



G.-Nrn. R1S.2017.05133, R1S.2017.05143 und R1S.2017.05145
BRGE I Nrn. 0029/2018, 0030/2018 und 0031/2018

Entscheid vom 23. März 2018

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

in Sachen **Rekurrierende**

R1S.2017.05133

G. S., [....]

R1S.2017.05143

1. – 11. [....]

R1S.2017.05145

1. Verein Zukunft Hochschulgebiet Zürich AGBB, [....]

2. A. M., [....]

gegen **Rekursgegnerin**

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

Mitbeteiligte

2. Stadt Zürich, Lindenhofstrasse 21, 8021 Zürich

betreffend Verfügungen der Baudirektion Kanton Zürich Nrn. BVV 1172/17, 1173/17,
1174/17 vom 29. August 2017; Festsetzung Kantonale Gestaltungspläne
USZ Kernareal Ost, Wässerwies und Schmelzbergareal, Zürich

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügungen vom 29. August 2017 setzte die Baudirektion Kanton Zürich die kantonalen Gestaltungspläne "USZ-Kernareal Ost", "Wässerwies" und "Schmelzbergareal", alle im Hochschulgebiet Zürich-Zentrum, fest.

B.

Gegen diese Verfügungen erhob G. S. mit Eingabe vom 29. September 2017 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich mit dem Hauptantrag, die Entscheide seien aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin.

Mit Eingabe vom 2. Oktober 2017 erhoben sodann L. E. und zehn weitere Rekurrierende fristgerecht Rekurs und beantragten die Aufhebung der Entscheide unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin.

Schliesslich reichten mit Eingabe vom 2. Oktober 2017 der Verein Zukunft Hochschulgebiet Zürich AGBB und A. M. einen Rekurs ein und beantragten in der Hauptsache ebenfalls die Aufhebung der Entscheide unter den gesetzlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen.

C.

Mit Verfügungen vom 3. bzw. 5. Oktober 2017 wurden die Rekurseingänge unter den Geschäfts-Nrn. R1S.2017.05133 (G. S., nachfolgend Rekurrent 1), R1S.2017.05143 (L. E. etc., nachfolgend Rekurrentschaft 2) und R1S.2017.05145 (Verein Zukunft Hochschulgebiet Zürich AGBB und A. M., nachfolgend Rekurrentschaft 3) vorgemerkt und die Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingaben vom 1. bzw. 3. November 2017 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Rekurse.

E.

Mit Repliken vom 30. November 2017 und 4. Dezember 2017 hielten die Rekurrierenden an ihren Anträgen fest.

F.

Mit Verfügungen vom 4. Dezember 2017 wurde die Stadt Zürich als Mitbeteiligte in das Rekursverfahren beigegeben und es wurde ihr eine Frist zur Stellungnahme zu den bisherigen Eingaben angesetzt.

G.

Mit Eingaben vom 3. Januar 2018 erstattete die Baudirektion ihre Dupliken, wobei sie an ihrem Antrag festhielt. Mit Eingaben vom 3. Januar 2018 reichte auch die Stadt Zürich ihre Stellungnahmen ein und beantragte die Abweisung der Rekurse unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden.

H.

In ihren weiteren Stellungnahmen vom 29. Januar 2018 hielten die Rekurrierenden wiederum an ihren Anträgen fest.

I.

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

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurse beziehen sich auf dieselben Gestaltungspläne. Die Verfahren sind daher aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen.

2.1.

Zum Rekurs und zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Dasselbe gilt für die Anfechtung von Erlassen (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]).

Das Erfordernis des Berührtseins beinhaltet, dass der Rekurrent in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zum Streitgegenstand stehen und stärker als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit von diesem betroffen sein muss. Das vom Gesetz alsdann verlangte schutzwürdige Interesse (Anfechtungsinteresse) setzt voraus, dass der Rekurrent mit der Gutheissung des Rekurses einen Nutzen erlangt bzw. einen Nachteil abwendet. Sofern und soweit der Rekurs mit hierzu von vornherein ungeeigneten Rügen begründet wird, fehlt es am Anfechtungsinteresse. Das Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Das Kriterium der Schutzwürdigkeit zeigt indes an, dass nicht jedes beliebige Interesse anerkannt wird; ob ein Interesse schutzwürdig ist, ergibt sich aus seiner rechtlichen Würdigung. Der angestrebte Nutzen muss stets ein eigener sein. Allein die Wahrnehmung von öffentlichen Interessen oder Interessen Dritter genügt demnach nicht. Der Rekurrent muss zudem von der Anordnung unmittelbar betroffen sein. Schliesslich ist zu verlangen, dass das Anfechtungsinteresse aktuell ist (Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 Rz. 10 ff. und 53 ff.).

Werden gestützt auf § 338a PBG raumplanungsrechtliche Festlegungen angefochten, sei es durch den Eigentümer einer von der Festlegung erfassten Parzelle, sei es durch einen Dritten (Nachbarn), entsprechen die Legitimationsvoraussetzungen grundsätzlich den vorstehend dargelegten für die Anfechtung von baurechtlichen Entscheiden. Dies mit dem Unterschied, dass das Interesse des Rekurrenten nicht zwingend aktuell sein muss. So kann bei Nachbarrekursen gegen Ein- oder Aufzonungen die Legitimation nicht mit der Begründung in Frage gestellt werden, die Beeinträchtigung trete erst später mit der Ausschöpfung der neuen oder erweiterten Baubefugnisse ein (Bertschi, § 21 Rz. 69). Zudem kann, je nach Geltungsbereich bzw. Auswirkungen der angefochtenen raumplanerischen Anordnung, eine Vielzahl von Grundstücken bzw. Personen betroffen sein, ohne dass diese deswegen als - nicht legitimierte - Allgemeinheit zu betrachten wären (Bertschi, § 21 Rz. 14).

2.2.

Der Rekurrent 1 ist Eigentümer einer Stockwerkeinheit auf dem Grundstück Kat.-Nr. [...] an der M.-Strasse in Zürich. Die Rekurrierenden der Rekurrentenschaft 2 sind – mit einer Ausnahme – wie der Rekurrent 1 ebenfalls Stockwerkeigentümer dieser Liegenschaft. Einer der Rekurrierenden ist Miteigentümer der Autoeinstellhalle in diesem Gebäude und Eigentümer der Nachbarliegenschaft Kat.-Nr. [...] an der G.-Strasse. Von den genannten Grundstücken besteht eine Sichtverbindung zu den Perimetern der drei angefochtenen Gestaltungspläne bzw. zu den dort geplanten Bauvolumen. Aufgrund der erheblichen Ausmasse der Bauvolumen ist die legitimationsbegründende Betroffenheit trotz Distanzen von teilweise mehr als 300 m zu bejahen. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Rekurse des Rekurrenten 1 und der Rekurrentenschaft 2 einzutreten.

2.3.1.

Die Rekurrentenschaft 3 führt zur Legitimation zunächst aus, die angefochtenen Gestaltungspläne seien ein Teil einer einheitlichen Planung im gesamten Hochschulquartier. Die insgesamt sechs kantonalen Gestaltungspläne, wovon bislang deren drei festgesetzt worden seien, würden eine planerische Einheit bilden. Die Gestaltungspläne könnten nicht isoliert voneinander beurteilt werden. Deshalb sei für die Frage der Legitimation die gesamte Planung zu betrachten. Sei ein Rekurrent von einem Gestaltungsplan betroffen, sei er auch zur Anfechtung der anderen Gestaltungspläne berechtigt.

Im Weiteren sei der Verein Zukunft Hochschulgebiet Zürich AGBB zur egoistischen Verbandsbeschwerde zuzulassen. Die Rekurrentin 2 im Verfahren G.-Nr. R1S.2017.05145 wohne in einer Distanz von rund 75 m zum Gestaltungsplanperimeter "Schmelzbergareal" und rund 110 m zum Gestaltungsplangebiet "USZ-Kernareal Ost". Aufgrund der Hanglage bestehe direkte Sichtverbindung zu den im Gebiet "USZ-Kernareal Ost" geplanten Bauvorhaben.

2.3.2.

Zunächst ist entgegen der Auffassung der Rekurrentenschaft festzuhalten, dass die Legitimationsvoraussetzungen für die drei angefochtenen Gestaltungspläne je einzeln zu beurteilen sind. Sie sind zwar Teil einer gesamthaften Planung, es besteht aber keine unmittelbare Abhängigkeit der Ge-

staltungspläne untereinander in der Art, dass die Änderung oder Aufhebung eines der Gestaltungspläne zwingend eine Überarbeitung oder Aufhebung der übrigen Gestaltungspläne nach sich zöge.

2.3.3.

Die oben genannten Legitimationsvoraussetzungen (§ 338a PBG) gelten auch bei der sogenannten egoistischen Verbandsbeschwerde. Hierbei handelt es sich um eine Form der Prozessstandschaft, die darin besteht, dass eine Vereinigung zwar im eigenen Namen, aber ausschliesslich im Interesse ihrer Mitglieder ein Rechtsmittel ergreift. Zur Bejahung der Legitimation müssen verschiedene Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein. Bei der Vereinigung muss es sich um eine juristische Person handeln, und die Wahrung der betreffenden Interessen ihrer Mitglieder muss eine ihrer statutarischen Aufgaben sein. Von den Mitgliedern muss zumindest eine beträchtliche Anzahl von der angefochtenen Anordnung so betroffen sein, dass jeder Einzelne auch für sich betrachtet nach § 338a PBG anfechtungsbefugt wäre. Von der Erfüllung dieser Voraussetzung kann nicht etwa deshalb abgesehen werden, weil der entsprechende Nachweis gegebenenfalls nur schwer zu erbringen ist.

2.3.4.

Beim Verein Zukunft Hochschulgebiet Zürich AGBB handelt es sich um eine juristische Person. Sein Zweck besteht gemäss Statuten (act. 6.2., G.-Nr. R1S.2017.05145) unter anderem in der Wahrung der gegen Bauvorhaben wie das Hochschulgebiet Zürich Zentrum gerichteten Interessen seiner Mitglieder. Er ist laut Statuten zu diesem Zwecke befugt, im Namen seiner Mitglieder die hierzu erforderlichen Rechtsmittel zu ergreifen. Aufgrund der Lage der im Eigentum der Vereinsmitglieder befindlichen oder von diesen gemieteten Liegenschaften (act. 6.3. und 6.4., G.-Nr. R1S.2017.05145) kann davon ausgegangen werden, dass betreffend die drei angefochtenen Gestaltungspläne jeweils eine Mehrheit von ihnen auch für sich betrachtet rekursberechtigt wäre. Dies allein aufgrund der Sichtverbindung zu den Gestaltungsplanperimetern bzw. zu den dort geplanten Bauvolumen. Auch hier gilt, dass die legitimationsbegründende Betroffenheit aufgrund der erheblichen Ausmasse der Bauvolumen trotz Distanzen von teilweise mehr als 400 m zu bejahen ist. Der Verein Zukunft Hochschulgebiet Zürich AGBB ist somit zum Rekurs legitimiert. Gleiches gilt aufgrund der gegebenen Sichtverbindungen auch für die Rekurrentin 2

im Verfahren G.-Nr. R1S.2017.05145. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf den Rekurs der Rekurrentschaft 3 einzutreten.

3.1.

Die Rekurrierenden machen unter anderem geltend, mit den drei angefochtenen und drei weiteren, noch nicht festgesetzten kantonalen Gestaltungsplänen ("USZ-Kernareal West", "USZ-Kernareal Mitte" und "Gloriarank"), werde nicht bloss eine "Baute oder Anlage" im Sinne von § 84 Abs. 2 PBG geplant, vielmehr werde ein ganzes Quartier umgeplant; mithin handle es sich um eine Ortsplanung. Gestaltungspläne seien indes nur für "bestimmt umgrenzte Gebiete" zulässig (§ 83 Abs. 1 PBG). Die Grösse der vorliegend erfassten Gebiete sprengt den Anwendungsbereich von Gestaltungsplänen. Veränderungen von solchem Ausmass seien via BZO-Änderung vorzunehmen. Die losgelöste Festlegung von Gestaltungsplänen für das gesamte Hochschulquartier verstosse auch gegen die Vorgaben des Stufenbaus der Planung gemäss Art. 6 ff. und 14 ff. RPG sowie §§ 18 ff. und 45 ff. PBG. Mit den Gestaltungsplänen werde zudem die gesetzliche Zuständigkeitsordnung unterlaufen, wonach für den Erlass der Bau- und Zonenordnung die Gemeinden und nicht der Kanton zuständig sei (§ 45 PBG). Es werde in unzulässiger Weise in die Planungshoheit der Gemeinde eingegriffen.

3.2.

Die Baudirektion führt aus, das Planungs- und Baugesetz sehe vor, dass der Kanton Gestaltungspläne für Bauten und Anlagen festsetze, die im kantonalen oder in den regionalen Richtplänen enthalten seien (vgl. § 84 Abs. 2 PBG). Mit diesem Instrument werde die kantonale Aufgabenerfüllung ermöglicht. Dahinter stehe teilweise auch die Absicht, die räumliche Abstimmung bestimmter Vorhaben im kantonalen Interesse von Anfang bis Ende sicherzustellen und zu verhindern, dass Abstimmung sowie kantonale Aufgabenerfüllung durch kommunale Planungen beeinträchtigt oder behindert würden. Der Kantonsrat habe im kantonalen Richtplan in Bezug auf die Schaffung der grundeigentümergebundenen Nutzungsplanung im Hochschulgebiet explizit festgehalten, dass der Kanton im Hochschulgebiet in der Regel kantonale Gestaltungspläne festsetze. Darin liege de facto eine

Auslegung des Gesetzgebers seiner eigenen kantonalen Bestimmung von § 84 Abs. 2 PBG.

Die Festsetzung der drei Gestaltungspläne sei gestützt auf § 84 Abs. 2 PBG erfolgt. Es liege keine Verletzung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung vor (§§ 2 lit. b und c sowie 84 Abs. 2 PBG). Das Verfahren sei bundesrechtskonform und die Rechte der Stimmbürger würden nicht umgangen.

Mit dem kantonalen Richtplaneintrag zum Hochschulgebiet bestehe die notwendige Grundlage für die kantonalen Gestaltungspläne. Im regionalen Richtplan der Stadt Zürich sei das Hochschulgebiet als Gebiet mit ÖBA Nr. 3 "Hochschulgebiet, Unispital" und dem Koordinationshinweis auf Pt. 6.1.2. des kantonalen Richtplans festgelegt. Die kommunale Zonierung werde nur schon aufgrund des regionalen Richtplans nachzuführen sein. Des Weiteren würden die drei Gestaltungsplanperimeter im Hochhausgebiet III gemäss BZO der Stadt Zürich liegen. Damit sei eine qualitätsvolle Weiterentwicklung des Gebietscharakters bzw. der Stadtsilhouette und eine gegenüber dem Bestand geänderte Höhenentwicklung vorweggenommen worden. Die Planungspflicht werde nicht dadurch erfüllt, dass ein Vorhaben schematisch alle Entscheidungsetappen eines planerischen Stufenbaus abhake, sondern dadurch, dass die angemessenen Stationen aufgesucht würden. Unter dem Aspekt der Verwirklichung der übergeordneten kantonalen Richtplanung sei der gewählte Weg rechtmässig. Sämtliche raum- und umweltrelevanten Aspekte seien stufengerecht untersucht worden.

Die Stadt Zürich habe kein Rechtsmittel gegen den kantonalen Richtplaneintrag erhoben. Mithin habe der Grosse Gemeinderat der Stadt Zürich als Legislativorgan in der streitbetroffenen Planung keine Verletzung seiner Planungsautonomie erblickt. Der Stadtrat habe sich sowohl bei der kantonalen Richtplanung wie auch im Gestaltungsplanverfahren in den Planungsprozess eingebracht. Auf eine Einigungsverhandlung nach § 84 Abs. 2 PBG sei verzichtet worden. Die Anträge und Hinweise seien sachgerecht berücksichtigt worden, so dass keine Differenzen zwischen der Stadt und der Baudirektion beständen.

Die Gestaltungspläne würden räumlich und sachlich nur soweit gehen, als dies zur Sicherstellung des langfristigen Betriebs und der Weiterentwicklung der betroffenen Institutionen notwendig sei. Die von den Rekurrierenden behauptete Beschränkung ergebe sich nicht aus dem Planungsinstru-

ment des kantonalen Gestaltungsplans. In den vom Gestaltungsplan betroffenen Gebieten könnten mehrere Bauten und Anlagen enthalten sein.

3.3.

Die Stadt Zürich verweist auf die richtplanerische Grundlage der Gestaltungspläne. Die gewichtigen überkommunalen öffentlichen Interessen würden eine Festsetzung der Nutzungsplanung durch eine kantonale Instanz begründen. § 84 Abs. 2 PBG regle die Zuständigkeit abschliessend zugunsten der zuständigen Direktion und lasse in einem Fall wie dem vorliegenden keinen Raum für eine autonome Festsetzung der Sondernutzungsplanung durch die Gemeinde. Die Gemeindeautonomie werde somit nicht verletzt.

Auf Grundlage der Richtplanung werde der Stadtrat im ersten Quartal des Jahres 2018 dem Gemeinderat eine Vorlage überweisen, welche die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung für das Hochschulgebiet Zürich-Zentrum zum Gegenstand habe. Die öffentliche Auflage dieser BZO-Teilrevision habe vom 7. April bis 12. Juni 2017 stattgefunden. Das Hochschulgebiet werde der Zone für öffentliche Bauten zugewiesen, und zwar gebietsweise differenziert von Oe2 bis Oe7 gemäss dem baulichen Bestand und unter Beachtung der vorgesehenen öffentlichen Bauten. Dergestalt werde in der Grundordnung in differenzierter Weise eine Bebauungsstruktur nutzungsplanerisch vorgegeben, welche die für diesen Zonentyp geltenden Grundmasse fortführe und zugleich die öffentlichen Bauvorhaben im Gebiet angemessen berücksichtige. Damit würden im Sinne von § 60 PBG von der Regelbauweise abweichende Vorschriften aufgestellt, welche die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Sinne der Masterplanung und Richtplanung erleichtern würden. Es gelangten die Grundmasse gemäss Art. 24a BZO zur Anwendung. Ausserdem werde beantragt, dass für das Hochhausgebiet (recte wohl Hochschulgebiet) Zürich-Zentrum eine maximal zulässige Höhenkote von 512 m ü. M. gelten soll, dies gestützt auf die kantonale Richtplanrevision vom 13. März 2017, die eine solche Höhenbeschränkung behördenverbindlich vorschreibe. Dieses Regelwerk gemäss BZO-Teilrevision werde überall dort im Hochschulgebiet Anwendung finden, wo keine kantonalen Gestaltungspläne in Kraft treten würden. Die drei streitbetroffenen Gestaltungspläne, welche die jeweils gültige Rahmennutzungsplanung (teilweise) suspendieren würden, seien in ihren Vorschriften spezifischer und/oder abweichend (Baubereiche und Gebäudemantellinien,

freie Geschossigkeit innerhalb der Höhenkoten, Nutzungsmasse), oder auch strenger (publikumsorientierte Erdgeschossnutzungen, besonders gute Gesamtwirkung, Pflicht zur Durchführung von Architekturwettbewerben). Die kantonalen Gestaltungspläne stellten letztlich eine aus städtebaulicher Sicht willkommene sondernutzungsplanerische "Schärfung" der zukünftigen "ZöBa"-Grundordnung dar.

In Bezug auf die Grösse des Gestaltungsplangebietes weist die Mitbeteiligte auf die Gestaltungspläne "Escher-Wyss-Gebiet", "Manegg", "Stadtraum HB" und "Überlandpark" hin, wo ebenfalls für grosse Gebiete und eine grosse Anzahl von Bauten und Anlagen Gestaltungsplanvorschriften als Instrument der Nutzungsplanung eingesetzt worden seien. Analog zu § 79 Abs. 1 PBG habe der Geltungssperimeter des Gestaltungsplans im Hinblick auf den Zweck bzw. das öffentliche Interesse geeignet zu sein. Die Gebietsausscheidung müsse eindeutig sein, sodass klar sei, welche Liegenschaften von den Gestaltungsplanvorschriften betroffen seien. Dies sei vorliegend sichergestellt. Das Ausmass der Areale ergebe sich aus der Notwendigkeit der Erfüllung der überkommunalen Aufgabe und sei somit durch ein überwiegendes öffentliches Interesse begründet.

3.4.1.

Der Gestaltungsplan im Sinne von §§ 83 ff. PBG ist ein Institut der kommunalen Nutzungsplanung. Es handelt sich um einen Sondernutzungsplan, der eine städtebaulich, architektonisch und wohnhygienisch einwandfreie Überbauung anstrebt. Zu diesem Zweck stellt er für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung auf, welche von den allgemeinen Festlegungen der Bau- und Zonenordnung abweicht und diese überlagert. So werden mit Gestaltungsplänen für bestimmte umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt; dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 PBG). Der Gestaltungsplan hat auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind; überdies kann er Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten (§ 83 Abs. 3 PBG). Anders als bei Arealüberbauungen und Sonderbauvorschriften sind die Grundeigentümer im Perimeter eines Gestaltungsplans an dessen Festlegungen gebunden. Die Grundordnung wird also ersetzt, wo-

mit nur noch gestaltungsplankonform gebaut werden darf (vgl. zum Ganzen Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 317 ff.).

3.4.2.

Die Bau- und Zonenordnung wird durch die Gemeinden erlassen (§§ 2 lit. c und 45 Abs. 1 PBG). Nach § 84 Abs. 2 PBG kann indes die zuständige Direktion für Bauten und Anlagen, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan enthalten sind, öffentliche Gestaltungspläne festlegen (sogenannte "kantonale Gestaltungspläne"). Dem Kanton steht insoweit die Kompetenz zu, anstelle der Gemeinde bzw. des für den Erlass der Bau- und Zonenordnung zuständigen Organs (§ 86 PBG) die Nutzungsordnung für ein bestimmt umgrenztes Gebiet im Rahmen eines Gestaltungsplans zu regeln. Dabei kann er sich aber nach dem Gesagten nicht beliebig über die kommunale Grundordnung hinwegsetzen. Der Gestaltungsplan hat sich grundsätzlich am Rahmennutzungsplan zu orientieren. Er soll diesen präzisieren und ergänzen. In einem gewissen Rahmen darf er vom Rahmennutzungsplan abweichen. Er darf ihm aber nicht grundsätzlich widersprechen. Die Abweichungen dürfen nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert wird (Heinz Aemisegger, Samuel Kissling, Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, hrsg. von Heinz Aemisegger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Alexander Ruch, Zürich/Basel/Genf 2016, Vorbem. Rz. 76; BGE 135 II 209 E. 5.2). Insoweit ist der Gestaltungsplan an die Grundordnung gebunden. Er darf namentlich die vom Bundesrecht erwartete Gesamtsicht nicht unterlaufen (vgl. Pierre Tschannen, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, hrsg. von Heinz Aemisegger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Alexander Ruch, Zürich 1999, Art. 2 Rz. 29).

3.5.

In den Planungsberichten (Art. 47 RPV) zu den drei angefochtenen Gestaltungsplänen wird ausgeführt, die Festsetzungszuständigkeit entspreche derjenigen überkommunaler Nutzungszonen (§§ 36 und 39 PBG). Bei den kantonalen Gestaltungsplänen handle es sich um eine Nutzungsplanung höherer Stufe im Sinne von § 16 Abs. 1 PBG, welche folglich die kommunale Nutzungsplanung übersteuere. Das bedeute auch, dass der Frage der Sinnentleerung durch Abweichung von der kommunalen Grundordnung in diesem Kontext nicht die gleiche Bedeutung zukomme. Entscheidend sei

vielmehr, dass die Legitimation und planerische Abstimmung über das Festsetzungsverfahren des kantonalen oder regionalen Richtplans erfolge (Planungsberichte, Ziff. 3.4.).

Dies trifft nach dem Gesagten nicht zu. Die Zuständigkeit der Baudirektion gemäss § 84 Abs. 2 PBG zur Festsetzung von kantonalen Gestaltungsplänen ändert nichts an der Einordnung des Gestaltungsplans in die planerische Stufenfolge. Unabhängig davon, ob es sich um einen öffentlichen (§ 84 PBG) oder um einen privaten (§ 85 PBG) Gestaltungsplan handelt, und unabhängig von der entsprechenden Festsetzungskompetenz bleiben Gestaltungspläne im Sinne von § 83 PBG Institute der kommunalen Nutzungsplanung auf gleicher Stufe wie der Rahmennutzungsplan (vgl. BGr 1C_146/2007 vom 4. März 2008, E. 2.4.). Dies ergibt sich aus der Systematik des Planungs- und Baugesetzes und zeigt sich auch in der Bestimmung von § 84 Abs. 2 PBG. Demgemäss hat die Baudirektion die Gemeinden vor der Festsetzung über das Ergebnis der Planaufgabe zu orientieren, auf ihr Verlangen hin die Gemeinderäte zu einer Einigungsverhandlung einzuladen und berechtigten Begehren der Gemeinden zu entsprechen (§ 84 Abs. 2 PBG). Mit der Festlegung eines kantonalen Gestaltungsplans (§ 84 Abs. 2 PBG) wird mithin kein Gebiet ausgeschieden, welches wie die Landwirtschaftszone und die kantonalen Freihaltezonen (§§ 36 ff. PBG) der kantonalen Rahmennutzungsplanung unterliegt.

3.6.1.

Das Gebiet des kantonalen Gestaltungsplans "Wässerwies" ist nach geltender Zonenordnung etwa zur Hälfte der Freihaltezone FC (Sport- und Badeanlagen, Art. 81 BZO) zugeordnet. Heute befindet sich dort eine Sport-Aussenanlage. Der Gestaltungsplan sieht an dieser Stelle einen Baubereich für Hochhäuser vor. Damit setzt sich dieser Gestaltungsplan in einen offensichtlich unzulässigen Widerspruch zur geltenden Grundordnung. Geplant ist zwar eine Teilrevision der BZO im Hochschulgebiet Zürich-Zentrum, die den Perimeter des Gestaltungsplans "Wässerwies" einer Zone für öffentliche Bauten zuschlägt. Indes dürfen die vorliegend angefochtenen Gestaltungspläne nicht in Kraft treten, bevor die revidierte Zonenordnung rechtskräftig wird (siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen).

3.6.2.

Der übrige Bereich des Gestaltungsplanperimeters "Wässerwies" sowie die von den Gestaltungsplänen "USZ-Kernareal Ost" und "Schmelzbergareal" erfassten Gebiete sind keiner Zone gemäss geltender Bauordnung 1991 zugewiesen. Mehrheitlich gelten hier noch die Festlegungen der Bauordnung der Stadt Zürich vom 12. Juni 1963. Demgemäss gehören die streitbetreffenen Gestaltungsplangebiete der Wohnzone B und – zu einem kleinen Teil im Bereich Schmelzbergareal – der Wohnzone C gemäss Art. 3 Bauordnung 1963 an. Das nicht gemäss geltender Bauordnung zonierte Hochschulgebiet umfasst eine Fläche von ca. 0,23 km². Die Frage, inwiefern die angefochtenen Gestaltungspläne der altrechtlichen Grundordnung entsprechen, kann unter den vorliegend gegebenen Umständen offenbleiben, wie sich aus den nachfolgenden Ausführungen ergibt.

Die Bauordnung 1963 wurde vor Erlass des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) erlassen. Sie enthält keine Angaben darüber, welche Nutzungen in den Wohnzonen zulässig sind. Auch das Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893, welches gemäss Art. 1 Abs. 2 der Bauordnung 1963 vorbehalten bleibt, hilft hier nicht weiter. Nach § 52 PBG sind Wohnzonen in erster Linie für Wohnbauten bestimmt. Die heute tatsächlich vorhandene und die in den Richtplänen vorgesehene künftige Nutzung des Hochschulgebiets Zürich-Zentrum entspricht offensichtlich nicht derjenigen einer Wohnzone nach § 52 PBG. Die Zonierung nach Bauordnung 1963 ist folglich nicht PBG-konform. Bemühungen, dieses Gebiet einer Zone für öffentliche Bauten zuzuordnen, sind in der Vergangenheit gescheitert. Die Stadt Zürich ist aber nach § 45 PBG verpflichtet, eine Bau- und Zonenordnung zu erlassen, die den Instituten, Begriffen, Mess- und Berechnungsweisen sowie den Mindestanforderungen des kantonalen Rechts entspricht. Eine solche Grundordnung fehlt bislang im Hochschulgebiet Zürich-Zentrum, ist aber – wie noch weiter auszuführen sein wird – Voraussetzung für die Festsetzung von Gestaltungsplänen. Erst mit der Festlegung der Grundordnung wird der Rahmen für Abweichungen davon abgesteckt und steht fest, inwiefern die Grundordnung überhaupt zu präzisieren und zu ergänzen ist.

3.6.3.

Im Entscheid vom 30. September 2004 (VB.2004.00041) hielt es das Verwaltungsgericht "unter dem Aspekt der planerischen Stufenfolge" und "unter dem Aspekt der Verwirklichung der übergeordneten Richtplanung" für

zulässig, *anstelle* eines kommunalen Rahmennutzungsplans unmittelbar einen Gestaltungsplan zu erlassen. Dazu ist zu bemerken, dass nur schon die Tatsache, dass sich dem Verwaltungsgericht die Frage stellte, ob das Fehlen einer kommunalen Rahmennutzungsplanung der Festsetzung eines Gestaltungsplans entgegensteht, darauf schliessen lässt, dass es sich um eine ungewöhnliche Konstellation handelt. Der Entscheid ist wohl vor dem Hintergrund der aussergewöhnlichen Planungsgeschichte des betroffenen Gebietes zu verstehen und erging ausserdem noch vor dem wegleitenden Entscheid "Rüti" des Bundesgerichts, demgemäss die Abweichungen eines Gestaltungsplans von der Grundordnung nicht dazu führen dürfen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde (BGE 135 II 209, E. 5.2.). Dies setzt eine Grundordnung voraus, bevor ein Gestaltungsplan erlassen wird. Weiter geht aus den Erwägungen des Verwaltungsgerichtsentscheids nicht hervor, weshalb jenes Vorgehen nicht nur unter dem Aspekt der planerischen Stufenfolge, sondern auch unter dem Aspekt des Verhältnisses von Grundordnung und Gestaltungsplan als zulässig erachtet wurde. Als wesentlicher Unterschied erscheint sodann der Umstand, dass jenem privaten Gestaltungsplan – anders als in den vorliegenden Fällen – die Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinde und damit das Organ, welches für den Erlass der Bau- und Zonenordnung zuständig ist, zugestimmt haben (§ 86 PBG). Die Bau- und Zonenordnung wurde somit – wenn auch in Form eines Gestaltungsplans – so doch von der dafür zuständigen Instanz erlassen (§ 45 PBG) und nicht von der Baudirektion.

3.6.4.1.

Gegen die Festsetzung der vorliegend angefochtenen Gestaltungspläne *anstelle* einer PBG-konformen kommunalen Rahmennutzungsordnung spricht zunächst die Zuständigkeitsregelung gemäss § 45 Abs. 1 PBG. Die Baudirektion hat die Kompetenz, im Rahmen der von der Gemeinde erlassenen Grundordnung bzw. im Rahmen der zulässigen Abweichungen davon, öffentliche Gestaltungspläne zu erlassen. Soweit den öffentlichen Gestaltungsplänen mangels einer gesetzeskonformen Grundordnung (auch) die Funktion einer kommunalen Rahmennutzungsordnung zukommt, steht ihr diese Kompetenz nicht zu.

3.6.4.2.

Gegen die Festsetzung der vorliegend angefochtenen Gestaltungspläne *anstelle* einer PBG-konformen kommunalen Rahmennutzungsordnung sprechen sodann die Vorgaben des Raumplanungsgesetzes (Art. 2 und 14 ff. RPG, Art. 3 Raumplanungsverordnung [RPV]). Danach hat die Nutzungsplanung das ganze Planungsgebiet vollständig zu erfassen und soll aus einer Gesamtsicht heraus erfolgen, unter umfassender Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Interessen und Gesichtspunkte. Der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebietes widerspricht der Planungspflicht von Art. 2 Abs. 1 RPG. Werden Sondernutzungsplanungen im Zuge einer Gesamtrevision der kommunalen Zonenplanung vorgezogen, müssen sie sich in deren planerisches Gesamtkonzept einordnen, d.h. sie dürfen nicht ohne Bezug zur übrigen Ortsplanung erlassen werden. Das Bundesgericht hielt eine vorgezogene Teilplanung für eine Fraktion (im Rahmen der Totalrevision des bundesrechtswidrigen kommunalen Zonenplans) nur für zulässig, wenn sich die Teilplanung ins planerische Gesamtkonzept der Gemeinde einfüge und die weitere Planung für den Rest des Gemeindegebietes nicht präjudiziere (BGr 1C_573/2015 vom 5. Juli 2016, E. 2.2 f.). Aus dem Entscheid des Bundesgerichts ergibt sich sodann, dass eine materielle Koordination nicht genügt und es auch einer formellen Koordination bedarf. Demnach hätte in jenem Fall das Inkrafttreten des Sondernutzungsplans von der Rechtskraft des Zonenplans abhängig gemacht werden müssen (E. 2.4).

3.7.

Damit die im Masterplan Hochschulgebiet Zürich-Zentrum genannten Projekte bewilligungsfähig werden, ist eine rechtsverbindliche planerische Grundlage notwendig. Das vom kantonalen Richtplan entsprechend dem Masterplan erfasste, planungsbedürftige Gebiet geht weit über die streit betroffenen Gestaltungsplanperimeter hinaus. Das Planungsgebiet wird von den Gestaltungsplänen somit nicht vollständig erfasst. Deren Festsetzung könnte darum – selbst wenn eine gesetzeskonforme Grundordnung gegeben wäre – der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung für das Hochschulgebiet Zürich-Zentrum nur vorgezogen werden, wenn sich die Gestaltungspläne in das nutzungsplanerische Gesamtkonzept der Stadt für das Hochschulgebiet Zürich-Zentrum einfügen.

Der kantonale Richtplan (Teilrevision des kantonalen Richtplans betreffend die Gebietsplanung Hochschulgebiet Zürich-Zentrum, Beschluss des Kantonsrates vom 13. März 2017) enthält in Pt. 6.2.1 eine Liste und in Abbildung 6.2 eine Karte mit den in den angefochtenen Gestaltungsplänen vorgesehenen Objekten. Er nennt sodann Eckwerte der Gebietsentwicklung, etwa die Erweiterung der heutigen Geschossfläche von rund 870'000 m² um max. 320'000 m² und eine Bauhöhe von (wohl maximal) 512 m ü. M. für Neubauten. Weiter werden Grundsätze und Vorgaben für die Sicherung und Entwicklung der Standortqualität festgelegt, u.a. in Bezug auf die verkehrliche Erschliessung, städtebauliche Aspekte, prioritäre Nutzungen, Erdgeschossnutzungen und den Bedarf an Sportflächen.

Der regionale Richtplan Stadt Zürich definiert das Hochschulgebiet als Zentrumsgebiet und als Gebiet für öffentliche Bauten. Zu den Funktionen und Entwicklungszielen wird Folgendes aufgeführt: "Weiterentwicklung des Hochschulgebiets (Hochschulen, Universitätsspital). Publikumsorientierte Erdgeschossnutzungen, die den Bezug zwischen spezifischen Nutzungen im Hochschulquartier und dem öffentlichen Raum (Rämistrasse) herstellen."

Auf Stufe der kommunalen Nutzungsplanung ist für das gesamte Hochschulgebiet eine gesamtheitliche Grundordnung festzusetzen, die – anders als die im betreffenden Gebiet heute geltende Bauordnung 1963 – mit dem kantonalen Recht und dem Bundesrecht konform ist und der Richtplanung entspricht. Dabei ist der kommunale Planungsgeber zwar an die Vorgaben der Richtpläne gebunden, die Nutzungsordnung ist aber nicht bloss deren Ableitung oder Vollzug (vgl. Tschannen, Art. 2 Rz. 27; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 165). Die Richtpläne belassen der Gemeinde Spielraum bei der Umsetzung der Vorgaben. Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass zwischen den angefochtenen Gestaltungsplänen und der Grundordnung unzulässige Widersprüche entstehen, auch wenn sowohl Gestaltungspläne wie auch die Rahmennutzungsordnung der übergeordneten Richtplanung zu entsprechen haben (§ 16 Abs. 1 PBG). Bevor für grössere Vorhaben Gestaltungspläne wie die vorliegend angefochtenen festgelegt werden, ist die Bau- und Zonenordnung im Hochschulgebiet zu revidieren. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die Gestaltungspläne die BZO-Teilrevision negativ präjudizieren. Anhand der Grundordnung wird zu beurteilen sein, ob sich die Gestaltungspläne mit dem planerischen Gesamtkonzept vereinbaren lassen, wel-

ches der Grundordnung zugrunde liegen muss. Dass die Gestaltungspläne eine rechtskräftige und gesetzeskonforme Grundordnung voraussetzen, zeigt sich auch in Art. 3 Abs. 1 der Gestaltungsplanvorschriften. Demgemäss gelten, soweit der kantonale Gestaltungsplan nichts Anderes bestimmt, die Bestimmungen der Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Zürich sowie die Baubegriffe des Planungs- und Baugesetzes (PBG) samt zugehöriger Verordnungen.

Im Ergebnis ist Folgendes festzuhalten: Um widersprüchliche Entscheide zu verhindern und weil die Zulässigkeit der Gestaltungspläne anhand der städtischen Bauordnung zu beurteilen ist, setzt deren Erlass eine rechtskräftige Grundordnung voraus. Die vorliegend angefochtenen Gestaltungspläne dürfen somit nicht in Kraft treten, bevor die revidierte Zonenordnung Hochschulgebiet Zürich-Zentrum rechtskräftig wird. Eine nur inhaltliche Koordination, wie sie vorliegend erfolgt sein mag oder mit Blick auf die richtplanerischen Festsetzungen erfolgen muss (§ 16 Abs. 1 PBG), genügt nicht. Die Festsetzung der Gestaltungspläne hätte auch formell koordiniert werden müssen, was nicht geschehen ist (vgl. BGr 1C_843/2013 vom 22. April 2015, E. 2.4., und BGr 1C_573/2015 vom 5. Juli 2016, E. 2.3. f). In Gutheissung der Rekurse sind die angefochtenen Gestaltungspläne somit aufzuheben.

4.

Zusammengefasst sind die Rekurse gutzuheissen.

Demgemäss sind die Verfügungen der Baudirektion vom 29. August 2017 betreffend die Festsetzung der kantonalen Gestaltungspläne "USZ-Kernareal Ost", "Wässerwies" und "Schmelzbergareal" aufzuheben.

[....]