



G.-Nr. R2.2019.00081
BRGE II Nr. 0199/2019

Entscheid vom 3. Dezember 2019

Mitwirkende Abteilungspräsident Peter Rütimann, Baurichterin Sabine Ziegler, Baurichter Adrian Bergmann, Gerichtsschreiberin Karin Rüschi

in Sachen **Rekurrentin**
S. AG, [...]

gegen **Rekursgegnerinnen**

1. Politische Gemeinde X, [...]
vertreten durch Gemeinderat X, [...]
dieser vertreten durch [...]
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich
3. C. AG, [...]
vertreten durch [...]

betreffend Gemeindeversammlungsbeschluss vom 18. September 2018 und Gemein-
deabstimmung vom 25. November 2018; Zustimmung zum privaten Gestal-
tungsplan "B.-Strasse"; Genehmigungsverfügung [...] der Baudirektion [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 18. September 2018 sowie mit Urnenabstimmung vom 25. November 2018 setzten die Stimmbürger der Gemeinde X den privaten Gestaltungsplan "B.-Strasse" fest. Die Baudirektion Kanton Zürich genehmigte den Gestaltungsplan mit Verfügung vom 29. April 2019. Die Publikation erfolgte am 10. Mai 2019.

B.

Hiergegen erhob die S. AG mit Eingabe vom 7. Juni 2019 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich mit den folgenden Anträgen:

1. Es seien der Gestaltungsplan im Bereich B und Art. 12 GP umfassend zu überarbeiten und das Erschliessungsregime der Tiefgarage dahingehend abzuändern, dass auf dem Kehrplatz kein zusätzlicher Verkehr entstehe;
2. sämtliche oberirdischen Abstellplätze seien unterirdisch anzuordnen bzw. die Anzahl der oberirdischen Abstellplätze sei auf ein Minimum zu beschränken und Art. 16 Abs. 4 GP und Art. 16 Abs. 6 GP seien entsprechend aufzuheben bzw. anzupassen;
3. alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Rekursgegner.

C.

Mit Verfügung vom 13. Juni 2019 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Die Baudirektion schloss in ihrer Vernehmlassung vom 12. Juli 2019 auf Abweisung des Rekurses unter Kostenfolge zu Lasten der Rekurrentin. Die Vernehmlassung der Gemeinde X datiert vom 18. Juli 2019 und beinhaltet den Antrag auf Abweisung des Rekurses, soweit auf diesen einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekurrentin. Die private Rekursgegnerin liess sich mit Eingabe vom 16. Juli 2019 verneh-

men und beantragte ebenfalls die Abweisung des Rekurses, soweit auf diesen einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekurrentin.

E.

Auf Begehren der Rekurrentin wurde ein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt. Die Replik datiert vom 14. August 2019; die Duplik der Gemeinde X vom 6. September 2019 und diejenige der privaten Rekursgegnerin vom 5. September 2019.

F.

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

Es kommt in Betracht:

1.1.

Streitgegenstand bildet im vorliegenden Verfahren die Festsetzung des privaten Gestaltungsplans "B.-Strasse". Mit dem Gestaltungsplan sollen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Überbauung mit einer den örtlichen Gegebenheiten angepassten baulichen Dichte und gemischter Nutzweise (Gewerbenutzung mit Ladengeschäft für Produkte des täglichen Bedarfs sowie Wohnnutzung) geschaffen werden und der Raum B.-Strasse aufgewertet werden.

Der Gestaltungsplanperimeter umfasst dabei die Grundstücke Kat.-Nrn. 1 (Baugrundstück), 2 (B.-Strasse [beansprucht durch unterirdische Bauteile]) und 3 (Erschliessungsparzelle). Das eigentliche Baugrundstück Kat.-Nr. 1 liegt gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X (BZO) in der Zentrumszone zwischen der B.-Strasse und den Geleisen im Bahnhofsbereich; im Süden grenzt es sodann an die ebenfalls in die B.-

Strasse führende Erschliessungsparzelle Kat.-Nr. 3. Die Bauparzelle weist eine im Vergleich zur Länge sehr schmale Breite auf.

1.2.

Die Rekurrentin ist Eigentümerin des Grundstücks Kat.-Nr. 4, welches mit zwei Mehrfamilienhäusern überbaut ist. Es wird vom Süden her über die B.-Strasse erschlossen und liegt am Ende der B.-Strasse am Wendeplatz und in unmittelbarer Nähe des Gestaltungsplanperimeters. Im Zusammenhang mit den geltend gemachten Rügen (Verstoss gegen übergeordnete Planung, Erschliessung, Parkierungskonzept) verfügt die Rekurrentin damit ohne weiteres über die vom Gesetz geforderte beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand und ist somit zum Rekurs legitimiert (§ 338a Satz 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Dem Protokoll des Gemeinderates X vom 12. Juni 2018 mit welchem den Stimmbürgern empfohlen wurde, dem privaten Gestaltungsplan "B.-Strasse" zuzustimmen (act. 3.1), ist zu entnehmen, dass das streitbetreffende Grundstück im Eigentum der politischen Gemeinde X steht und als Baurechtsnehmerin ein Grossverteiler [...] vorgesehen ist. Der Gemeinderat hielt im Weiteren fest, dass für die Realisierung eines Ladengeschäfts für einen Grossverteiler komplexe bau- und planungsrechtliche Lösungen zu entwickeln seien. Der Bau des Ladengeschäfts mit zusätzlicher Wohnnutzung und der damit zusammenhängenden erforderlichen Abstellplatzanzahl sei aufgrund der schwierigen Ausgangslage kaum mit den rechtskräftigen Regelungen über die Zentrumszone Z vereinbar, weshalb die Bauträgerin veranlasst gewesen sei, einen privaten Gestaltungsplan aufzustellen. Das dem Gestaltungsplan zugrunde gelegte Richtprojekt sehe einen kompakten Baukörper im Süden des schmalen und langgezogenen Grundstücks Kat.-Nr. 1 vor. Mit dieser Setzung des Gebäudes werde einer Vereinbarung der Politischen Gemeinde mit der S. Rechnung getragen. Gemäss Richtprojekt seien für das Hauptgebäude über dem Niveau der B.-Strasse drei Geschosse und zusätzlich ein viertes – in den Abmessungen gegenüber den darunterliegenden Geschossen wesentlich verkleinertes – Attikageschoss vorgesehen. Unter dem Niveau der B.-Strasse beinhalte das Richtprojekt zwei weitere (Unter-)Geschosse. Das direkt von der B.-Strasse her er-

schlossene Geschoss und das unmittelbar darunterliegende seien dem Grossverteiler für das Ladengeschäft zugeordnet. Die darüber liegenden Geschosse dienten dem Wohnen; das zweite Untergeschoss beinhalte Keller-, Technik- und Lagerräume. Das Richtprojekt sehe durchgehend Flachdächer vor. Es werde ausserdem eine Einstellhalle mit insgesamt 39 Abstellplätzen ausgewiesen. Erschlossen werde die Einstellhalle über ein Rampensystem im nördlichen Teil des Grundstücks Kat.-Nr. 1. Das Richtprojekt gehe von einer Einstellhalle aus, welche unterirdisch auch Teile der B.-Strasse umfasse. Weiter beinhalte das Richtprojekt die generelle freiräumliche Gestaltung entlang der B.-Strasse. Ausserdem werde die Lage des neuen Fahrbahnverlaufs unter Beachtung der Flächenansprüche des Busses dargestellt. Aufgezeigt werde ebenso die örtliche und konzeptionelle Anordnung der oberirdischen Abstellplätze.

Ausgehend vom Richtprojekt sehe der Gestaltungsplan zwei Baubereiche vor. Im Baubereich A würden massgeschneiderte Bestimmungen für das Gebäude mit dem Ladengeschäft für den Grossverteiler erlassen. Die festgelegten Baubeschränkungen unterschritten hinsichtlich der Gebäudehöhe die Bestimmungen der BZO. Hingegen ergäben sich Erleichterungen zur BZO aufgrund der ermöglichten Unterschreitung von Grenz- und Strassenabständen. Es komme hinzu, dass eine rechtskräftige Baulinie an der B.-Strasse hinsichtlich ihrer Wirkung ausser Kraft gesetzt werde. Dies erlaube, dass das Hauptgebäude oberirdisch bis an die Strassengrenze gestellt und unterirdisch die Strassengrenze überstellt werden dürfe. Im Baubereich B sei ein einzelnes vollumfänglich unter dem gestalteten Terrain angeordnetes Geschoss zulässig. Dieses Geschoss diene ausschliesslich der Erstellung einer Einstellhalle. Auch dieser Baubereich schaffe die Voraussetzungen, dass unterirdisch über die Strassengrenze hinausgebaut werden dürfe. Im Weiteren sei hinsichtlich der oberirdischen Baumasse eine Abweichung von der Grundordnung erlaubt. Die Einstellhalle werde über ein Rampensystem im Norden des Gestaltungsplanperimeters erschlossen. Die Einfahrtsrampe werde über den Kehrplatz hinter dem Bahnhof angefahren. Die Ausfahrt erfolge wiederum in der gleichen Fahrtrichtung; dieses Regime gewähre einen störungsfreien Verkehrsablauf.

An der B.-Strasse bestünden enge räumliche Gegebenheiten. Gleichwohl sei in diesem Gebiet eine Vielzahl verkehrlicher Bedürfnisse und Ansprüche zu erfüllen. Das Verkehrsaufkommen werde sich aufgrund des erhöh-

ten Laden- und Warenangebots erhöhen. Mit dem im Gestaltungsplan erweiterten Parkplatzangebot von bisher 39 auf neu 47 Abstellplätze werde das Anliegen der Ladengeschäfte für genügend verfügbaren Parkraum erfüllt. Die vorgesehene Längsparkierung auf der Ostseite der B.-Strasse und die damit mögliche Verbreiterung des Trottoirs in diesem Strassenabschnitt würden deutlich verbesserte Gegebenheiten für den Langsamverkehr zur Folge haben. Damit werde sich die Aufenthaltsqualität für die Besucher an der B.-Strasse steigern.

Der private Gestaltungsplan schaffe die planungsrechtlichen Voraussetzungen, dass an hierfür zweckmässiger Lage die Einkaufsmöglichkeiten für Güter des täglichen Bedarfs erheblich verbessert würden. Es werde sichergestellt, dass während der Rechtskraft des Gestaltungsplanes die gemischte Nutzweise beibehalten werden müsse. Mit dem Gestaltungsplan würden hohe qualitative Anforderungen an ein Bauvorhaben gestellt. In Verbindung mit den festgelegten Grundmassen für das Hauptgebäude im Baubereich A würden sich daraus keine nachteiligen Auswirkungen auf die umliegenden Bauten ergeben. Aufgrund der hervorragenden Anbindung an den öffentlichen Verkehr rechtfertige sich, dass vorliegend eine Reduktion der Pflichtabstellplätze ermöglicht werde. Dies erlaube, dass das Parkplatzangebot für die Öffentlichkeit im gleichen Masse gesteigert werden könne.

3.1.

Die Rekurrentin rügt vorab, der Gestaltungsplan verstosse gegen § 83 PBG. Gemäss den Gestaltungsplanvorschriften (GP) bezwecke der Gestaltungsplan eine ortsbaulich und architektonisch attraktive Ergänzung des Zentrums und die Schaffung der Voraussetzungen für eine Begegnungszone. Der Gestaltungsplan als solcher bezwecke als Instrument der Nutzungsplanung die Sicherstellung einer städtebaulich und architektonisch einwandfreien Überbauung. Das Baufeld B diene der unterirdischen Parkierung. Im Übrigen sei es von Bauten freizuhalten. Oberirdisch werde es somit als Freiraum genutzt. Gemäss Art. 12 Abs. 2 GP seien in der Umgebung insbesondere Fahrbahn und Fusswege der B.-Strasse, Erschliessung der unterirdischen Parkierung, oberirdische Abstellplätze für Personenwagen, Motorräder und Velos zulässig. Vorgesehen sei somit, den Baubereich B primär als Verkehrsweg und Parkplatz zu nutzen. Das oberirdische Bauvolumen solle dabei auf den Baubereich A konzentriert werden. Dies

entspreche indessen keineswegs einer städtebaulich und architektonisch einwandfreien Überbauung. Die beabsichtigte Umgebungsgestaltung im Baubereich B sei eines Gestaltungsplans nicht würdig. Entsprechend seien dieser Bereich und Art. 12 GP umfassend zu überarbeiten. Diese Bestimmung widerspreche den in Art. 1 GP formulierten Zielen. Auf die Anordnung von oberirdischen Abstellplätzen und einer stark beanspruchten Zufahrtsstrasse im Bereich B sei zu verzichten.

3.2.1.

Der Gestaltungsplan ist ein 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 bestimmt 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, womit 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.).

Die Anforderungen und das Ausmass der in Gestaltungsplänen zulässigen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung werden im PBG nicht näher umschrieben. Nach der Rechtsprechung dürfen die Abweichungen aber nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde. Es ist zu prüfen, wie sich die Grundnutzungsordnung zur Bebauungsordnung des Gestaltungsplans verhält (BGE 135 II 209, E. 5.2. f.).

3.2.2.

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

Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG verlangt, dass Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen. Diese Bestimmung beinhaltet einerseits einen Rechtssetzungsauftrag an die Kantone, welche die Einordnung auf der Stufe der Baubewilligungen regelmässig mittels ästhetischer Generalklauseln verlangen (vgl. § 238 PBG), bezeichnet gleichzeitig aber auch einen allgemeinen Planungsgrundsatz, welchen die Behörden bei der Ausübung des ihnen zustehenden Ermessens – sei es bei der Planfestsetzung oder bei der Planverwirklichung – zu beachten haben. So hat sich auch die zweckmässige Unterteilung der Bauzonen in Teilzonen mit unterschiedlichen Nutzungen, Nutzungsdichten und Bauvorschriften unter anderem an der Einordnung von Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft zu orientieren. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die von der Zonenordnung einmal vorgegebenen Nutzungsmöglichkeiten in der Regel im Baubewilligungsverfahren auch ausgeschöpft werden dürfen, ohne dass einem Bauvorhaben mit Bezug auf sein Volumen eine Verletzung der ästhetischen Generalklausel vorgeworfen werden kann (BGE 115 Ia 114 und 115 Ia 363 E. 3a; RB 1992 Nr. 66 mit Hinweisen).

Daraus folgt für den vorliegenden Fall, dass die für Bauten und Anlagen geltende allgemeine Gestaltungsvorschrift von § 238 PBG nicht direkt anwendbar ist. Zu untersuchen ist, ob die nach dem Gestaltungsplan zulässigen Baufelder und Bauvolumen eine den Einordnungsanforderungen genügende Bebauung gewährleisten.

3.2.3.

Gemäss Lehre und Rechtsprechung hat sich die Rekursinstanz bei der Überprüfung von Nutzungsplänen und Sondernutzungsplänen einschliesslich Quartierplänen unbesehen ihrer grundsätzlich uneingeschränkten Überprüfungsbefugnis (vgl. § 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]) aus Gründen der aus der Gemeindeautonomie (Art. 50 der

Bundesverfassung [BV] und Art. 85 der Zürcher Kantonsverfassung [KV]) abgeleiteten Planungsautonomie Zurückhaltung aufzuerlegen. Diese Zurückhaltung gilt insbesondere dann, wenn es auf die Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ankommt. Zudem ist das den Gemeindebehörden bei der Nutzungsplanung zustehende erhebliche 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 begleitenden 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).

3.3.

Vorab ist festzuhalten, dass die engen Platzverhältnisse und die extrem schmale Breite des Baugrundstücks nur einen begrenzten planerischen Spielraum zulassen. Gemäss einer Vereinbarung der Gemeinde mit der S. darf sodann nur der südliche Bereich des Baugrundstückes oberirdisch bebaut werden. Dementsprechend sind im Gestaltungsplan zwei Baufelder mit unterschiedlicher Nutzweise vorgesehen. Inwiefern diese Aufteilung in zwei Baubereiche und insbesondere die Anordnung des Baubereichs B zu einer nicht gestaltungsplanwürdigen Bebauung führen soll, wird von der Rekurrentin nicht näher substantiiert dargelegt, sondern sie beschränkt sich auf eine allgemein gehaltene Kritik an der Anordnung der Baufelder. Die Rekurrentin verkennt dabei, dass der Gestaltungsplan mit dieser Aufteilung die bestehende städtebauliche Struktur beachtet. Bereits heute bestehen im Bereich des Baufeldes B 34 oberirdische Parkplätze. Im Nahbereich eines Bahnhofes besteht ein gewisser erhöhter Bedarf an oberirdischen Parkplätzen. Diesem Bedürfnis ist ebenfalls Rechnung zu tragen und es

kann nicht vollständig auf deren Erstellung verzichtet werden. Durch die geplante Reduktion der oberirdischen Parkplätze um rund 1/3 gegenüber dem heutigen Zustand ergibt sich eine klare Aufwertung im Vergleich zum bestehenden Zustand. Zudem handelt es sich bei der Umgebung des Bahnhofs um einen äusserst urbanen Raum, in welchem durchaus auch grössere Verkehrsflächen Teil der räumlichen Gestaltung sein dürfen. Durch die Baumreihe am östlichen Rand des Gestaltungsplanperimeters wird zudem eine Gliederung des Aussenraumes erreicht, wodurch entlang der B.-Strasse eine auf Fussgänger ausgerichtete Vorzone definiert wird (vgl. dazu auch act. 20.3 S. 25). Diese Vorgaben zum Freiraum und zur Gestaltung gewährleisten eine genügende Einordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG. Das Bahnhofsareal ist bereits heute über die B.-Strasse erschlossen und der bestehende Kreisels nördlich des Gestaltungsplanperimeters, wo die B.-Strasse endet, dient als Wendepunkt einem reibungslosen Verkehrsfluss. Die geplante Ein- und Ausfahrt in die im Baufeld B vorgesehene Einstellhalle erfolgt sinnvollerweise über die B.-Strasse nahe des Wendekreises. Aus gestalterischer Sicht ist dies nicht zu beanstanden.

Die genaue Gestaltung der Erschliessungsflächen wird sodann erst mit dem konkreten Bauprojekt im entsprechenden Baubewilligungsverfahren zu prüfen sein. Gemäss Art. 13 Abs. 1 GP muss eine besonders gute Gesamtwirkung erreicht werden. Die Grösse und Anordnung des Baufeldes B sowie die vorgesehene Anzahl an oberirdischen Parkplätzen lassen eine ansprechende und den Anforderungen von Art. 13 GP gerecht werdende Umgebungsgestaltung in diesem Bereich zu.

Im Weiteren ist das primäre Ziel des Gestaltungsplanes nicht eine Aufwertung des Strassenraumes, sondern die Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Realisierung eines Ladengeschäfts für Produkte des täglichen Bedarfs. Ein Ladengeschäft eines Grossverteilers ist auch auf eine genügende Erschliessung angewiesen. Der vom Rekurrenten beantragte Verzicht auf eine Zufahrt ist damit verfehlt.

Ein Verstoß gegen die in Art. 1 der Gestaltungsplanvorschriften formulierten Ziele oder gegen § 83 PBG ist entgegen der rekurrentischen Vorbringen nicht gegeben.

4.1.

Im Weiteren macht die Rekurrentin geltend, eine umfassende Überarbeitung des Bereiches B sei umso mehr erforderlich, als der Gestaltungsplan unzulässigerweise von der übergeordneten Planung abweiche. Im Bereich der B.-Strasse sei gemäss der kommunalen Richtplanung die Schaffung einer Begegnungszone vorgesehen. Aus Art. 1 GP und dem Bericht gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) gehe hervor, dass diese Vorgabe durch den Gestaltungsplan übernommen werden solle. Halte man sich vor Augen, dass der relativ schmale Baubereich weitgehend durch die oberirdische Parkieranlage, die strassenmässige Erschliessung und die Ein- und Ausfahrten zur Tiefgarage genutzt werden solle, könne der Gestaltungsplan den Ansprüchen an eine Begegnungszone an diesem Ort nicht im Geringsten gerecht werden. Der Baubereich B sei als Begegnungszone und nicht als Verkehrs- und Parkierungsfläche auszugestalten. Einen Parkplatz und eine Strasse mit einem durchschnittlichen Verkehrsaufkommen von bis zu geschätzten 2160 Fahrzeugen pro Tag als Begegnungszone auszuscheiden, widerspreche geradezu dem Sinn von Begegnungszonen und erweise sich als planerisch verfehlt. Entsprechend stünde die vorgesehene Planung mit den Vorgaben des regionalen und kommunalen Richtplans in einem unauflösbaren Widerspruch.

4.2.

Gemäss § 16 Abs. 1 PBG haben die Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen.

4.3.

Der kommunale Richtplan Verkehr sieht für den Strassenabschnitt der B.-Strasse und damit teilweise im Gestaltungsplanperimeter die Erstellung einer Begegnungszone vor. Diese definiert sich durch eine Vermischung von Verkehrsflächen und Fussgängernutzung, unterliegt einer Tempo-20-Begrenzung und Fussgänger haben grundsätzlich Vortritt, da die Begegnungszone Verkehrs- und Aufenthaltsfläche zugleich ist (Art. 22b Signalisationsverordnung [SSV]). Die Ansicht der Rekurrentin, in einer Begegnungszone sei kein Platz für Verkehrsflächen, erweist sich demnach im vornherein als unzutreffend.

Das Ziel der Schaffung von Voraussetzungen für eine Begegnungszone ist denn auch in Art. 1 der Gestaltungsplanvorschriften ausdrücklich erwähnt. Die Vorgaben wurden sodann im Gestaltungsplan auch derart berücksichtigt, dass die Schaffung einer Begegnungszone realisierbar ist. Gerade die mit dem Gestaltungsplan vorgesehene Reduktion der oberirdischen Abstellplätze um rund 1/3 sowie deren Konzentration im Baufeld B schaffen Raum für andere Nutzungen und führen zu einer Beruhigung der übrigen Flächen. So sollen grosszügige Freiräume entstehen, die B.-Strasse zu einem einheitlichen Ganzen gestaltet und mit einem optisch ansprechenden entschleunigenden Belag versehen (Art. 12 Abs. 1 GP) sowie Fuss- und Velowege angelegt werden (Art. 12 Abs. 2 lit. a, c, und d GP). Zudem sieht der Gestaltungsplan vor, am östlichen Rand des Geltungsbereichs eine Baumallee mit einheimischen Arten anzulegen (Art. 12 Abs. 3 und 4 GP) sowie einen grossen Platz mit einem einheitlichen Höhenniveau zu schaffen (Art. 12 Abs. 5 GP).

Die Einzelheiten bei der Anordnung von Begegnungszonen sind in der Verordnung über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen geregelt (SR 741.213.3). Die Herabsetzung der Geschwindigkeit in der Begegnungszone auf 20 km/h wird anhand eines Gutachtens geprüft (Art. 3 der Verordnung in Verbindung mit Art. 32 Abs. 3 Strassenverkehrsgesetz [SVG]). Gemäss Art. 2a Abs. 5 SSV ist das Signal "Begegnungszone" nur auf Nebenstrassen mit möglichst gleichartigem Charakter zulässig. Eine Beschränkung von Begegnungszonen auf Strassen mit einem bestimmten maximalen Verkehrsaufkommen ist gesetzlich nicht vorgesehen. Massgebend sind die Notwendigkeit, die Zweck- und die Verhältnismässigkeit, welche im Gutachten abgeklärt werden (Art. 108 Abs. 4 SSV).

Im vorliegenden Fall wird der durchschnittliche tägliche Verkehr (DTV) im fraglichen Abschnitt der B.-Strasse auf künftig 800 Fahrzeuge geschätzt, davon 780 Fahrzeuge in der Zeit zwischen 06.00 und 22.00 Uhr (s. Planungsbericht S. 33, act. 20.3). Dass dieses relativ geringe Verkehrsaufkommen der Anordnung einer Begegnungszone in dem als Stichstrasse ausgebildeten Abschnitt der B.-Strasse entgegensteht, kann nicht gesagt werden.

Der Gestaltungsplan präjudiziert die Realisierung der Begegnungszone im Bereich des Bahnhofareals somit nicht negativ, wie von der Rekurrentin

behauptet, sondern schafft vielmehr die Voraussetzung, dass eine solche überhaupt realisiert werden kann. Die genaue Ausgestaltung der Begegnungszone ist indes nicht Sache des Gestaltungsplans und die Pläne müssen daher diesbezüglich auch keinen hohen Detaillierungsgrad aufweisen.

Die Rügen der Rekurrentin erweisen sich daher in diesem Punkt als nicht stichhaltig.

5.1.

Die Rekurrentin moniert sodann, das Verkehrsregime sei auch in grundsätzlicher Weise verfehlt. Das Erschliessungssystem, welches sämtlichen Verkehr der Tiefgarage über den Kehrplatz führe, lasse die bestehende Situation völlig ausser Betracht und generiere einen erheblichen Mehrverkehr im Bereich des Kehrplatzes, ohne dass dafür das geringste Erfordernis bestünde. Bis anhin habe der Kehrplatz ein geringes Verkehrsaufkommen aufgewiesen. Das vorgesehene Erschliessungssystem habe sodann zur Folge, dass sämtliche Benutzer der Tiefgarage den Umweg über den Kehrplatz machen müssten. Dies führe gerade im Bereich der Gebäude der Rekurrentin auf der attraktiven Südseite zu erheblichen und völlig unnötigen bzw. vermeidbaren Immissionen. Das durchschnittliche tägliche Verkehrsaufkommen von gegenwärtig 370 Fahrzeugen im nördlichen Bereich der B.-Strasse steige somit durch das Bauvorhaben auf durch das Verkehrsgutachten geschätzte 800 Fahrten an. Realistischer Weise sei von einer noch grösseren Zunahme auszugehen. Dies führe nebst der Mehrbelastung der Liegenschaft der Rekurrentin auch zu einer vollkommen überflüssigen Mehrbelastung des Bahnhofplatzes, der sich hervorragend im Sinne des Richtplans für eine Begegnungszone eigne. Eine solche Erschliessung sei nicht zweckmässig und verstosse gegen das Vorsorgeprinzip. Die durch den Gestaltungsplan bewirkte Verkehrszunahme wiege umso schwerer, als das Lärmgutachten "Anlagenlärm" mit keiner Silbe auf diese Problematik eingehe. Der durch das vorgesehene Bauvorhaben entstehende Lärm im Bereich des Wendepplatzes werde unter den Teppich gekehrt. Bei einer Verdoppelung der Fahrten auf eine geschätzte Anzahl von 800 könne nicht leichthin angenommen werden, das Bauvorhaben habe keine lärmässig relevanten Auswirkungen. Weitere zusätzliche Fahrten, die durch das neue Parkplatzregime entstünden, seien gar nicht berücksichtigt worden. Ebenso wenig sei in den Gutachten der fahrbedingte Lärm bei einem Kreisel (Be-

schleunigen und Abbremsen der Fahrzeuge) berücksichtigt worden. Es sei unzulässig, von der lärmrechtlichen Beurteilung des vorgesehenen Neubaus einen Rückschluss auf die Gebäude der Rekurrentin zu ziehen. Es handle sich um vollkommen unterschiedliche Situationen. Das Gutachten habe sich mit diesen Fragen indessen nicht ansatzweise auseinandergesetzt. Die Rasterberechnung sei sodann erst nach Rekurerhebung eingereicht worden, womit feststehe, dass die Abklärungen ungenügend gewesen seien. Der Gestaltungsplan bzw. dessen Erschliessungskonzept hätte so nicht festgesetzt und genehmigt werden dürfen.

5.2.

Gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG achten die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden auf den Grundsatz, dass Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden. Konkret geht es im vorliegenden Fall um die Frage, ob mit der im Gestaltungsplan vorgesehen Nutzung die Einhaltung der Lärmschutzvorschriften, namentlich von Art. 9 der Lärmschutzverordnung (LSV), grundsätzlich möglich ist.

Gemäss Art. 9 LSV darf der Betrieb neuer oder wesentlich geänderter ortsfester Anlagen nicht dazu führen, dass durch die Mehrbeanspruchung einer Verkehrsanlage die Immissionsgrenzwerte überschritten werden (lit. a) oder dass durch die Mehrbeanspruchung einer sanierungsbedürftigen Verkehrsanlage wahrnehmbar stärkere Lärmimmissionen erzeugt werden (lit. b). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge sodann so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 Umweltschutzgesetz [USG]; sogenanntes "Vorsorgeprinzip").

5.3.1.

Die vom Gestaltungsplanperimeter umfassten Grundstücke befindet sich in der Zentrumszone und sind der Empfindlichkeitsstufe ES III zugeordnet. Für die Empfindlichkeitsstufe III betragen die Immissionsgrenzwerte für Strassenverkehrslärm 65 dB(A) am Tag und 55 dB(A) nachts (Anhang 3, Ziff. 2 LSV). Die Planungswerte betragen 60 dB(A) am Tag und 50 dB(A) nachts.

Aus den dem Gericht vorliegenden Akten ergibt sich, dass im Verlauf des Planungsprozesses umfangreiche Lärmabklärungen getätigt wurden, welche in zwei Gutachten Eingang fanden; das Lärmgutachten "Verkehr" (act. 20.5) und das Lärmgutachten "Anlagenlärm" (act. 20.6) je vom 20.uli 2018. Dem Lärmgutachten "Anlagenlärm" kann, wie die Rekurrentin selbst ausführt, entnommen werden, dass die Planungswerte beim Neubau im Baufeld A und bei den benachbarten Liegenschaften östlich und südlich des Gestaltungsplanperimeters für alle Szenarien eingehalten werden. Als kritisch – die Planungswerte jedoch trotzdem einhaltend – wird einzig die Anlieferung bezeichnet, welches sich indes am südlichsten Punkt des Gestaltungsplanperimeters und somit in grosser Entfernung zu den Liegenschaften der Rekurrentin befindet. Im Weiteren wird im Gutachten "Anlagenlärm" festgehalten, dass dem Gutachten "Verkehr" entnommen werden könne, dass auch mit dem zu erwartenden Gesamtverkehr die Planungswerte am geplanten Neubau eingehalten würden. Das Gutachten zieht sodann den Schluss, dass aufgrund des Umstandes, dass der Abstand zu den umliegenden Gebäuden grösser sei und zudem in Richtung Bahnhofplatz die Verkehrsmengen geringer würden, mit dem Mehrverkehr allein an allen umliegenden Wohnhäusern die Planungswerte eingehalten würden. Diese Schlussfolgerung ist im Grundsatz nachvollziehbar und hätten die Lärmabklärungen wohl als genügend angesehen werden können. Insbesondere wurden auch die Liegenschaften der Rekurrentin in die Beurteilung miteinbezogen (s. Lärmgutachten Anlagenlärm, Ziff. 5, Abbildung 9). In der Zwischenzeit wurde indes seitens der Rekursgegenschaft noch eine ergänzende Rasterberechnung am Ende des Bahnhofplatzes (Wendepplatz) vorgenommen (act. 17.11). Damit ist die Lärmbeurteilung vollständig. Aus dem Umstand, dass die Rasterberechnung bei den Liegenschaften der Rekurrentin erst nachträglich erstellt wurde, kann die Rekurrentin nichts zu ihren Gunsten ableiten, wurde mit der nachträglichen Beurteilung doch nur eine bereits getroffene – und sich als zutreffend erweisende – Schlussfolgerung näher belegt.

Der nachgereichten Rasterberechnung ist zu entnehmen, dass in Bezug auf den Strassenverkehr mit dem Zusatzverkehr am Fassadenpunkt 1 im Bereich des Wendekreises die Lärmwerte maximal 53.4 dB(A) am Tag und 46.8 dB(A) nachts betragen und die nach Art. 9 LSV einzuhaltenden Immissionsgrenzwerte somit ohne weiteres eingehalten werden; es werden darüber hinaus sogar die strengeren Planungswerte eingehalten. Die er-

wartete Immissionszunahme bei den rekurrentischen Liegenschaften liegt sodann gemäss der nachgereichten Rasterberechnung unter 1 dB und gilt damit in der Rechtsprechungspraxis als nicht wahrnehmbar.

Der von der Rekurrentin sodann bemängelte "fahrbedingte Lärm" von abbremsenden und beschleunigenden Fahrzeugen wurde – wie die Rekurrentin in der Replik zutreffend ausführt – in den Gutachten nicht thematisiert. Diese Fahrvorgänge finden indes vor dem Kreisel im Bereich des Bahnhofgebäudes und nicht auf der Höhe der rekurrentischen Liegenschaften statt. Bei einer maximal zulässigen Geschwindigkeit von 20 km/h sind starke Beschleunigungs- oder Abbremsmanöver ohnehin annähernd ausgeschlossen. Es ist damit nicht davon auszugehen, dass die Berücksichtigung dieser Faktoren an der Beurteilung von Art. 9 LSV etwas ändern würde.

Somit ergibt sich, dass mit der im Gestaltungsplan vorgesehenen Nutzung die gesetzlichen Lärmgrenzwerte grundsätzlich eingehalten werden können. Die Zufahrt zur Einstellhalle ist auf der Stufe Gestaltungsplan erst schematisch dargestellt und es besteht daher noch ein Anordnungsspielraum. Eine abschliessende Lärmbeurteilung kann somit erst mit dem konkreten Bauvorhaben und damit im Baubewilligungsverfahren vorgenommen werden.

5.3.2.

Zur Rüge der Rekurrentin, das Vorsorgeprinzip werde nicht eingehalten, ist zu sagen, dass, wie vorstehend unter Ziffer 5.3.1. festgestellt, die im Gestaltungsplan vorgesehene Nutzung voraussichtlich zu nicht oder höchstens zu kaum wahrnehmbarem Mehrlärm bei der rekurrentischen Liegenschaft führen wird, womit sich keine andere Verkehrsführung aus Gründen der vorsorglichen Emissionsbegrenzung aufdrängt. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass aus dem Vorsorgeprinzip kein absoluter Schutz vor Emissionen abgeleitet werden kann. Der Gestaltungsplan erweist sich auch unter diesem Aspekt als rechtmässig.

5.3.3.

Soweit die Rekurrentin die Unzweckmässigkeit der Verkehrsführung über die Lärmimmissionen hinaus mit der Mehrbelastung als solcher begründet, ist Folgendes festzuhalten: Bei der B.-Strasse handelt es sich um eine öffentliche Strasse, die eine normaliengerechte Erschliessung des Bahnhofs und der anstossenden Grundstücke sicherstellen soll. Der Kehrplatz wurde

unbestrittenermassen vor circa 10 Jahren im Zusammenhang mit der Erstellung der Wohnbauten der Rekurrentin realisiert und schon damals so konzipiert, dass die gesamte noch nicht realisierte bauliche Ausnützung der umliegenden Grundstücke und der damit verbundene Mehrverkehr bewältigt werden kann. Die Rekurrentin stellt denn auch zu Recht nicht im Abrede, dass das Strassennetz im Einzugsbereich des Gestaltungsplans, namentlich die B.-Strasse, den Anforderungen an eine genügende Erschliessung genügt. Auch sonst ist kein rechtserheblicher Mangel, namentlich mit Bezug auf die Verkehrssicherheit ersichtlich. Bezüglich der geltend gemachten Unzweckmässigkeit der Verkehrsführung im Zusammenhang mit der Begegnungszone ist auf die vorstehenden Ausführungen unter Ziffer 4 zu verweisen. Mehrverkehr, der von der bestehenden und noch zu erstellenden zonengemässen Überbauung ausgeht, haben Anwohner somit hinzunehmen. Die Erstellung eines Ladengeschäfts mit einer Einstellhalle in der Zentrumszone ist dabei ohne weiteres als zonenkonform zu qualifizieren.

6.1.

Somit ist der Rekurs abzuweisen.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Rekurrentin 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 (finanzielle Bedeutung der Planungsmassnahme und des getätigten Verfahrens-

aufwandes mit zweitem Schriftenwechsel) ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 8'500.-- 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).

6.2.1.

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 C. AG zulasten der Rekurrentin eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 3'000.--. 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).

6.2.2.

Die Gemeinde X beantragt ebenfalls die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung (§ 17 Abs. 2 VRG). Vorliegend handelt es sich zwar nicht um einen einfachen Fall. Dessen ungeachtet hat die Gemeinde im Rechtsmittelverfahren keinen besonderen, über die Bearbeitung im Planungsverfahren erheblich hinausgehenden Zusatzaufwand getrieben. Die Voraussetzungen von § 17 Abs. 2 lit. a VRG sind daher nicht erfüllt, so dass von der Zusprechung einer Umtriebsentschädigung abzusehen ist.

[...]