. Die städtebauliche Qualität betreffend hält die Rekurrentin fest, da auf beiden Parzellen bereits Arealüberbauungen bestünden, sei bei Veränderungen § 71 PBG einzuhalten; auch habe sie bereits zwei Baugesuche für je eine Arealüberbauung eingereicht. Mit dem breit angelegten Studienauftrag - dessen Ablauf im Detail referiert wird - sei die Grundlage für eine hohe städtebauliche Qualität gelegt. In diesem Rahmen seien sämtliche für einen Gestaltungsplan relevanten Aspekte und zu beachtenden Vorgaben eingehend geprüft, abgewogen und die Stellungnahmen aller massgeblichen Ämter eingeholt und berücksichtigt worden. Die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht erweise sich als obsolet, da nicht ersichtlich sei, welche weiteren Erkenntnisse die Erarbeitung eines Gestaltungsplans mit sich bringen würde. Hinsichtlich des Lärmschutzes wird geltend gemacht, das zweite Projekt sei insoweit optimiert worden, so dass keine lärmrechtliche Ausnahmegewilligung erforderlich gewesen sei; die Anforderungen könnten auch ohne Gestaltungsplan erfüllt werden. Gleiches gelte aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes, da im Studienauftrag auf einen angepassten Übergang zu den Natur- und Landschaftsschutzobjekten geachtet und in der Baubewilligung auf diese Rücksicht genommen worden sei. Die preisgünstigen Wohnungen betreffend wird zunächst ausgeführt, der Wohnanteil von 60 % auf dem Areal Brunaupark sei im Rahmen der BZO-Revision festgelegt worden (vgl. aber auch am Ende dieser Erwägung); um die Anzahl Wohnungen könne es nicht gehen. Hingegen sei seit 2019 der neue § 49b PBG (betreffend kommunale Vorgaben zu Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum) in Kraft, die Umsetzung in der BZO der Stadt Zürich aber noch nicht erfolgt. Da dies dem Gemeinderat nicht zusage, wolle er über die Gestaltungsplanpflicht dieses Erfordernis über die Hintertüre als "Lex Brunaupark" einführen. Dies sei die - unzulässige - positive Vorwirkung einer noch nicht existierenden BZO-Bestimmung. Zu-

sammenfassend ergebe sich, dass sich die Baubewilligungsbehörde bei Erteilung beider Bewilligungen eingehend mit allen vom Gemeinderat für die Begründung der Gestaltungsplanpflicht herangezogenen Gründen auseinandergesetzt habe und die als wesentliche öffentliche Interessen geltend gemachten Aspekte im Rahmen der Prüfung des konkreten Bauvorhabens von der Bausektion umfassend berücksichtigt worden seien, so dass deren Berücksichtigung auch ohne Gestaltungsplanpflicht sichergesellt sei; die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht erweise sich daher als unzweckmässig.

Die Rekurrentin moniert sodann eine unverhältnismässige Eigentumsbeschränkung: Es handle sich um eine massgebliche Beeinträchtigung der Baufreiheit und einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie. Zu berücksichtigen sei dabei auch der hohe Planungsaufwand aufgrund des durchgeführten Studienauftrags und der beiden Baugesuche, ohne dass vor Überweisung der Motion der geringste Anlass bestanden hätte, mit einer solch kurzfristigen und einschneidenden Änderung der BZO zu rechnen. Als Grundeigentümerin und Bauherrin sei sie in Bezug auf ihr Vertrauen in die Beständigkeit der BZO zu schützen. Die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht sei nicht zumutbar. Bestritten wird - unter erneutem Verweis auf Studienauftragsverfahren, § 71 PBG und § 238 Abs. 2 PBG - auch die Erforderlichkeit. Nicht gegeben sei schliesslich die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn: Selbst wenn ein Gestaltungsplan gewisse Aspekte noch etwas detaillierter regeln könnte, stünde der Aufwand in keinem Verhältnis zur "allenfalls nochmaligen etwaigen Verbesserung des Projekts", wobei ohnehin nicht dargetan sei, worin eine solche noch bestehen könnte.

Geltend gemacht wird schliesslich eine Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit: Die BZO-Revision (gemeint: die Teilrevision betreffend die BZO 2016) sei vom Gemeinderat am 30. November 2016 beschlossen, von der Baudirektion am 5. Juli 2017 genehmigt und weitgehend per 1. November 2018 in Kraft gesetzt worden. Dabei sei im Gestaltungsplanperimeter keine neue Zonierung und keine Neufestsetzung des Wohnanteils erfolgt. Die der Einführung der strittigen Gestaltungsplanpflicht zugrundeliegende Motion sei am 13. März 2019, mithin nur rund viereinhalb Monate nach Inkraftsetzung der BZO 2016 eingereicht worden. Damit würden sich die vorliegenden Umstände massgeblich von den dem Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2019.00681 vom 30. April 2021 zugrundeliegenden unterscheiden.

4.3

Vernehmlassungsweise führt der Gemeinderat in Ergänzung zur in E. 4.1 referierten Stellungnahme aus, die von der Rekurrentin genannten mutmasslichen Motive der ursprünglichen Motion seien im vorliegenden Verfahren nicht relevant. Eine Gestaltungsplanpflicht greife nur bei künftigen Bauprojekten bzw. für den Fall, dass die erteilten Baubewilligungen nicht rechtskräftig werden sollten, wobei dann die Baurekurse und nicht die Gestaltungsplanpflicht Ursache für das Scheitern des Bauprojekts wären. Festgehalten wird weiter, es sei ungewöhnlich, dass die andere Meinung des Stadtrats bezüglich der Gestaltungsplanpflicht dazu geführt habe, dass im Erläuterungsbericht die öffentlichen Interessen nicht umfassend und klar dargelegt worden seien, sondern wiederholt darauf verwiesen worden sei, eine Gestaltungsplanpflicht sei nicht erforderlich. Dies habe denn auch dazu geführt, dass die Baudirektion die rechtlichen Voraussetzungen zunächst nicht für gegeben gehalten habe; aufgrund der ausführlicheren und überzeugenderen Stellungnahme des Gemeinderats sei sie aber zum Schluss gekommen, dass das notwendige wesentliche öffentliche Interesse vorliege.

Festzuhalten sei, dass nicht unbedingt ein einzelner Aspekt allein ausschlaggebend sei, sondern vielmehr die Vielzahl und die Wichtigkeit der hier betroffenen öffentlichen Interessen die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht rechtfertige (wobei im Folgenden allerdings auch ausgeführt wird, schon jedes der genannten Interessen für sich allein würde die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht rechtfertigen). Im Einzelnen werden die bereits in der Stellungnahme des Gemeinderats vom 11. Juli 2022 genannten Interessen angeführt und diese auch weitgehend übereinstimmend begründet. Das Interesse am Denkmalschutz betreffend wird hervorgehoben, ein Gestaltungsplan biete die Möglichkeit, auf die schutzwürdige Siedlung auf dem Nachbargrundstück adäquat Rücksicht zu nehmen. Unzutreffend sei die rekurrentische Behauptung, dass gestützt auf § 238 Abs. 2 PBG Anordnungen hinsichtlich Lage, Höhe und Grenzabstand möglich seien; vielmehr seien die rechtlichen Wirkungen von § 238 PBG äusserst beschränkt, zumal allein gestützt auf diese Bestimmung keine Herabsetzung des zulässigen Bauvolumens verlangt werden könne. Für die Durchsetzung der Schutzanliegen - wofür auf einer derart grossen Bauparzelle genügend Anordnungsspielraum bestehe - bedürfe es einer gesetzlichen Grundlage, doch taue § 238 Abs. 2 PBG nicht als solche. Im Rahmen eines Gestaltungsplans könne beispielsweise differenziert festgelegt werden, welche Neubauten im Nahbereich des

Schutzobjekts möglich seien, ohne die Schutzziele zu gefährden und es könnten die planerischen Grundlagen für einen guten städtebaulichen Übergang der zweigeschossigen schutzwürdigen Bauten zu höhergeschossigen Neubauten geschaffen werden. Es sei ohne weiteres nachvollziehbar und gerechtfertigt, dass die Stadt im Nahbereich eines derart wichtigen Schutzobjekts ein qualifiziertes Interesse an einer Gestaltungsplanpflicht habe und sich nicht mit einem relativ zahnlosen Umgebungsschutz begnüge. Auch § 71 PBG biete bei weitem nicht die gleichen Möglichkeiten wie ein Gestaltungsplan; vielmehr bleibe die Bauherrschaft in der architektonischen Gestaltung weitgehend frei und seien Einschränkungen zugunsten eines benachbarten Schutzobjekts nicht möglich, sondern im Gegenteil erweiterte Überbaumungsmöglichkeiten zulässig. Dass die Rekurrentin - wie sie ausführe - offenbar freiwillig die zulässige Ausnützung, die zulässige Geschosshöhe sowie die Grenz- und Gebäudeabstände nicht vollumfänglich ausschöpfe, mache gerade deutlich, dass die geltenden Vorschriften der BZO keine adäquate Rücksichtnahme auf das Schutzobjekt und die empfindliche Umgebung garantierten. Ein freiwilliger Verzicht auf Ausnutzungsmöglichkeiten könne gegen den Willen der Bauherrschaft nicht durchgesetzt werden. Das weitere Interesse betreffend städtebauliche Qualität betreffend wird - ergänzend zur Stellungnahme vom 11. Juli 2022 - erwähnt, das Bauprojekt Brunaupark wirke als Scharnier zwischen dem städtischen Binzquartier und der ländlichen Allmend. Dem Gebiet - als Teilgebiet des Perimeters - komme unbestrittenermassen eine wichtige städtebauliche Bedeutung zu. Es gehe jedoch vorliegend nicht um das - noch nicht rechtskräftig - bewilligte Projekt Brunaupark. Falls die Baubewilligungen aufgehoben würden, könnte die Überbauung nicht wie geplant realisiert werden, wobei auch keinerlei Gewähr bestünde, dass eine gleichartige oder ähnliche (Areal-)Überbauung realisiert würde. Daher spiele es keine entscheidende Rolle, ob das fragliche Bauprojekt auf die Bebauungsstruktur und die empfindliche städtebauliche Lage besondere Rücksicht nehme. Vielmehr zeige die offenbar sehr aufwändige und sorgfältige Planung, dass das Baugrundstück Brunaupark in einem sehr empfindlichen städtebaulichen Kontext liege, was eine Gestaltungsplanpflicht rechtfertige. Im Übrigen betreffe die erwähnte Überbauung nur den östlichen Teil des Gestaltungsplangebiets. Weiter treffe es nicht zu, dass die Rekurrentin und die weitere Eigentümerin verpflichtet wären, Arealüberbauungen zu erstellen. Auch würde ein Gestaltungsplan eine schrittweise städtebaulich und sozial verträgliche Erneuerung ermöglichen. Die Ver-

nehmlassung erwähnt sodann ebenfalls das Interesse des Lärmschutzes sowie die Lage am Rand des Siedlungsgebiets und den Natur- und Landschaftsschutz. Letzteres betreffend wird ausgeführt, es sei nicht Aufgabe des Gemeinderats, im jetzigen Stadium bereits konkrete Massnahmen vorzuschlagen, wie die genannten Schutzobjekte optimal geschützt werden könnten. Beispielsweise liesse sich in einem Gestaltungsplan differenziert festlegen, wo und welche Neubauten im (Nah-)Bereich der Schutzobjekte zulässig seien und wie ein angepasster Übergang zu den Natur- und Landschaftsschutzobjekten sichergestellt werden könne; denkbar seien auch Festlegungen, wie und in welchem Umfang beanspruchte ökologisch wertvolle Flächen zu kompensieren seien. Zum Interesse betreffend preisgünstige Wohnungen wird schliesslich dargelegt, von einer positiven Vorwirkung oder gar einer "Lex Brunaupark" könne keine Rede sein; die geplante BZO-Teilrevision betreffend Anteil an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen sei schon viel weiter fortgeschritten als das vorliegende Verfahren geschweige denn als ein konkreter Gestaltungsplan; mit einem solchen wären jedoch abweichende und spezifischere Festlegungen möglich.

Der Gemeinderat erachtet weiter die strittige Gestaltungsplanpflicht als mit der Eigentumsgarantie vereinbar. Sie liege im öffentlichen Interesse, sei geeignet und erforderlich. Zwar greife sie in die Baufreiheit ein, doch sei das Areal bereits überbaut bzw. zonenkonform genutzt, wobei insoweit Bestandesgarantie bestehe; auch stehe die Gestaltungsplanpflicht den hängigen baurechtlichen Verfahren auf dem Grundstück Brunaupark nicht entgegen. Weder ersichtlich noch substantiiert geltend gemacht sei zudem, dass damit eine Ausschöpfung der zonenkonform möglichen Ausnützung erheblich beeinträchtigt würde. Der umstrittene Eingriff erweise sich als zumutbar.

Schliesslich seien auch die Voraussetzungen einer Änderung der Nutzungsplanung erfüllt. Bei der Revisionsvorlage 2016 habe es sich um eine Teilrevision gehandelt, die zwar einigermaßen weitreichend gewesen sei, wobei aber Gestaltungspläne oder die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht im Rahmen jener Revision kein Thema gewesen seien. Es lasse sich nicht vermeiden, dass neben der weitreichenden BZO-Revision von 2016 auch separate Festlegungen für vereinzelte Areale erfolgten, was im Übrigen dem in der Stadt Zürich gängigen Vorgehen entspreche, da für die Festsetzung eines Gestaltungsplans bzw. einer Gestaltungsplanpflicht die spezifischen und konkreten Verhältnisse eines kleinräumigen Gebiets und weniger allgemeine

planerische Zielsetzungen relevant seien. Ein qualifiziertes Interesse an der Gestaltungsplanpflicht überwiege das gegenteilige Interesse der Grundeigentümerinnen. Auch könne die Rekurrentin nichts zu ihren Gunsten daraus ableiten, dass der Gemeinderat das Bauprojekt Brunaupark zum Anlass genommen habe, die Überbauung des betroffenen Perimeters und damit die Steuerung des Quartiercharakters in einer Gesamtsicht zu planen.

Die Baudirektion argumentiert grundsätzlich entsprechend, wobei sie insbesondere festhält, bei der Genehmigung habe sie nicht zu beurteilen gehabt, ob hängige Bauprojekte die qualitativen Vorgaben der Gestaltungsplanpflicht allenfalls bereits erfüllen würden. Zu prüfen gewesen sei, ob die vom Gemeinderat angeführten öffentlichen Interessen wesentlich seien und eine Gestaltungsplanpflicht zu begründen vermöchten. Allfällige Bauvorhaben würden nicht Gewähr bieten, dass diese übergeordneten Interessen im Einzelfall eingefordert und umgesetzt und damit langfristig gesichert werden könnten. Im Kontext der einzelnen Interessen wird sodann ergänzend darauf hingewiesen, der kantonale Richtplan gebe den Gemeinden die Anweisung, die Gestaltung des Siedlungsrandes in die Nutzungsplanung einzubeziehen; mit den Kriterien der vorgesehenen Gestaltungsplanpflicht werde diese Vorgabe umgesetzt. Hinsichtlich der Planbeständigkeit wird schliesslich festgehalten, da mit der BZO-Revision 2016 keine neue Zonierung erfolgt sei, bestehe die Zonierung länger als der übliche Planungshorizont von 15 Jahren.

4.4

In der Replik hält die Rekurrentin ergänzend insbesondere fest, bereits der Planungsbericht (und nicht erst die Stellungnahme des Gemeinderats im Rahmen der Anhörung) habe sämtliche relevanten Themen abgehandelt. Weiter sei die Wahl des Perimeters bei objektiver Betrachtungsweise nicht nachvollziehbar, sondern politisch motiviert, da das Grundstück Kat.-Nr. 3 nicht einbezogen worden sei; schon diese Unzweckmässigkeit müsse zur Aufhebung der angefochtenen Beschlüsse führen. Die Gestaltungsplanpflicht sei auch unzweckmässig und unverhältnismässig, weil sie ihren Zweck, nachdem die Baubewilligung bereits erteilt sei, gar nicht erfüllen könne; sie schränke aber die Handlungsfreiheit des Grundeigentümers bezüglich künftiger Bauprojekte erheblich ein. Im Kontext der städtebaulichen Qualität wird sodann argumentiert, würde die derzeit noch nicht rechtskräftige Baubewilligung bestätigt, zeige dies, dass es ohne Gestaltungsplan

gehe; würde sie wider Erwarten aufgehoben, werde aus dem Entscheid hervorgehen, dass und inwiefern noch nachgebessert werden müsse, so dass es auch dann ohne Gestaltungsplan gehe. Schliesslich sei der "Fall Tiefenbrunnen" (vgl. VB.2019.00681 vom 30. April 2021) nicht mit dem vorliegenden vergleichbar, da es sich dort um einen Knotenpunkt des öffentlichen Verkehrs gehandelt habe und die engen Platzverhältnisse die Erarbeitung einer verkehrstechnisch sicheren Erschliessung im Rahmen eines Gestaltungsplans erforderlich gemacht hätten, während vorliegend gerade keine wesentlichen öffentlichen Interessen bestehen würden bzw. solchen bereits bei der Planung der Arealüberbauung genügend Rechnung getragen worden sei.

Im Rahmen der Duplik entgegnet der Gemeinderat, zwar wäre es denkbar gewesen, auch das Grundstück Kat.-Nr. 3 in den Gestaltungsplanperimeter miteinzubeziehen, doch führe dies nicht zur behaupteten Unzweckmässigkeit, zumal das fragliche Grundstück vergleichsweise sehr klein und bereits mit einem Hochhaus überbaut sei. Widersprüchlich sei es, wenn die Rekurrentin anerkenne, dass die Gestaltungsplanpflicht keine negative Vorwirkung habe, zugleich aber geltend mache, mit dieser solle das konkrete Projekt verhindert werden. Die Verhältnismässigkeit betreffend wird schliesslich festgehalten, entgegen der Auffassung der Rekurrentin sei der vorliegende Fall ohne weiteres mit dem Fall Tiefenbrunnen vergleichbar, auch wenn dort andere öffentliche Interessen im Vordergrund gestanden seien.

Die nach Ergehen des Entscheids BRGE I Nr. 0056/2023 vom 17. März 2023 eingereichte Triplik hält ergänzend insbesondere dafür, mit einem Gestaltungsplan liessen sich letztlich nicht mehr Anordnungen treffen, als es bereits mit einem Bauprojekt möglich sei. Auch habe eine Festlegung in einem Gestaltungsplan (wie z.B. die Reduktion der Höhe des am nächsten bei der Siedlung "Im Laubegg" stehenden Gebäudes D1) Auswirkungen auf das gesamte Grundstück, da sie zu einer noch höheren Allokation der Baumasse in den übrigen Grundstücksbereichen führe.

5.1.1

Die von der Gemeinde erlassene Bau- und Zonenordnung regelt die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind (vgl. § 45

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

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

Die Festlegung einer Gestaltungsplanpflicht führt mit dem Gestaltungsplan als Sondernutzungsplan eine zusätzliche Stufe zwischen baulicher Grundordnung und Baubewilligung ein. Wenn § 48 Abs. 3 PBG bzw. damit übereinstimmend § 84 Abs. 1 PBG ein "wesentliches" öffentliches Interesse an einer solchen zusätzlichen planerischen Grundlage voraussetzt, so ist damit ein qualifiziertes öffentliches Interesse gemeint, das einer Gemeinde die Festsetzung eines öffentlichen Gestaltungsplans gerade erlaubt (Robert Wolf/Erich Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich, VLP-Schriftenfolge Nr. 58, Bern 1992, N. 46; vgl. auch Stephan Eschmann, Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht, Zürich 1985, S. 97 ff.). Zwar wird der Gemeinde in § 48 Abs. 3 PBG mit dem unbestimmten Rechtsbegriff des wesentlichen öffentlichen Interesses ein erheblicher Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt, den sie im Rahmen ihrer kommunalen Planungsautonomie ausschöpfen darf. Dies setzt aber voraus, dass sie im

Streitfall ein ausreichendes Interesse konkret darzulegen vermag. Dafür reicht es nicht, dass eine Gestaltungsplanpflicht planerisch und städtebaulich sinnvoll ist; sie muss auch einer Verhältnismässigkeitsprüfung unter dem Blickwinkel der Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer standhalten (vgl. zu Letzterem VB.2005.00046 vom 23. Juni 2005, E. 4; zum Ganzen VB.2019.00681 vom 30. April 2021, E. 2.2 und 2.3, in BEZ 2021 Nr. 12).

5.1.2

Nach Art. 21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG) werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Für die Frage, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung insbesondere der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (vgl. BGE 132 II 408 E. 4.2 mit Hinweisen). 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 (vgl. BGE 120 Ia 227 E. 2c; 113 Ia 444 E. 5b). Hinsichtlich des Alters des Nutzungsplans hat die Rechtsprechung nicht in allgemeiner Weise festgelegt, ob die öffentliche Auflage, der kommunale Beschluss oder die Genehmigung durch die kantonale Behörde (Art. 26 RPG) massgeblich ist. Das Gewicht der Planbeständigkeit ist vielmehr im Einzelfall aufgrund aller konkreten Umstände zu bestimmen (vgl. BGr 1C_305/2015 vom 14. Dezember 2015, E. 6.2; vgl. zum Ganzen VB.2019.00681 vom 30. April 2021, E. 4.4.2).

5.2

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 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-tech-

nische Ermessen zu berücksichtigen. Die Rechtsmittelbehörde darf nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Lösungen wählen bzw. eine zweckmässige Würdigung der Gemeinde durch ihre eigene ersetzen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren. Indessen ist ein Einschreiten der Rekursinstanz nicht erst dann verlangt, wenn die Würdigung der Gemeinde schlechthin unhaltbar oder willkürlich ist; es genügt, wenn sich die kommunale Planung auf Grund überkommener Interessen als unzweckmässig erweist, den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen 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.2019.00681 vom 30. April 2021, E. 2.1; BGr 1C_428/2014 vom 22. April 2015, E. 2.2).

6.1.1

Wie dargelegt, ist zwischen den Parteien unter anderem umstritten, welche Bedeutung im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit der strittigen Gestaltungsplanpflicht und dabei insbesondere mit Blick auf das erforderliche wesentliche öffentliche Interesse dem Umstand zukommt, dass bereits zwei (alternative) Bauvorhaben bewilligt wurden, wobei die zweite Baubewilligung wie dargelegt durch das Baurekursgericht im Rahmen des Entscheids BRGE I Nr. 0056/2023 vom 17. März 2023 unter diversen Titeln eingehend geprüft und - abgesehen von der Anordnung gewisser spezifischer Auflagen - umfassend geschützt wurde [...]. Entgegen dem Dafürhalten der Rekursgegenschaft kommt der konkreten Ausgestaltung des Bauvorhabens, auf welches sich diese Bewilligung bezieht, für die Frage, ob die nachträgliche Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht zulässig ist, entscheidende Bedeutung zu. Dies deshalb, weil der Umstand, dass das genannte Bauvorhaben - wie im Folgenden für die geltend gemachten Interessen im Einzelnen aufzuzeigen ist - den zur Begründung der Gestaltungsplanpflicht angeführten Aspekten bereits vollauf Rechnung trägt, dazu führt, dass nicht ersichtlich ist, welche zusätzlichen Verbesserungen mit einem Gestaltungsplan verglichen mit dem bewilligten Bauvorhaben noch erreichbar wären. In diesem Sinn erweist sich

die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht als offenkundig unzweckmässig, da mit dem bewilligten Bauvorhaben dargetan ist, dass es für die Realisierung der mit der Gestaltungsplanpflicht anvisierten Ziele gar keiner solchen nutzungsplanerischen Festlegung bedarf, sondern die umfassende Berücksichtigung bereits im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens möglich ist und mit dem konkret vorliegenden Projekt in optimaler Form gewährleistet wird (vgl. näher E. 6.1.2 bis E. 6.1.4). Das Interesse an preisgünstigem Wohnraum, für welches als einziges diese Einschätzung nur in modifizierter Form zutrifft, kann sodann vorliegend schon aus anderen Gründen nicht in Anschlag gebracht werden (vgl. E. 6.1.5).

Dabei lässt sich vorab in allgemeiner Weise festhalten, dass der genannte (nachstehend inhaltlich im Einzelnen zu begründende) Befund namentlich aus zwei Gründen naheliegend erscheint:

Zum einen weist die Rekurrentin zutreffend darauf hin, dass das fragliche Bauvorhaben in einem äusserst aufwändigen Verfahren und in enger Zusammenarbeit mit der Stadt, insbesondere dem Amt für Städtebau und der Denkmalpflege sowie unter Involvierung des Baukollegiums, ausgearbeitet wurde, was denn auch seitens des Gemeinderats in dessen Vernehmlassung anerkannt wird. So wurde bereits im Rahmen des Studienauftrags für die Entwicklung des Gesamtareals spezifisch die städtebauliche Situation thematisiert und diese auch im Rahmen des formulierten Ziels ins Zentrum gestellt (vgl. act. 5.12), was sich wiederum im Bericht des Beurteilungsgremiums zu den eingereichten Projektbeiträgen widerspiegelt (vgl. act. 5.14). Das gewählte Vorgehen war somit von vornherein darauf angelegt, diejenigen Aspekte, die nun im Rahmen der strittigen Gestaltungsplanpflicht als wesentliche öffentliche Interessen geltend gemacht werden (mit Ausnahme des Interesses an preisgünstigem Wohnraum), in die Projektentwicklung miteinzubeziehen und ihnen einen herausragenden Stellenwert zuzuerkennen.

Zum andern ist zu berücksichtigen, dass das auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 geplante Bauvorhaben neben den Vorgaben einer guten Einordnung im Sinne von § 238 Abs. 2 PBG als Arealüberbauung auch die spezifischen Vorgaben von § 71 PBG einzuhalten hat. Gemäss dieser Bestimmung müssen die Bauten und Anlagen sowie deren Umschwung besonders gut gestaltet sowie zweckmässig ausgestattet und ausgerüstet sein (Abs. 1). Bei der Beurteilung sind insbesondere folgende Merkmale zu beachten: Beziehung

zum Ortsbild sowie zur baulichen und landschaftlichen Umgebung; kubische Gliederung und architektonischer Ausdruck der Gebäude; Lage, Zweckbestimmung, Umfang und Gestaltung der Freiflächen; Wohnlichkeit und Wohnhygiene; Versorgungs- und Entsorgungslösung; Art und Grad der Ausrüstung (Abs. 2). Vergleicht man diese Vorgaben mit der im vorliegend strittigen Art. 4 Abs. 14 BZO enthaltenen - wonach städtebaulich und architektonisch besonders gut gestaltete und nachhaltige Überbauungen sichergestellt werden müssen, die sich in die Umgebung einpassen (vgl. E. 4.1) - so fällt auf, dass mit dieser Umschreibung im Rahmen der Gestaltungsplanpflicht gerade nicht in nachvollziehbarer Weise über die gesetzlichen Vorgaben, wie sie insbesondere für Arealüberbauungen gelten, hinausgegangen wird. Entsprechend erscheint es naheliegend, dass ein Bauvorhaben, welches wie vorliegend die genannten gesetzlichen Bestimmungen nachweislich einhält, damit zugleich den hinsichtlich der Gestaltungsplanpflicht geltend gemachten korrespondierenden Interessen umfassend Rechnung trägt. Nicht zu überzeugen vermag es demgegenüber, wenn seitens des Gemeinderats auf die eingeschränkten Möglichkeiten der Einflussnahme bei Anwendung der Vorgaben von § 71 PBG verwiesen wird: Zum einen liefert die strittige Gestaltungsplanpflicht aufgrund der Unbestimmtheit der verwendeten Formulierung gerade keine weitergehende Präzisierung, anhand derer sich konkrete Vorgaben bezüglich der Ausgestaltung eines Bauvorhabens herleiten liessen. Zum andern ist - wie bereits mehrfach erwähnt - der Vergleich mit dem bewilligten Bauvorhaben entscheidend, bezüglich dessen sich gerade aufzeigen lässt, dass und wie es die fraglichen Interessen in bestmöglicher Weise berücksichtigt (vgl. hierzu insb. E. 6.1.3).

Schliesslich ist einleitend darauf hinzuweisen, dass sich die vorliegend zur Beurteilung stehende Konstellation schon deshalb nicht mit derjenigen im "Fall Tiefenbrunnen" (VB.2019.00681 vom 30. April 2021 bzw. BGr 1C_348/2021 vom 8. Juni 2022) vergleichen lässt, weil es in jenem Verfahren primär um öffentliche Interessen im Zusammenhang mit Fragen der Erschliessung ging (welche vorliegend im Rahmen der Begründung der Gestaltungsplanpflicht keine Erwähnung findet) und weil zudem die nutzungsplanerische Festlegung eine insgesamt in weitergehendem Ausmass veränderbare räumliche Situation betraf, als sie von der vorliegend strittigen Festlegung erfasst wird.

6.1.2

Was nun die konkret zur Begründung der Gestaltungsplanpflicht angeführten öffentlichen Interessen anbelangt, so ergibt sich die (insbesondere mit der Siedlung "Im Laubegg" in Zusammenhang stehenden) Interessen am Denkmal- und Ortsbildschutz betreffend was folgt:

Hervorzuheben ist zunächst, dass sich im Perimeter der strittigen Gestaltungsplanpflicht gerade keine entsprechenden Schutzobjekte befinden, was die behauptete Notwendigkeit spezifischer nutzungsplanerischer Vorgaben bereits erheblich relativiert. Sodann zeigt sich, dass für das primär thematisierte Inventarobjekt, mithin die benachbarte Siedlung "Im Laubegg", die Rücksichtnahme, wie sie in Anwendung von § 238 Abs. 2 PBG im konkret bewilligten (zweiten) Bauvorhaben umgesetzt wird, dem entsprechenden Interesse vollumfänglich Rechnung trägt:

Im seitens der Rekursgegnerschaft angerufenen ISOS wird die Siedlung mit Erhaltungsziel A aufgeführt und wie folgt umschrieben: "mehrfach abgewinkelte Zeile von zweigeschossigen Reiheneinfamilienhäusern im Heimatstil, einen dreieckigen, begrünten Hof fassend, 1920/21, eine der ersten Genossenschaftssiedlungen Zürichs; heute isoliert inmitten grösserer Baukomplexe" (Objektblatt Zürich-Wiedikon, S. 16). Im Rahmen der Beschreibung des heutigen Stadtteils heisst es sodann: "Bei der geschlossenen, mehrfach abgewinkelten Zeile von zweigeschossigen Reiheneinfamilienhäusern im Heimatstil handelt es sich aufgrund der Geschlossenheit und einheitlichen Gestalt um ein kleines Bijou, das mit den rückseitigen Gärten eine gewisse Distanz zu den grossen Bürobauten zu halten vermag" (a.a.O., S. 30).

Wie bereits aus dieser Umschreibung erhellt, ist für die Siedlung "Im Laubegg" eine gewisse Introvertiertheit charakteristisch, mit der einhergeht, dass das Objekt nicht primär auf eine Aussenwirkung angelegt ist, sondern auf sich selbst bezogen bleibt und sich von den grossmassstäblichen Bauten, die bereits im Bestand die Umgebung prägen, abgrenzt. Hierzu trägt namentlich auch das Freiraumkonzept bei, für welches - auf der dem Grundstück Kat.-Nr. 1 zugewandten Seite - die Einbettung der Siedlung in zwei Grüngürtel bestimmend ist (vgl. hierzu wie auch zum Folgenden act. 26.1, insb. E. 13.3.2.2).

Auf diese räumliche Situation reagiert nun das bewilligte Bauvorhaben in angemessener Weise: Zum einen vermeidet es durch eine abgestufte Höhenentwicklung - sowohl des am nächsten bei der Siedlung befindlichen Gebäudes D1 als auch der geplanten Bauten insgesamt - eine das Inventarobjekt bedrängende Wirkung. Zum anderen führt die beim genannten Gebäude D1 vorgesehene Abknickung bzw. beim anderen in der Nähe der Siedlung befindlichen Gebäude E1 bereits dessen Lage dazu, dass die geplante Überbauung vom Inventarobjekt abrückt und diesem damit einen zusätzlichen Freiraum belässt. Sowohl aufgrund der Lage der Gebäudekörper als auch aufgrund der Einpassung ins Terrain lässt sich mithin konstatieren, dass das bewilligte Bauvorhaben sehr gut auf das benachbarte Inventarobjekt reagiert und die bezüglich Denkmal- und Ortsbildschutz anspruchsvolle Situation bestmöglich löst.

Nicht ersichtlich ist demgegenüber, inwiefern ein wesentliches öffentliches Interesse an einer andersartigen Ausgestaltung (im Sinne der behaupteten weitergehenden Rücksichtnahme) bestehen könnte. Die als sehr gut zu qualifizierende getroffene Lösung macht deutlich, dass mit einer Gestaltungsplanpflicht bzw. dem damit erforderlich werdenden Gestaltungsplan keine über die gesetzlichen Vorgaben bzw. deren Umsetzung im Rahmen des bewilligten Projekts hinausgehende positive Wirkung hinsichtlich des Inventarobjekts erzielt werden könnte. Das geltend gemachte wesentliche öffentliche Interesse lässt sich mithin nicht mit dem Denkmal- und Ortsbildschutz bzw. der Rücksichtnahme auf die Siedlung "Im Laubegg" begründen.

6.1.3

Diese Einschätzung gilt in gleicher Weise hinsichtlich der geltend gemachten Interessen einerseits an der Sicherung einer hohen städtebaulichen Qualität und der Sicherstellung einer differenzierten baulichen Verdichtung, andererseits an der Berücksichtigung der Lage am Rand des Siedlungsgebiets sowie des Natur- und Landschaftsschutzes:

Entsprechenden Interessen wird durch das bewilligte Bauvorhaben ebenfalls bereits vollumfänglich Rechnung getragen, so dass wie auch immer geartete - auch gar nicht genügend konkret aufgezeigte - Vorteile aufgrund einer Gestaltungsplanpflicht nicht erkennbar sind. Diese erweist sich damit als nicht notwendig, da im Vergleich mit der geplanten Überbauung eine städtebauliche verbesserte Lösung nicht auszumachen ist.

Im Einzelnen ist insoweit insbesondere hervorzuheben, dass aufgrund der gewählten Anordnung der Gebäude die Scharnierfunktion des Brunaupark-Areals zwischen Binzquartier und Allmend gut wahrgenommen wird: So wird einerseits durch die parallel geführten Wohnzeilen und die zwischen diesen liegenden Gassen eine städtebaulich durchlässige Struktur geschaffen, mit der das Siedlungsgebiet mit dem Freiraum der Allmend verzahnt wird, während andererseits strassenseitig eine gekonnte Anbindung an den Stadtraum erfolgt (vgl. hierzu und zum Folgenden act. 26.1 E. 14.3.1 und 14.3.2). Sowohl die Fassung des Strassenraums als auch die Erschliessung des Areals und die aufgrund der geschaffenen Blickachsen und Wege ermöglichte Verknüpfung der unterschiedlich genutzten Flächen in der Umgebung des Areals können dabei als gut gelöst gelten. Zugleich entstehen innerhalb des Areals attraktive Freiflächen, die zur hohen Umgebungsqualität beitragen und damit ebenfalls dem Ziel einer differenzierten baulichen Verdichtung zuarbeiten.

Schliesslich nimmt das Bauvorhaben in sehr guter Weise Bezug auf den Landschaftsraum, so dass es nicht nur mit den Anliegen des Landschaftschutzes ohne weiteres kompatibel erscheint (vgl. dazu auch act. 26.1 E. 13.3.3), sondern darüberhinausgehend auch insoweit nicht erkennbar ist, in welcher Form eine Verbesserung des Projekts im Rahmen eines Gestaltungsplans erfolgen könnte. Entsprechende Hinweise des Gemeinderats - der sich bezeichnenderweise zur Hauptsache auf eine Umschreibung der fraglichen Schutzobjekte bzw. die Wiedergabe der Schutzziele beschränkt - verbleiben denn auch im Ungefähren, womit das entsprechende Interesse letztlich als vorgeschoben erscheint. Ebenso wenig vermag die von der Baudirektion ins Feld geführte Argumentation anhand der richtplanerischen Aussagen eine Gestaltungsplanpflicht für den konkret in Frage stehenden Perimeter zu begründen. Gleiches gilt schliesslich für die Ausführungen des Gemeinderats zur Eigentümerstruktur, zumal dieser Umstand das nach dem Gesagten fehlende öffentliche Interesse an einer zusätzlichen planerischen Grundlage nicht zu ersetzen vermag.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die unter den vorstehend genannten Titeln zur Begründung einer Gestaltungsplanpflicht angeführten Aspekte im Rahmen der konkret bewilligten Arealüberbauung geklärt wurden

und Verbesserungen im Rahmen eines Gestaltungsplans, die das wesentliche öffentliche Interesse an einer Gestaltungsplanpflicht begründen könnten, nicht möglich erscheinen.

6.1.4

Nicht als erhebliches öffentliches Interesse lässt sich sodann der geltend gemachte Lärmschutz qualifizieren. Während die erste Baubewilligung - wie in E. 2 dargelegt - jedenfalls in erster und zweiter Instanz noch an der lärmschutzrechtlichen Problemlage scheiterte, ist diese Frage mit der zweiten Baubewilligung vollumfänglich gelöst worden. Entsprechend war im zweiten Verfahren keine lärmschutzrechtliche Ausnahmegewilligung mehr erforderlich und erwiesen sich entsprechende Rügen im Rahmen der Anfechtung der Baubewilligung als unbegründet (vgl. act. 26.1 E. 17.3.1). Welche weitergehenden lärmschutzrechtlichen Vorteile bei dieser Ausgangslage mit einem Gestaltungsplan erzielt werden könnten, ist nicht ersichtlich und kann seitens der Rekursgegnerschaft auch nicht plausibel aufgezeigt werden, so dass auch dieses Interesse letztlich als vorgeschoben erscheint.

6.1.5

Demgegenüber dürfte es sich - in Übereinstimmung mit den zutreffenden Hinweisen der Rekurrentin - beim geltend gemachten Interesse an der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum um das für die Einführung der strittigen Gestaltungsplanpflicht massgebliche Motiv handeln. Auch würde insoweit in der Tat ein Unterschied gegenüber dem bewilligten Bauvorhaben, bei welchem kein entsprechender Mindestanteil preisgünstiger Wohnungen vorgesehen ist, geschaffen. Indessen würde mit diesem Vorgehen in unzulässiger Weise die noch nicht in Kraft stehende kommunale Umsetzung von § 49b PBG - dem zufolge bei Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungsplänen, die zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten führen, Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum festgelegt werden können - vorweggenommen. Im Übrigen zeigt sich gerade aufgrund der geplanten kommunalen Umsetzung, mit welcher unter bestimmten Voraussetzungen ein entsprechender Mindestanteil bei Arealüberbauungen vorgesehen wäre, dass auch diesem Aspekt dereinst im Rahmen der regulären Bestimmungen betreffend Arealüberbauungen Rechnung getragen werden kann, ohne dass es insoweit einer spezifischen Vorgabe in einem Gestaltungsplan bedarf. Der Vollständigkeit halber ist schliesslich festzuhalten, dass es - nachdem sich

sämtliche weiteren, ins Feld geführten Interessen als unbegründet herausgestellt haben - von vornherein nicht zugänglich wäre, allein gestützt auf das Interesse betreffend preisgünstigen Wohnraum (sofern dieses entgegen dem vorstehend Ausgeführten als wesentliches öffentliches Interesse anerkannt würde) eine Gestaltungsplanpflicht festzusetzen.

6.1.6

Im Sinne eines Zwischenfazit ergibt sich somit, dass die Voraussetzung eines wesentlichen öffentlichen Interesses im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG nicht erfüllt ist. Unter keinem der genannten Titel ist ersichtlich, inwiefern ein Gestaltungsplan zu einem besseren Resultat führen könnte, als es aufgrund des aufwändigen Planungsprozesses für das Areal Brunaupark erzielt worden ist und im konkret bewilligten (zweiten) Bauvorhaben seinen Niederschlag gefunden hat. Das Baurekursgericht als Fachgericht gelangt bei der entsprechenden Beurteilung (namentlich hinsichtlich der besonderen Rücksichtnahme auf das benachbarte Inventarobjekt) gestützt auf sein besonderes Fachwissen zum Schluss, dass die Vorinstanzen insoweit ihr Ermessen falsch angewendet haben. Ein Einschreiten der Rekursinstanz, der eine umfassende Überprügungsbefugnis zukommt, ist deshalb trotz der gebotenen Zurückhaltung bei der Überprüfung von Ermessensentscheiden gerechtfertigt. Schon aus diesem Grund der fehlenden Voraussetzung des wesentlichen öffentlichen Interesses erweist sich die vorgesehene Gestaltungsplanpflicht als unzulässig und der Rekurs dementsprechend als begründet.

6.2

Hinzu kommt nun, dass sich die Festsetzung der strittigen Gestaltungsplanpflicht auch als unverhältnismässig erweist. Dabei ergibt sich zunächst aus dem vorstehend in E. 6.1 Ausgeführten, dass schon ein erhebliches öffentliches Interesse an der fraglichen nutzungsplanerischen Festlegung zu verneinen ist. Darüber hinaus erweist sich diese aber auch als der Rekurrentin nicht zumutbar und insofern als unzulässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie. Generell gilt der Einschub einer weiteren Planungsstufe als empfindlicher Eingriff in die Baufreiheit (VB.2019.00681 vom 30. April 2021, E. 4.3, in BEZ 2021 Nr. 12; vgl. auch BGr 1C_348/2021 vom 8. Juni 2022, E. 6.3). Vorliegend kommt nun erschwerend hinzu, dass die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht zur Folge hätte, dass die sehr erheblichen Aufwendungen, welche die Rekurrentin im Rahmen des bisherigen Planungsprozesses getätigt hat, hinfällig würden. Darin liegt - neben der mit Blick auf zukünftige Bauabsichten

der Eigentümerinnen als sehr erheblich einzustufenden Einschränkung - ein so massiver Eingriff in die Eigentumsgarantie, dass sich eine Gestaltungsplanpflicht in der konkret zu beurteilenden Konstellation jedenfalls hinsichtlich der Rekurrentin von vornherein als unverhältnismässig erweist.

6.3

Schliesslich ergibt sich die Unzulässigkeit der Gestaltungsplanpflicht noch aus einem weiteren Grund: Indem die der Einführung der strittigen Gestaltungsplanpflicht zugrundeliegende Motion sehr kurz nach Inkrafttreten der BZO 2016 erfolgte (vgl. zur Massgeblichkeit des Zeitpunkts des Inkrafttretens VB.2019.00681 vom 30. April 2021, E. 4.4.4), verstösst die strittige nutzungsplanerische Festlegung gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit. Die für Eigentümerschaft und Bauherrschaft elementare Planungssicherheit wird missachtet, wenn das Gemeinwesen so kurze Zeit nach erfolgter Revision der Nutzungsplanung abweichende nutzungsplanerische Festlegungen trifft, mit welchen seitens der Privaten überdies nicht gerechnet werden musste. Offensichtlich bestand anlässlich der BZO-Revision 2016 keine Veranlassung zur Einführung der strittigen Gestaltungsplanpflicht und wurde diese lediglich durch die Bauabsichten der Rekurrentin ausgelöst, die ihrerseits im Rahmen des von ihr durchgeführten Planungsprozesses auf den Bestand der bestehenden BZO vertrauen durfte. Ein solches Vorgehen des Planungsträgers ist mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit nicht zu vereinbaren.

Es kommt hinzu, dass auch die in diesem Kontext vorzunehmende Interessenabwägung zugunsten der Rekurrentin ausfallen muss. Zu berücksichtigen ist dabei zum einen die - wie soeben dargelegt - sehr kurze Dauer, die zwischen Inkrafttreten der mit der strittigen Änderung zu modifizierenden Grundordnung und der genannten Änderung liegt, zum andern der (wie in E. 6.2 ausgeführt) sehr erhebliche Eingriff in die Rechte der Grundeigentümerinnen und insbesondere der Rekurrentin, der mit der fraglichen Änderung verbunden ist. Die Festsetzung der strittigen Gestaltungsplanpflicht erfolgte mithin in Missachtung von Art. 21 Abs. 2 RPG, was schon bei isolierter Betrachtung zur Gutheissung des Rekurses führen muss. Unbehelflich ist in diesem Kontext die Berufung des Gemeinderats auf die Üblichkeit des fraglichen Vorgehens, da er aus der gegebenenfalls auch in anderem Zusammenhang erfolgten - und von ihm zu verantwortenden - Missachtung des

Grundsatzes der Planbeständigkeit nichts zu seinen Gunsten abzuleiten vermag, ganz abgesehen davon, dass die konkreten zeitlichen Umstände und materiellen Auswirkungen jeweils im Einzelfall zu betrachten sind und vorliegend wie dargelegt für die Unzulässigkeit des gewählten Vorgehens sprechen.

7.

Zusammengefasst ergibt sich, dass die strittige Gestaltungsplanpflicht nicht hätte festgesetzt werden dürfen und seitens der Baudirektion zu Unrecht genehmigt worden ist, da sie mangels erheblichen öffentlichen Interesses, zufolge Unverhältnismässigkeit sowie aufgrund der Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit weder rechtmässig noch zweckmässig noch angemessen ist. Der Rekurs ist somit gutzuheissen. Demgemäss sind der Festsetzungsbeschluss des Gemeinderats Zürich vom 24. November 2021 und die Genehmigungsverfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 3. Oktober 2022 aufzuheben.

8.1

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu 2/3 der Stadt Zürich und zu 1/3 der Baudirektion 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). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 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.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (mit der Planungsmassnahme verbundener Eingriff in das Eigentum), des getätigten Verfahrensaufwandes (2. Schriftenwechsel und Triplik) sowie des Umfangs

des vorliegenden Urteils ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 7'000.-- festzusetzen (BGr 1C_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014; www.baurekursgericht-zh.ch).

8.2

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 eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen, welche nach Massgabe des Kostenverteilers von der Rekursgegnerschaft zu bezahlen ist. 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).

Der Vorinstanz steht aufgrund des Verfahrensausgangs von vornherein keine Umtriebsentschädigung zu.

Das Baurekursgericht erkennt:

I.

Der Rekurs wird gutgeheissen.

Demgemäss werden der Festsetzungsbeschluss des Gemeinderats Zürich vom 24. November 2021 sowie die Genehmigungsverfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 3. Oktober 2022 aufgehoben.

[...]

Anlässlich der Beratung des Geschäfts wurde der folgende Minderheitsantrag gestellt: (vgl. § 18 Abs. 5 der Organisationsverordnung des Baurekursgerichts vom 12. November 2010, OV BRG)

"Der Rekurs ist abzuweisen."

Erwägungen:

Festzuhalten ist vorab, dass die Berechtigung einer Gestaltungsplanpflicht von vornherein nicht dadurch in Frage gestellt werden kann, dass ein auf dem fraglichen Areal geplantes konkretes Bauvorhaben die für die Bewilligungsfähigkeit massgeblichen Bestimmungen einhält. Im Gegenteil vermittelt der Gestaltungsplan als Regelungsinstrument unter Umständen planerische Festlegungen, die beispielsweise über den reinen Umgebungsschutz nach § 238 Abs. 2 PBG hinausgehen (VB.2019.00681 vom 30. April 2021, E. 4.2.3; BGr 1C_348/2021 vom 8. Juni 2022, E. 5.3.2). Entscheidend ist somit die Frage, ob ein wesentliches öffentliches Interesse daran besteht, mithilfe der Gestaltungsplanpflicht für ein bestimmtes Areal Anforderungen vorzusehen, die über diejenigen, welche bereits aufgrund der im Baubewilligungsverfahren ohnehin zu beachtenden Normen gelten würden, hinausgehen.

Bei dieser Beurteilung kann es sodann nicht darauf ankommen, inwieweit ein allfälliges bewilligtes, aber noch nicht realisiertes Projekt den fraglichen Interessen Rechnung tragen würde. Vorliegend ergibt sich dies bereits daraus, dass keine der beiden (alternativen) Baubewilligungen rechtskräftig - geschweige denn konsumiert - ist, so dass durchaus denkbar ist, dass letztlich ein neues Baubewilligungsverfahren erforderlich sein wird, in dessen Rahmen die strittige Gestaltungsplanpflicht bezogen auf ein anders ausgestaltetes Projekt zur Anwendung gelangt. Im Übrigen betreffen die von der Rekurrentin angeführten Baubewilligungen lediglich das Grundstück Kat.-Nr. 1 (und selbst dieses nicht vollständig), während sich die Gestaltungsplanpflicht auch auf das - potentiell neu zu gestaltende - Grundstück Kat.-Nr. 2 bezieht, so dass sich selbst bei Realisierung einer der Baubewilligungen nicht sagen liesse, im Planperimeter werde in mittlerer Zukunft keine namhafte bauliche Entwicklung mehr stattfinden. Für den von den Bewilligungen erfassten Teil des Brunaupark-Areals selbst hat deren fehlende Rechtskraft und Realisierung sodann zur Folge, dass eine allenfalls erfolgte Berücksichtigung bestimmter Aspekte, die sich gestützt auf die gesetzlichen Vorgaben nicht genau in dieser Form einfordern liesse, gerade für eine Gestaltungsplanpflicht sprechen würde, da nur so die entsprechende Ausgestaltung bei einer unter Umständen erforderlich werdenden neuen Baueingabe rechtlich durchsetzbar wäre. Dies umso mehr, als in diesem Szenario nicht einmal die Anwendbarkeit von § 71 PBG sichergestellt wäre, da bei einer gesamthaften Erneuerung keine Pflicht zur Erstellung einer Arealüberbauung besteht. Aus den genannten Gründen hat sich die Beurteilung, ob ein wesentliches Interesse im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG besteht, primär am Vergleich mit den gesetzlichen Vorgaben (der Regelüberbauung) und nicht mit einem geplanten Bauvorhaben zu orientieren (was nicht ausschliesst, im Sinne einer zusätzlichen Begründung nachfolgend auch auf das Verhältnis zu Letzterem einzugehen).

Was sodann die konkret geltend gemachten Interessen anbelangt, so erweisen sich in einer Gesamtbetrachtung vor allem zwei Aspekte als entscheidend: Zum einen umfasst der Perimeter zwei sehr grosse Parzellen, die aufgrund ihrer exponierten Lage am Rand des Siedlungsgebiets einer städtebaulich besonders sorgfältigen Gestaltung des Übergangs vom Stadtraum zum südlich angrenzenden Freiraum bedürfen, mit welcher die Durchlässigkeit des Areals sichergestellt und die Verzahnung der unterschiedlichen Nutzungszonen gewährleistet wird. Zum andern hat die Nähe zur Siedlung "Im Laubegg" zur Folge, dass die Konzeption eines Bauvorhabens in besonderer

Weise auf dieses Inventarobjekt abzustimmen ist, wobei auf den in der Grundordnung angelegten Massstabssprung in möglichst qualitätsvoller Weise zu reagieren ist. Dass hinsichtlich beider Fragen ein erhebliches Interesse daran bestehen kann, im Rahmen eines sondernutzungsplanerischen Verfahrens Anordnungen zu treffen, welche über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen, ist grundsätzlich nachvollziehbar und jedenfalls von der erheblichen Entscheidungsfreiheit des Planungsträgers gedeckt. Dabei ergibt sich im Einzelnen was folgt:

Eine über die Vorgaben von § 238 Abs. 2 PBG hinausgehende Rücksichtnahme auf die Siedlung "Im Laubegg" kann beispielsweise dadurch erreicht werden, dass in einem Gestaltungsplan anhand von Baufeldern und/oder Höhenkoten spezifische Vorgaben erfolgen, welche eine - gerade aufgrund der Grösse des Areals an sich ohne Weiteres realisierbare - Abrückung von der Siedlung garantieren, die allein gestützt auf die gesetzliche Einordnungsbestimmung nicht eingefordert werden könnte. Auch wenn aufgrund der die Siedlung umgebenden Gärten ein gewisser, für die Kompatibilität mit § 238 Abs. 2 PBG wesentlicher Abstand letztlich unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Bauvorhabens gewahrt wird, ist es dem Planungsträger nicht verwehrt, in einer Gesamtoptik eine weitergehende, mit planerischen Mitteln zu gewährleistende Rücksichtnahme als zentral zu erachten. Dies bestätigt sich gerade auch mit Blick auf das zweite Bauprojekt, welches beim - der Siedlung am nächsten liegenden - Gebäude D1 teilweise beträchtliche Höhen aufweist und im der westlichen Grundstücksgrenze am nächsten liegenden Bereich die erforderlichen Grenzabstände nur unmassgeblich überschreitet (vgl. act. 26.1 E. 13.3.2.2).

Ebenso ist bezüglich der Interessen an der Sicherung einer hohen städtebaulichen Qualität, an der Sicherstellung einer differenzierten baulichen Verdichtung und an der Berücksichtigung des Landschaftsschutzes zu konstatieren, dass insbesondere durch spezifische Vorgaben zu Anzahl, Lage und Höhenentwicklung der Gebäude sowie zu Platzierung und Gestaltung der Freiräume im Rahmen der Sondernutzungsplanung Vorgaben erfolgen können, mit denen die genannten wesentlichen öffentlichen Interessen im Sinne des Planungsträgers bestmöglich umgesetzt werden. Unmassgeblich ist nach dem Gesagten, dass insoweit Änderungen gegenüber dem bewilligten

Projekt weniger offenkundig sind, da ohne Einführung einer Gestaltungsplanpflicht gerade keine Gewähr dafür besteht, dass eine Überbauung im Sinne der zweiten Baubewilligung realisiert wird.

Ein wesentliches öffentliches Interesse stellt weiter der Lärmschutz dar. Dass die entsprechende Problematik im Rahmen der zweiten Baubewilligung im Wesentlichen mittels Grundrissanpassungen und transparenter Fassadenbauteile gelöst wurde, reicht für die Bewilligungsfähigkeit aus. Dem Planungsträger ist es jedoch unbenommen, im Rahmen einer Sondernutzungsplanung auf anders geartete Lösungen - wie die optimierte Anordnung der Baukörper oder besondere Nutzungsvorgaben - hinzuwirken. Ebenfalls nicht zu beanstanden ist die Berufung auf das Interesse an der Schaffung von (preisgünstigen) Wohnungen. Entsprechende Vorgaben im Rahmen eines Gestaltungsplans haben nichts mit einer positiven Vorwirkung derjenigen kommunalen Umsetzungsvorschriften von § 49b PBG zu tun, mit denen für Arealüberbauungen Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum festgelegt werden sollen. Vielmehr sieht § 49b PBG gerade vor, dass unter anderem bei Gestaltungsplänen, die zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten führen, solche Mindestanteile festgelegt werden können, wofür mithin gar keine Umsetzungsgesetzgebung erforderlich ist (vgl. auch die Begründung des Regierungsrates zur Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum [PWV] in Amtsblatt des Kantons Zürich vom 20. Juli 2018, Meldungsnummer 00243967, Ziff. 5, zu § 2 PWV, wonach Voraussetzung für Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum im Rahmen von Gestaltungsplänen die Verankerung einer entsprechend begründeten Gestaltungsplanpflicht in der Grundordnung sei).

Die strittige Gestaltungsplanpflicht erweist sich weiter als verhältnismässig. Während die erzielbaren Verbesserungen keineswegs marginal erscheinen, ist hinsichtlich der Zumutbarkeit entscheidend, dass der Gestaltungsplanpflicht keine negative Vorwirkung zukommt, so dass sie der Realisierung einer Baubewilligung, sofern diese rechtskräftig würde, nicht entgegenstehen würde, weshalb die Rekurrentin aus dem bisherigen Planungsaufwand nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermag.

Ebenfalls nicht verletzt ist der Grundsatz der Planbeständigkeit: Zunächst erfolgte im Rahmen der zur BZO 2016 führenden Teilrevision im Gestaltungsplanperimeter lediglich die generelle technische Aufzoning, so dass die massgebliche Zonierung älter als der Planungshorizont von 15 Jahren

ist. Selbst wenn auf die BZO 2016 abgestellt würde, wäre sodann nicht generell der Zeitpunkt des Inkrafttretens, sondern primär derjenige des Festsetzungsbeschlusses massgebend, da in der Folge seitens des Planungsträgers grundsätzlich keine Änderung mehr vorgenommen werden kann. Vor allem aber ist der Planungsträger im Rahmen einer umfassenden Teilrevision aufgrund der gebotenen Gesamtopitik nicht gehalten, zwingend jede spezifisch ein einzelnes Areal betreffende Entwicklung zu antizipieren, mit der Konsequenz, dass ihm widrigenfalls die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht im Rahmen einer nachgelagerten Vorlage von vornherein verwehrt wäre. Dies umso weniger, als die vorliegend zwischenzeitlich eingetretene Änderung (im Sinne der Einreichung eines Baugesuchs) zulässige Veranlassung einer neuen planerischen Festlegung sein kann. Im Rahmen der Interessenabwägung überwiegt sodann das dargelegte erhebliche öffentliche Interesse das im Sinne obiger Ausführungen erheblich zu relativierende Interesse der Rekurrentin am unveränderten Bestand der aktuellen nutzungsplanerischen Festlegungen.

Unproblematisch ist schliesslich die Abweichung von der Vorprüfung, basierte letztere doch auf dem Planungsbericht, der es gerade unterlässt, die Gründe der strittigen Gestaltungsplanpflicht aufzuzeigen.