



G.-Nrn. R1S.2017.05117, R1S.2017.05153 und R1S.2017.05158
BRGE I Nr. 0047/2018, 0048/2018 und 0049/2018

Entscheid vom 4. Mai 2018

Mitwirkende Abteilungspräsident Walter Linsi, Baurichter Claude Reinhardt, Baurichterin Beatrice Bosshard, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen **Rekurrierende**

R1S.2017.05117
B. F., [...] sowie 5 weitere Rekurrierende

R1S.2017.05153
A. H., [...]

R1S.2017.05158
R. und M. S., [...] sowie weitere 37 Rekurrierende

gegen **Rekursgegnerinnen**

1. Stadt Zürich, Gemeinderat, Das Büro, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich

betreffend Gemeinderatsbeschluss vom 30. November 2016 und Genehmigungsverfügung der Baudirektion Kanton Zürich BDV Nr. 0432/17 vom 5. Juli 2017; Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO)

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 30. November 2016 setzte der Gemeinderat der Stadt Zürich eine Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung fest. Die Baudirektion Kanton Zürich genehmigte die Festsetzung mit Verfügung vom 5. Juli 2017. Die Bekanntmachung der kommunalen Festsetzung und der kantonalen Genehmigung erfolgte im Amtsblatt vom 1. September 2017.

B.

Gegen diese Entscheide erhoben B. F. und fünf Mitrekurrierende mit Eingabe vom 21. September 2017 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten sinngemäss, in der Zürcher Altstadt (Niederdorf) sei kein störendes Gewerbe zuzulassen.

Mit Eingabe vom 2. Oktober 2017 erhob sodann A. H. fristgerecht Rekurs und stellte folgende Anträge:

- "1. Der mit Beschluss des Gemeinderates vom 30. November 2016 für das Gebiet Trittligasse (oberhalb Nr. 3 und 6), Frankengasse (oberhalb Nr. 3 und 6), Schlossergasse, Neustadtgasse (südwestlich von Nr. 7a) und Winkelwiese neu festgesetzte [...] Wohnanteil von lediglich 50 % sei aufzuheben und es sei der [...] geltende Wohnanteil von 90 % zu belassen;
2. die für das genannte Gebiet festgelegte Empfindlichkeitsstufe III sei aufzuheben und es sei die bisher geltende Empfindlichkeitsstufe II zu belassen.

eventuell seien Art. 3 Abs. 1 lit. d und Art. 41 Abs. 1 BZO wie folgt neu zu formulieren:

"Art. 3 ¹ Für die folgenden Zonen gilt die Empfindlichkeitsstufe II gemäss Lärmschutz-Verordnung:

d. Kern- und Quartiererhaltungszonen mit einem Wohnanteil von 90 % sowie für das Gebiet Trittligasse [...], Schlossergasse, Neustadtgasse [...] und Winkelwiese;"

"Art. 41 ¹ In Gebieten mit einem Wohnanteil von 90 % sowie im Gebiet Trittligasse [...], Schlossergasse, Neustadtgasse [...] und Winkelwiese sind nur nicht störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe zugelassen.""

Sodann wandten sich R. und M. S. sowie 37 Mitrekurrentschaften mit Eingabe vom 2. Oktober 2017 mit folgendem Rechtsbegehren gegen die fraglichen Entscheide:

- "1. Die angefochtenen Entscheide [...] seien insoweit aufzuheben, als für die Grundstücke in der Kernzone Altstadt und dort im Perimeter Winkelwiese, Trittl-, Neustadt-, Franken- und Schlossergasse die Herabsetzung des Wohnanteils auf 50 % gemäss Zonenplan, Planausschnitt XIII, festgesetzt bzw. genehmigt worden ist, und die Stadt Zürich sei anzuweisen, den Wohnanteil in diesem Perimeter bei 90 % zu belassen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Rekursgegner."

C.

Mit Verfügungen vom 18. Oktober 2017 wurden die Rekurseingänge unter den Geschäfts-Nrn. R1S.2017.05117 (B. F. etc., nachfolgend Rekurrentschaft 1), R1S.2017.05153 (A. H., nachfolgend Rekurrent 2) und R1S.2017.05158 (R. und M. S. etc., nachfolgend Rekurrentschaft 3) vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingaben vom 20. November 2017 beantragte die Stadt Zürich, die Rekurse der Rekurrentschaften 1 und 3 seien abzuweisen. Auf den Rekurs des Rekurrenten 2 sei nicht einzutreten bzw. er sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Alles jeweils unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden.

Die Baudirektion beantragte mit Eingaben vom 15. bzw. 16. November 2017, auf den Rekurs der Rekurrentschaft 1 sei nicht einzutreten und die anderen beiden Rekurse seien abzuweisen.

E.

Die Rekurrentschaft 1 verzichtete stillschweigend auf eine Replik. Der Rekurrent 2, die Rekurrentschaft 3 und die Stadt Zürich hielten mit Repliken vom 18. Dezember 2017 bzw. Dupliken vom 19. Januar 2018 an ihren Anträgen fest. Die Baudirektion verzichtete auf eine weitere Stellungnahme. Mit Eingabe vom 5. Februar 2018 nahm die Rekurrentschaft 3 zur Duplik Stellung.

F.

Am 23. März 2018 führte die 1. Abteilung des Baurekursgerichtes im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch.

G.

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

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurse beziehen sich auf dieselben Entscheide bzw. Festsetzungen. Die Verfahren sind daher aus prozessökonomischen Gründen zu vereinen.

2.1.1.

Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten (§ 23 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Die Anforderungen an den Antrag und an die Begründung sind nicht immer gleich hoch. Sie sind weniger streng, wenn es sich um die Eingabe eines juristischen Laien handelt. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Antrag oder eine Begründung den formalen Anforderungen von § 23 Abs. 1 VRG genügt, kommt der Rekursinstanz ein gewisser Ermessensspielraum zu. Dessen Schranke bildet in jedem Fall das in Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) enthaltene Verbot des überspitzten Formalismus als besondere Form der Rechtsverweigerung. So dürfen die Anforderungen an den Antrag und die Begründung nicht zum blossen Selbstzweck werden; sie dürfen den Rechtsweg und die Verwirklichung des materiellen Rechts weder verhindern noch in unhaltbarer Weise erschweren. Aus dem Antrag muss ersichtlich sein, inwiefern nach Meinung der rekurrierenden Partei das Dispositiv der angefochtenen Verfügung abzuändern ist, sofern nicht deren gänzliche Aufhebung verlangt wird. Bei juristischen Laien genügt es, wenn aus dem

Zusammenhang und unter Bezug der Begründung zumindest sinngemäss klar wird, was der Rekurrent will. Es bedarf mithin weder eines gesondert formulierten Rechtsbegehrens, noch kommt es auf juristisch korrekte Formulierungen an (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 23 Rz. 6 und 12).

2.1.2.

Die lediglich drei Sätze umfassende Rekurschrift der nicht anwaltlich vertretenen Rekurrentenschaft 1 nennt als Betreff "Rekurs gegen Ausdehnung auf störendes Gewerbe in der Zürcher Altstadt (Niederdorf)". Sodann wird ausgeführt "Hiermit legen wir Beschwerde zur Ausdehnung auf störendes Gewerbe ein". Das Gebiet habe keine Vorbelastung mit störendem Gewerbe und es sei zu jeder Tageszeit absolut ruhig. Dies solle so bleiben.

Im Gebiet der Altstadt (Kernzone), in dem die Rekurrentenschaft 1 wohnt, soll der Wohnanteil von 90 % auf 50 % reduziert werden. Art. 41 Abs. 2 BZO sieht vor, dass bei einem Wohnanteil von weniger als 90 % mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe zugelassen sind. Dementsprechend gilt für das Gebiet neu die Empfindlichkeitsstufe III (ES III, siehe Art. 3 Abs. 2 lit. d BZO_{rev} und Art. 43 Abs. 1 lit. c Lärmschutz-Verordnung [LSV]). Die Rekurrentenschaft 1 reichte mit ihrer Rekurschrift die Kopie eines Schreibens an die Altstadtbewohner zu den Akten, welches explizit auf die besagte Änderung des Wohnanteils und die Herabstufung auf die ES III Bezug nimmt und über die Rekursmöglichkeit informiert (act. 6).

Aus dem Zusammenhang geht eindeutig hervor, dass sich der Rekurs gegen die erwähnte Festsetzung richtet. Indem die Rekurrentenschaft vorbringt, es sei im betroffenen Gebiet absolut ruhig und *dies solle so bleiben*, beantragt sie sinngemäss die Aufhebung der Festsetzung im gesamten Bereich Winkelwiese, Trittli-, Neustadt-, Franken- und Schlossergasse. Zur Begründung wird ausgeführt, das Gebiet habe keine Vorbelastung mit störendem Gewerbe und es sei zu jeder Tageszeit absolut ruhig. Somit enthält die Rekurschrift einen Antrag und eine Begründung und ist in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden.

2.2.

Die Rekursgegnerin 1 beantragt, auf den Rekurs des Rekurrenten 2 sei nicht einzutreten, mit der Begründung, die Anträge seien nicht genügend präzise gestellt. Es sei nicht klar welches Gebiet bzw. welche Grundstücke

Gegenstand des Rekurses seien. Aus der Formulierung "oberhalb" gehe nicht hervor, ob sie sich auf die Himmelsrichtung, die Topografie des Gebiets oder auf die Hausnummern beziehe. Zudem sei wohl irrtümlicherweise "südwestlich" anstatt "südöstlich" (von der Neustadtstrasse 7a, recte Neustadtgasse 7a) formuliert worden sowie irrtümlicherweise die Trittligasse Hausnummer 4 (Kat.-Nr. AA2221) weggelassen worden.

Dem kann nicht gefolgt werden. Die Revision der BZO sieht im Gebiet Winkelwiese, Trittli-, Neustadt-, Franken- und Schlossergasse die Herabsetzung des Wohnanteils auf 50 % vor. Aus dem Wortlaut des Antrags 1 des Rekurrenten 2 ergibt sich unzweideutig, dass sich dessen Anträge 1 und 2 auf das gesamte von der Wohnanteilsreduktion betroffene Gebiet beziehen und nicht bloss auf einen Teil davon. Andernfalls hätte der Anwalt des Rekurrenten 2 beantragt, es sei die Festsetzung insoweit aufzuheben, als davon ein bestimmtes Teilgebiet betroffen sei. Auch aus der Begründung des Rekurses ergibt sich nichts Anderes. Die Rekurschrift des Rekurrenten 2 ist somit in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden.

2.3.

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.

Die Rekurrierenden sind Eigentümer bzw. Bewohner von Liegenschaften im Gebiet, welches von der strittigen Wohnanteilsherabsetzung erfasst wird. Sie machen eine Beeinträchtigung durch die Zunahme von Lärmimmissionen geltend. Aufgrund der engen räumlichen Beziehung und der vorgebrachten Rügen sind sie zur Rekuserhebung im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) legitimiert. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Rekurse einzutreten.

3.1.

Der Rekurrent 2 macht zunächst geltend, das betroffene Gebiet umfasse den ruhigsten Teil der Altstadt. Die Häuser seien entsprechend dem Wohnanteil von 90 % mit einigen wenigen Ausnahmen zu Wohnzwecken genutzt. Daneben gebe es wenige nicht störende Betriebe. Bei einem Wohnanteil von 50 % seien gemäss Art. 41 Abs. 2 BZO auch mässig störende Gewerbe zugelassen. Dazu gehörten nach der Rechtsprechung u.a. Restaurants und Clublokale. Wegen des sehr tiefen Geräuschpegels im Quartier und der prekären Schallisolation zwischen den Häusern hätten solche Betriebe eine massive Einbusse an Wohnqualität zur Folge.

Der erläuternde Bericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV) nehme keinen Bezug auf das hier in Frage stehende Quartier und die Interessenabwägung nach Art. 3 RPV werde darin nicht dargelegt. Die Argumentation im Zusammenhang mit "verschiedenen Bereichen der Innenstadt", es sei vor allem der Fortbestand gewerblicher Nutzung zu sichern, gehe ins Leere und rechtfertige die Herabsetzung des Wohnanteils nicht. Nur wenige Liegenschaften würden teilweise gewerblich genutzt, zu einem überwiegenden Teil im Rahmen der erlaubten 10 %. Soweit einzelne Liegenschaften zu einem höheren Anteil gewerblich genutzt seien, wären für diese zunächst die Möglichkeiten der grundstücksbezogenen Herabsetzung gemäss Art. 6 Abs. 2 BZO (recte Abs. 4) auszuschöpfen. Im Weiteren wären sie durch die Bestandesgarantie nach § 357 PBG gesichert. Der erläuternde Bericht hätte die Frage beantworten müssen, wie die – nicht belegten – Interessen an einer Reduktion des Wohnanteils mit den Planungsgrundsätzen von Art. 3 Abs. 3 lit. b Raumplanungsgesetz (RPG) zu vereinen seien, wonach Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen seien. Die Störung könne durch die Beibehaltung des Wohnanteils von 90 % vermieden werden, sodass unter dem Blickwinkel der Interessenabwägung nach Art. 3 Abs. 1 lit. b und c RPV ganz besonders schwerwiegende Interessen eine Reduktion geradezu erfordern müssten. Der Gewinn an Nutzungsfreiheit stehe in keinem Verhältnis zur Verschlechterung der Wohnhygiene. Die angefochtene Regelung sei unzweckmässig.

Die fragliche Festsetzung verletze aber auch die Bestimmung von Art. 21 Abs. 2 RPG. Weder hätten sich die Verhältnisse gegenüber dem Jahr 1991 in rechtserheblicher Weise geändert, noch erweise sich die Änderung des

Wohnanteils als nötig. Es stehe genügend freier Gewerberaum in anderen Quartieren der Stadt zur Verfügung.

3.2.

Die Rekurrentschaft 3 bringt vor, sie befürchte Umnutzungen der bislang mit Wohnungen belegten Erdgeschossräume, insbesondere zu Gastro-Zwecken, und damit einhergehende Lärmimmissionen. Die ES III sei ein massgebendes Kriterium für die Bewilligungsfähigkeit von Aussengewirtschaften. Zonenvorschriften wie der Mindestwohnanteil seien massgebend für die Frage, was als übermässige Einwirkung gelte. Das Quartier der Rekurrierenden habe einen ganz anderen Charakter als das Niederdorf. Die fragliche Festsetzung verstosse gegen den Grundsatz, wonach Wohngebiete so gut wie möglich vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen zu verschonen seien (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG). Es bestünden keine zwingenden Gründe für die Reduktion des Wohnanteils. Die Begründung im Erläuterungsbericht (S. 93), ländliche Kernzonen seien eigentliche Mischzonen und die Mischnutzung soll durch gezielte Reduktion des Wohnanteils auch in Zukunft möglich bleiben, sei in Anbetracht der örtlichen Gegebenheiten nicht nachvollziehbar. Im Erläuterungsbericht werde nicht begründet, weshalb der Wohnanteil genau auf 50 % und nicht mehr oder weniger reduziert werden soll. Die Herabsetzung sei willkürlich; es fehle eine nachvollziehbare und begründete Interessenabwägung. Das Quartier weise hauptsächlich eine Wohnnutzung auf, auch in den Erdgeschossen, mit vereinzelt stillen Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben. Es gebe keine bäuerlichen Betriebe, kaum Läden, keine Restaurants, keine Bars und keine Aussengewirtschaften, was mit Blick auf die vielen Geschäfte und Restaurationsbetriebe in den angrenzenden Quartieren auch nicht notwendig oder zweckmässig oder gar erwünscht sei. Es bestehe kein öffentliches Interesse daran und es sei nicht zweckmässig, unverhältnismässig und unzumutbar, das rekurrentische Quartier ebenfalls in ein mit mässig störendem Gewerbe durchmischtes Quartier zu verwandeln und den Exodus der langjährigen Anwohner zu provozieren. Die Herabsetzung des Wohnanteils sei schliesslich auch nicht erforderlich, weil die angestrebte Mischnutzung von Wohnen und (stillem) Gewerbe schon heute bestehe und gesichert sei.

Die erwähnte Nutzungsstruktur habe sich in den letzten Jahrzehnten nicht, zumindest nicht so erheblich geändert, dass eine Senkung des Wohnanteils im öffentlichen Interesse liegen würde und notwendig erscheine. Das

Vertrauen der Rekurrenten, die Stadt Zürich wolle die einzigartige Struktur und den Charakter ihres Quartiers bewahren, werde enttäuscht. Mithin werde auch eine Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit (Art. 21 Abs. 2 RPG) und § 9 Abs. 2 PBG gerügt.

3.3.

Die Rekursgegnerin 1 führt aus, aufgrund der Erfahrungen in der Rechtsanwendung sei in allen Kernzonen unter anderem der Wohnanteil überprüft worden. Das von den Rekursen betroffene Geviert liege gemäss kantonalem und regionalem Richtplan im Zentrumsgebiet Zürich-City. Dieses zeichne sich durch folgende Nutzungen aus: Zentrumsfunktion (Bildung, Verwaltung, Kultur), Wohnen, Dienstleistung, Quartiersversorgung und produzierendes Gewerbe. Gemäss kantonalem Richtplan seien in den Zentrumsgebieten dichte Siedlungsteile mit hoher Siedlungsqualität zu erhalten. Zu diesem Zweck seien in der Regel Mischnutzungen anzustreben. Der regionale Richtplan sehe dazu als Massnahme vor, an ausgewählten Lagen, insbesondere Erdgeschossen, die Voraussetzungen für gewerbliche und im Speziellen publikumsorientierte gewerbliche Nutzungen planungs- und baurechtlich zu sichern. Die kleinräumige Konzentration unterschiedlicher Nutzungen gewährleiste eine hohe Lebens-, Aufenthalts- und Versorgungsqualität. Die Altstadt zeichne sich durch eine vielfältige funktionale Durchmischung in einem kompakten System mit kurzen Wegen aus (Wohnen, Wirtschaft, Bildung, Forschung, Kultur), was zur Belebung der Stadtgebiete beitrage und durch das Zusammenspiel der verschiedenen Nutzungen wirtschaftliche Vorteile für den Standort Zürich bringe. Würde auf die in Frage stehende Anpassung des Wohnanteils verzichtet und damit die in den Richtplänen vorgegebene Förderung der Nutzungsdurchmischung verhindert, läge sogar ein Versäumnis des Gesetzgebers vor.

Das strittige Geviert sei im Vergleich zu anderen Teilen der Altstadt ein eher ruhiges Quartier mit überwiegender Wohnnutzung. Dennoch gehöre es in ein Zentrumsgebiet und eine entsprechende Kernzone mitten in der Stadt. Zudem stelle es eine Verbindung zwischen der stark befahrenen Rämistrasse und dem belebten Niederdorf dar. Mit der Nutzungsplanung solle aufgrund der Lage im Zentrumsgebiet im Einklang mit der Richtplanung auch hier eine möglichst breite Nutzungsdurchmischung ermöglicht und deren Fortbestand gesichert werden.

Durch die Siedlungserneuerung- und verdichtung würden lokal verankerte und überwiegend regional tätige Betriebe des produzierenden Gewerbes in ihren Entwicklungsmöglichkeiten übermässig eingeschränkt oder sogar verdrängt. Mit der vorliegend strittigen Senkung der Wohnanteilspflicht sollen die Möglichkeiten zum Erhalt und auch Neuansiedlung von Gewerbe gestärkt werden. Dabei handle es sich nicht nur um das klassische produzierende Gewerbe, sondern auch um Dienstleistungsbetriebe, Büroräumlichkeiten, Quartierläden, Kreativgewerbe etc. Die Stadt Zürich sei beispielsweise für junge, kleine Gewerbebetriebe ohne grossen Flächenbedarf attraktiv, namentlich für junge, sehr forschungs-, ICT-, design- und marketinggetriebene Gewerbe, das gezielt ein urbanes Umfeld suche.

Sodann sei aufgrund des derzeitigen Wohnanteils von 90 %, der kleinräumlichen Struktur und den vielen geringgeschossigen Gebäuden im betroffenen Geviert davon auszugehen, dass die aktuell gewerblichen Nutzungen teilweise baurechtswidrig seien, denn in den meisten Fällen ergebe der Gewerbeanteil von maximal 10 % nur einen Teil eines Geschosses, also faktisch gar keine vermietbare Fläche. Damit sei der Fortbestand gefährdet. Damit eine gewerbliche Nutzung in einer kleinen Liegenschaft und damit eine breite Nutzungsdurchmischung ermöglicht werde, sei eine Senkung der Wohnanteilspflicht aufgrund der Geschossigkeit und der Parzellarordnung auf 50 % notwendig und zweckmässig.

Zur Empfindlichkeitsstufe führt die Rekursgegnerin 1 aus, in der ganzen Altstadt gelte die ES III. Einzige Ausnahme bilde das streitbetroffene Quartier. Mit einem Wohnanteil von 50 % sei entsprechend mässig störendes Gewerbe zugelassen (Art. 3 BZO in Verbindung mit Art. 41 BZO), was die Ansetzung einer ES III systembedingt erfordere. Andernfalls würde das Gewerbe auf lediglich nicht störendes Gewerbe eingeschränkt, was den dargelegten öffentlichen Interessen entgegenlaufe. Ausserdem würde die vom Rekurrenten 2 eventual beantragte Regelung der Art. 43 Abs. 3 lit. c LSV widersprechen.

Die Befürchtung, dass Restaurants und wohl insbesondere immissionsreiche Aussenwirtschaften bewilligt würden, sei unbegründet. Diese seien auch mit einem Wohnanteil von 90 % und bei einer ES II bewilligungsfähig. Die Bewilligungsfähigkeit sei im Einzelfall zu prüfen und beziehe sich nur gering und nur bezüglich Öffnungszeiten auf die Höhe des Wohnanteils und der Empfindlichkeitsstufe. Praxisgemäss seien Aussenwirtschaften in Zo-

nen mit einem Wohnanteil von 50 % oder mehr während der ganzen Woche bis 22 Uhr auch bei engen räumlichen Verhältnissen bewilligungsfähig (Einzelfallwürdigung vorbehalten). Somit habe vorliegend weder die Senkung der Wohnanteilsspflicht noch die Erhöhung der Empfindlichkeitsstufe einen Einfluss auf die Eröffnung von Restaurants oder Aussenwirtschaften. Mangels Nachfrage befinde sich im betroffenen Quartier zurzeit keine Gastronomie, woran die BZO-Revision nichts ändere. Die Wohnnutzung komme im Übrigen sowohl in der ES II als auch in der ES III vor. Die entsprechenden Belastungsgrenzwerte seien dahingehend konzipiert, dass die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich gestört werde. Deshalb seien in der ES III auch nur mässig störende Betriebe zulässig.

Zur Planbeständigkeit hält die Rekursgegnerin 1 fest, die BZO sei letztmals im Jahr 1999 in grösserem Umfang revidiert worden. Es gebe wichtige Gründe, die geltende BZO zu überprüfen, in einzelnen Teilen zu korrigieren und den veränderten Verhältnissen anzupassen. Die "Räumliche Entwicklungsstrategie" (RES) liege seit März 2010 vor und formuliere die Ziele. Die langjährige Anwendung der BZO in der Praxis habe verschiedenen Korrekturbedarf ergeben.

Die Begründung im Erläuterungsbericht (Art. 47 RPV) sei rechtsgenügend. Adressatin sei die kantonale Genehmigungsbehörde. Die qualitativen Anforderungen an die Begründung würden sich nicht allgemein definieren lassen und würden von den Umständen des konkreten Falles abhängen. Im Entscheid vom 10. Juli 2008 (VB.2008.00123, E. 3.2.) habe das Verwaltungsgericht erwogen, im Rahmen der Nutzungspläne müsse es genügen, wenn die Motive des kommunalen Entscheids erst in einem allfälligen Anfechtungsverfahren vorgebracht würden.

3.4.

Mit Replik vom 18. Dezember 2017 korrigierte der Rekurrent 2 die Gebietsumschreibung in seinen Anträgen dahingehend, dass das Gebiet Neustadtgasse *südöstlich* (und nicht südwestlich) von Nr. 7a gemeint sei. Weiter führt er aus, die Rekursgegnerin 1 verkenne, dass sich das Zentrumsgebiet Zürich City aus höchst unterschiedlichen Mikrolagen zusammensetze. Der Text des regionalen Richtplans (Ziff. 2.2.1.) betone zutreffend, dass die Zentrumsgebiete jeweils einen spezifischen Charakter besitzen würden. Die vorliegend strittige Anordnung einer intensivierten Mischnutzung sei durch den regionalen Richtplan nicht geboten. Im Weiteren werde die Re-

duktion des Wohnanteils keine der von der Rekursgegnerin 1 genannten Betriebe in das in Frage stehende Geviert locken. Für Quartierläden seien die wenig begangenen Gassen nicht attraktiv. Für Büroräume bestünden enorm umfangreiche und qualitativ erstklassige Angebote (Europaallee, Zürich-West, Green-City) mit ungleich besserer Anbindung an den öffentlichen Verkehr und zudem herrsche ein Überangebot an Büroräumen. Die von ICT- und Design-Betrieben gesuchten Flächen mit räumlichen Expansionsmöglichkeiten könnten im Gebiet nicht angeboten werden und die Mietpreise wären nicht konkurrenzfähig, denn die sehr gesuchte ruhige Wohnlage führe zu hohen Mietpreisen. Als mögliche gewerbliche Nutzer verblieben im Wesentlichen nur noch Gastgewerbebetriebe. Es würden die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine eigentliche Angleichung an die Verhältnisse im Niederdorf geschaffen, die im Quartier niemand wolle und die dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG zuwiderlaufe. Schliesslich dürfte der zulässige Gewerbeanteil von 10 % lediglich bei einzelnen Häusern überschritten sein; die Rekursgegnerin vermöge kein einziges Beispiel zu nennen. Bei mancher gewerblichen Nutzung handle es sich wohl um Arbeitsräume nach § 52 PBG.

3.5.

Die Rekurrentschaft 2 repliziert, es könnten nicht alle Kernzonenquartiere im Zentrumsgebiet Zürich City "über einen Kamm geschoren" werden. Das strittige Quartier habe einen anderen Charakter als die anderen Viertel im Zentrumsgebiet bzw. in der Altstadt. Mit der Angleichung des Wohnanteils forcieren die Rekursgegnerin 1 eine verpönte Homogenisierung der Charaktere und Identitäten der Altstadtquartiere. Laut kantonalem Richtplan sei die Mischnutzung *nur in der Regel* anzustreben. Der regionale Richtplan spreche von Massnahmen zur Mischnutzung an *ausgewählten Lagen*. Im betroffenen Quartier bestehe keine Notwendigkeit, planerisch einzugreifen und etwas an der bestehenden Durchmischung zu ändern. Dass sich im strittigen Quartier keine Handwerksbetriebe mehr fänden, liege primär an der schwierigen Erschliessung (enge, steile Gassen, Treppen). An der von der Rekursgegnerin 1 angestrebten Durchmischung mit forschungs-, ICT-, design- und marketinggetriebenem Gewerbe bestehe weder ein öffentliches noch ein privates Interesse. Diese Unternehmen hätten in der Regel finanzkräftige Kapitalgeber im Rücken und seien bereit, hohe Mieten zu bezahlen oder die Liegenschaft gleich ganz zu erwerben. Das heute beste-

hende stille Gewerbe und die ansässigen Mieter würden wegen hoher Mietzinse und durch die zu erwartenden Gastrobetriebe verdrängt.

3.6.

Die Rekursgegnerin 1 hält dem entgegen, der Markt werde entscheiden, ob und welche Art von Gewerbe sich in den Zentrumszonen niederlassen werde. Es sei für das Gewerbe sehr schwierig, in der Altstadt nachhaltig zu wirtschaften. Eine Mischnutzung sei aber für die Lebensqualität im Quartier erwünscht. Mit der angefochtenen Massnahme solle dies zumindest nicht durch eine Wohnanteilspflicht von 90 % erheblich erschwert werden.

3.7.1.

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-technische Ermessen zu berücksichtigen.

Mithin darf das Ermessen der Rekursinstanz nicht an die Stelle desjenigen der Planungsbehörde treten; ihre Lösung darf nicht eine andere ebenso vertretbare Lösung ersetzen. Die Rekursinstanz hat vielmehr nur dann korrigierend einzugreifen, wenn sich die kommunale Planung auf Grund überkommener Interessen als unzweckmässig erweist, den wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist. Nicht vorausgesetzt ist aber, dass die kommunale Planfestsetzung ohne sachliche Gründe getroffen wurde oder schlechthin unhaltbar ist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht eingeschränkt, und die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zu Grunde zu legen (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 77 ff.; VB.2014.00077 vom 9. April 2015; BGr 1C_429/2014 vom 22. April 2015, E. 2.2).

3.7.2.

Im kantonalen Richtplan (vom Bundesrat genehmigte Fassung, Stand 18. September 2015) wurden für Planungen in Zentrumsgebieten folgende wegleitende Grundsätze definiert: Dichte Siedlungsteile mit hoher Siedlungsqualität sollen erhalten bleiben bzw. neu geschaffen werden. Zu diesem Zweck sind in der Regel Mischnutzungen anzustreben. Der Wirtschaft sind optimale Standorte zur Verfügung zu stellen, insbesondere solche mit hoher Erschliessungsqualität durch den öffentlichen und – je nach Nutzungsart – auch individuellen Verkehr (Ziff. 2.3.1.). Die Zürcher Innenstadt einschliesslich das streitbetroffene Geviert sowie angrenzende Bereiche wurden grossräumig als Zentrumsgebiet Zürich-City mit der Zentrumsfunktion "City-Gebiet" festgelegt. Als spezifische Entwicklungsziele für dieses Zentrumsgebiet wurden definiert: Weiterentwicklung mit Ausschöpfung der baulichen Potenziale entsprechend der hohen Erschliessungsqualität, Erhalt und Aufwertung der Freiflächen sowie Ausbau der Verbindungen für den Fuss- und Veloverkehr, Weiterentwicklung der Bildungs- und Kulturinstitutionen sowie weiterer öffentlicher Nutzungen in Abstimmung mit GBP (=Gebietsplanung) Nr. 3, 4, 6 (s. Richtplantext, Ziff. 2.3.2.). Von der Förderung von Mischnutzungen ist hier nicht die Rede, anders als bei den Zentrumsgebieten Zürich Nord-Opfikon ("Weiterentwicklung der Gebiete Oerlikon, Leutschenbach und Glattpark zu *durchmischten* städtischen Quartieren mit hoher baulicher Dichte), Winterthur-Zentrum ("Weiterentwicklung City-Gebiet sowie Umstrukturierung ehemaliges Sulzerareal zu einem *durchmischten* städtischen Quartier mit hoher baulicher Dichte, abgestimmt auf die Verkehrsträger"), Oberwinterthur-Grüze ("Umstrukturierung des Nahbereichs der drei Bahnhöfe Hegi, Oberwinterthur und Grüze zu *durchmischten* städtischen Quartieren") und Bülach (Erhalt und Entwicklung *gemischter Nutzungen* in den Bereichen Altstadt und Bülach Nord, Industrie im Bereich nördlich der Autobahn; Umstrukturierung der Areale Vetropack und Bülachguss zu einem städtischen Quartier mit *gemischten Nutzungen*, in Koordination mit bestehendem Güterumschlag"). Dass in der Zürcher Altstadt die gemischte Nutzung zu fördern ist, kann aus dem kantonalen Richtplan somit nicht hergeleitet werden.

Im regionalen Richtplan Stadt Zürich (Beschluss des Regierungsrates vom 21. Juni 2017) wurden für Zentrumsgebiete und Quartierzentren folgende Ziele festgelegt (s. Richtplantext, Ziff. 2.2.1, lit. b und c):

- "Zentrumsgebiete und Quartierzentren haben eine spezifische Identität: Die differenzierte räumliche Entwicklung richtet sich in den Zentrumsgebieten und Quartierzentren nach dem jeweiligen Gebietscharakter. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Entstehungsgeschichte besitzen sie jeweils spezifische Charaktere in Bezug auf Dichte, Flächenreserven, Nutzungen, Stadtstruktur und Gebäudesubstanz."
- "[...] Zentrumsgebiete und Quartierzentren sind kulturelle und wirtschaftliche Schwerpunkte und bilden die Mittelpunkte des öffentlichen Lebens – jeweils entsprechend ihrer Bedeutung in der Gesamtstadt. Die kleinräumige Konzentration unterschiedlicher Nutzungen wie Dienstleistungen, Bildung, Forschung, Kultur, Wohnen und Quartiersversorgung gewährleistet eine hohe Lebens-, Aufenthalts- und Versorgungsqualität. Flächen für gewerblich-industrielle Nutzungen sind gesichert."

Als Entwicklungsziele für das Zentrumsgebiet Zürich-City wurde bezüglich Gebietscharakter und bauliche Dichte folgendes festgesetzt: "Historisches Zentrum (City) und gründerzeitliche Innenstadtquartiere (Kreise 4 und 5) erhalten und weiterentwickeln. [...]" Bezüglich Nutzung lautet das Ziel "Zentrumsfunktion (Bildung, Verwaltung, Kultur), Wohnen, Dienstleistung, Quartiersversorgung, produzierendes Gewerbe erhalten. [...]" Als Massnahme sollen an ausgewählten Lagen, insbesondere in Erdgeschoss, die Voraussetzungen für gewerbliche und im Speziellen publikumsorientierte gewerbliche Nutzungen planungs- und baurechtlich gesichert werden (Ziff. 2.2.3.).

Auch im regionalen Richtplan ist somit in Bezug auf die Zürcher Altstadt und namentlich das streitbetroffene Quartier nicht davon die Rede, dass eine stärkere Nutzungsmischung anzustreben wäre. Dies im Unterschied zu anderen kantonalen und regionalen Zentrumsgebieten und Quartierzentren (s. Regionaler Richtplan Stadt Zürich, Richtplantext, Ziff. 2.2.2). Zusammengefasst trifft es entgegen der Auffassung der Rekursgegnerin 1 nicht zu, bei Verzicht auf die in Frage stehende Anpassung des Wohnanteils werde eine in den Richtplänen vorgegebene Förderung der Nutzungsdurchmischung verhindert.

Im Übrigen ist der kommunale Planungsgeber zwar an die Vorgaben der Richtpläne gebunden, die Nutzungsordnung ist aber nicht bloss deren Ableitung oder Vollzug (vgl. Pierre Tschannen, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, hrsg. von Heinz Aemisegger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Alexander Ruch, Zürich 1999, 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.

3.7.3.

Die Rekursgegnerin 1 stützt ihre Argumentation u.a. auf die Räumliche Entwicklungsstrategie des Stadtrats für die Stadt Zürich (RES, März 2010). Darin wird die vielfältige Durchmischung als Erfolgsposition aufgeführt. Zürich zeichne sich durch eine vielfältige funktionale und soziale Durchmischung auf allen räumlichen Massstabsebenen aus. Gleichzeitig weise die Stadt klar unterscheidbare Stadtteile und Quartiere mit jeweils spezifischen Charakteristiken auf. Das Vermeiden von grossflächiger Homogenisierung und einer starken sozialräumlichen Ausdifferenzierung gewährleiste die Belebtheit der Quartiere, verbessere die Sicherheit im öffentlichen Raum, erhöhe die Chancen der Integration und verhindere städtebauliche Monotonie (s. RES, Kap. 3). An anderer Stelle wird festgehalten, Zürich zeichne sich durch eine vielfältige funktionale Durchmischung in einem kompakten System mit kurzen Wegen aus. Diese Durchmischung von Wohnen, Wirtschaft, Bildung, Forschung und Kultur auf engem Raum trage zur Belebung der Stadtgebiete bei und bringe durch das Zusammenspiel der verschiedenen Nutzungen wirtschaftliche Vorteile für den Standort Zürich (sogenannte «Fühlungsvorteile»; Kap. 4.1.).

Sodann wird in der RES festgehalten, an geeigneten Standorten seien die für Industrie- und Gewerbebetriebe nötigen Flächen zu sichern. Für die Ansiedlung und die Gründung von Forschungseinrichtungen und wissensorientierten Produktionsunternehmen in den Bereichen Hightech, Life Sciences und neue Technologien seien die räumlichen Voraussetzungen vorhanden. Ihre Ansiedlung konzentriere sich auf verschiedene Standorte entlang der regionalen Entwicklungsachsen im Limmattal und im Glatttal. Die Entwicklungsgebiete und Potenzialräume in der Stadt Zürich würden über beträchtliche Reserven verfügen, insbesondere für Dienstleistungsnutzungen. Die Entwicklungsgebiete seien aufgrund ihrer Zonierung meist Zentrumszonen mit hoher Ausnützungsziffer und insbesondere für Dienstleistungsnutzungen (u.a. Finanzplatz) geeignet. Als Entwicklungsgebiete zur Diskussion stünden insbesondere die Gebiete Zürich-West, Altstetten/Letzi, Neu-Oerlikon als Achse zwischen City und Flughafen, Leutschenbach sowie Uetlihof/Binz. Weiter würden die Korridore Seebach–Opfikon (Achse Schaffhauserstrasse) und Altstetten–Schlieren (Achse Badenerstrasse)

aufgrund der geplanten Stadtbahnen wichtige Potenzialräume darstellen. In der Stadt Zürich solle auch langfristig Raum für Industrie und Gewerbe – inklusive für den wertschöpfungsschwachen Teil der Kreativwirtschaft – zur Verfügung stehen. Industrielle und produktionsorientierte gewerbliche Nutzungen könnten in Mischzonen aufgrund der hohen Immobilienpreise teilweise nicht bestehen und benötigten deshalb spezielle Zonen («Zonenschutz») und Flächenangebote. Für quartierorientierte Gewerbenutzungen seien besondere Fördermassnahmen zu treffen. Innerhalb der Stadt Zürich würden die noch existierenden Industriezonen (I) und Industriezonen mit Zulassung von Handels- und Dienstleistungsnutzungen (IHD) Raum für Produktion und Gewerbe bieten. Diese würden grundsätzlich erhalten und gegebenenfalls den wirtschaftlichen Realitäten angepasst. In diesen noch vorhandenen Arbeitsplatzgebieten würden sich Möglichkeiten zur Ansiedlung von neuen Hightech- und anderen zukunftssträchtigen Firmen bieten. In den Arbeitsplatzgebieten zwischen Hauptbahnhof und Altstetten/Schlieren bestünden Chancen, einen Innovations- und Technologiestadtteil zu schaffen. Zur Verbesserung und Erweiterung des Gewerbeflächenangebots sei der Abtausch oder die Umzonung von geeigneten Flächen, beispielsweise in unattraktiven und belasteten Wohnlagen, zu prüfen. Zu prüfen sei auch die Einführung von Gewerbebezonen, die Festlegung von Gewerbeanteilen in der Bau- und Zonenordnung und Regelungen für Erdgeschossnutzungen (EG-Nutzungen), welche unter anderem auch Raum für das quartierorientierte Gewerbe schaffen würden.

3.7.4.

Der von der Räumlichen Entwicklungsstrategie (RES) verfolgte Grundsatz der Durchmischung ist situativ aufgrund der lokalen Gegebenheiten und der anderen dort massgebenden raumplanerischen Gesichtspunkte umzusetzen und er zielt insbesondere nicht auf reine Wohnzonen ab, in denen üblicherweise ein Wohnanteil von 90 % gilt.

Weiter handelt es sich beim streitbetroffenen Quartier offensichtlich nicht um ein Entwicklungsgebiet oder um einen Potenzialraum, in welchem die RES die Ansiedlung von Betrieben vorsieht. Es findet hier auch keine Verdrängung der ohnehin nur vereinzelt vorhandenen gewerblichen Nutzungen statt. Insgesamt lässt sich die angefochtene Senkung des Wohnanteils nicht aus der RES ableiten bzw. steht der gegenwärtig geltende Wohnanteil von 90 % zumindest nicht im Widerspruch dazu.

3.7.5.

Die Rekursgegnerin 1 geht davon aus, dass die aktuellen gewerblichen Nutzungen teilweise baurechtswidrig seien, ohne dies näher zu belegen. Gewerbliche Nutzungen sind im fraglichen Geviert aber nur ganz vereinzelt anzutreffen und soweit der vorgeschriebene Wohnanteil unterschritten sein sollte, ist die Abweichung der tatsächlichen Verhältnisse von den nutzungsplanerischen Vorgaben im Quartier insgesamt von sehr untergeordnetem Ausmass. Es drängt sich deshalb nicht auf, deswegen die Nutzungsordnung an die tatsächlichen Verhältnisse anzupassen. Es ist kein Fall eines Gewerbebetriebes aktenkundig, dessen Domizil im betroffenen Quartier wegen Verstosses gegen die Wohnanteilsvorschriften in Frage gestellt ist, zumal solche Betriebe bei gegebenen Voraussetzungen Bestandesschutz geniessen würden.

3.7.6.

Wie die Rekursgegnerin 1 zu Recht ausführt, handelt es sich beim in Frage stehenden Geviert um ein eher ruhiges Quartier mit überwiegender Wohnnutzung. Auch in der kleinmassstäblichen Struktur kommt der Charakter des Wohnquartiers zum Ausdruck. Gewerbe ist nur sehr spärlich vorhanden. Es trifft nicht zu, dass das Quartier eine Verbindung zwischen der stark befahrenen Rämistrasse und dem belebten Niederdorf darstellt. Das Quartier liegt abseits der Passantenströme und ist praktisch autofrei. Es stellt inmitten der Altstadt ein Rückzugsgebiet dar, welches seinen Bewohnern, namentlich Familien mit Kindern, eine hohe Lebens- und Wohnqualität bietet. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern hier eine "möglichst breite Nutzungsdurchmischung" eine Verbesserung der bereits sehr hohen Siedlungsqualität mit sich bringen soll. Im Gegenteil ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Senkung des Wohnanteils, damit verbunden die Zulässigkeit von mässig störendem Gewerbe und entsprechend die Zuordnung zu einer lärmtoleranteren Zone (ES III) zu höheren Lärmimmissionen führen wird. Insbesondere der von den Rekurrierenden befürchtete Einzug von Gastronomiebetrieben erscheint nicht abwegig, wobei die ES III gegenüber der ES II mehr Lärm und somit grundsätzlich längere Öffnungszeiten zuliesse. Dem Einwand der Rekursgegnerin 1, mangels Nachfrage befinde sich im betroffenen Quartier zurzeit keine Gastronomie, woran die BZO-Revision nichts ändere, kann nicht gefolgt werden. Dass heute keine Gastronomiebetriebe vorhanden sind, dürfte in erster Linie dem heute geltenden Wohnanteil geschuldet sein, der bei den gegebenen kleinräumigen Ver-

hältnissen keine genügend grossen Flächen für Restaurants bietet. Dass die Bewilligungsfähigkeit im Einzelfall zu prüfen ist und die Belastungsgrenzwerte dahingehend konzipiert sind, dass die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich gestört wird (Art. 23 in Verbindung mit Art. 15 und 13 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes [USG], Art 25 Abs. 1 USG), ändert nichts daran, dass in einem Gebiet mit ES III mehr Lärm zu tolerieren ist, als in einem solchen mit ES II. Zusätzliche Immissionen wären zwar lärmrechtlich zulässig, bewirkten aber dennoch eine Einbusse der heutigen Wohnqualität.

3.7.7.

Soweit ist festzuhalten, dass mit der Senkung des Wohnanteils für die Lebens-, Aufenthalts- und Versorgungsqualität im betroffenen Geviert nichts gewonnen ist, sondern im Gegenteil namentlich die Wohnqualität gemindert wird. Dies steht weder im öffentlichen Interesse noch im privaten Interesse der Anwohner. Auf der anderen Seite ist kein erhebliches Interesse erkennbar, ausgerechnet im betreffenden Quartier die Ansiedlung von Gewerbe zu fördern, zumal es sich nicht um eine Passantenlage handelt, die Zufahrtsmöglichkeiten sehr beschränkt und keine Parkplätze vorhanden sind. Für die Ansiedlung von Gewerbe stehen in der Stadt weitaus geeignetere Gebiete zur Verfügung. Im Weiteren stellt der Erhalt des spärlich vorhandenen Gewerbes kein erhebliches Interesse dar, zumal dieses für die Siedlungsqualität im betreffenden Geviert von sehr untergeordneter Bedeutung ist. Zudem ist keine konkrete Gefährdung des Fortbestandes auszumachen. Insgesamt stehen der angefochtenen Festsetzung gewichtige öffentliche und private Interessen entgegen. Die Rekursgegnerin begründet die angefochtene Festsetzung mit allgemeinen Grundsätzen und Zielsetzungen der Richt- und Nutzungsplanung, ohne den konkreten Gegebenheiten des betroffenen Gevierts Rechnung zu tragen. Es erscheint weder sachgerecht noch angemessen, die Nutzungsstruktur dem übrigen Altstadtgebiet anzugleichen und dieses Gebiet gleichsam über einen Kamm zu scheren.

Dies führt zur Gutheissung der Rekurse und Aufhebung der angefochtenen Festsetzung.

4.

Zusammengefasst sind die Rekurse gutzuheissen.

Demgemäss ist der Beschluss des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 30. November 2016 sowie die Genehmigungsverfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 5. Juli 2017 aufzuheben, soweit damit in der Kernzone Altstadt im Bereich Trittligasse, Frankengasse, Schlossergasse, Neustadtgasse und Winkelwiese ein Wohnanteil von 50 % festgelegt wurde.

[....]