



G.-Nr. R2.2019.00176
BRGE II Nr. 0208/2020

Entscheid vom 1. Dezember 2020

Mitwirkende **Abteilungspräsident Peter Rütimann, Ersatzrichter Ulrich Brunner, Baurichter Adrian Bergmann, Gerichtsschreiber Fabian Vonlanthen**

in Sachen **Rekurrierende**
1. K. H. [...]
2. R. und M. M.-G. [...]
beide vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegnerschaft**
1. Politische Gemeinde X [...]
vertreten durch Gemeinderat X [...]
vertreten durch [...]
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich
3. Erbengemeinschaft M. bestehend aus:
3.1. F. M. [...]
3.2. M. N.-M. [...]
3.3. E. M. [...]
3 - 3.3 vertreten durch [...]

betreffend **Beschluss der Gemeindeversammlung [...]; Zustimmung zum privaten Gestaltungsplan "E."; Genehmigungsverfügung [...] der Baudirektion Kanton Zürich [...]**

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 13. Dezember 2018 erteilte die Gemeindeversammlung X ihre Zustimmung zum privaten Gestaltungsplan „E.“ der Erbgemeinschaft M. (nachfolgend: private Rekursgegnerin). Die Baudirektion Kanton Zürich genehmigte die Festsetzung der Gemeindeversammlung mit Verfügung vom 23. September 2019. Die Bekanntmachung der kommunalen Festsetzung und der kantonalen Genehmigung erfolgte im Amtsblatt vom [...].

B.

Mit gemeinsamer Eingabe vom 8. November 2019 erhoben K. H. sowie M. und R. M. fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten die Aufhebung der genannten Entscheide unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerschaft.

C.

Mit Präsidialverfügung vom 12. November 2019 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

In der Vernehmlassung vom 6. Dezember 2019 beantragte die Politische Gemeinde X (nachfolgend: Vorinstanz) die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekurrierenden. Die Baudirektion beantragte mit Vernehmlassung vom 9. Dezember 2019 ebenfalls die Abweisung des Rekurses, unter Kostenfolge zulasten der Rekurrierenden. Auch die private Rekursgegnerin beantragte mit Vernehmlassung vom 11. Dezember 2019 die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekurrierenden.

E.

Mit Replik vom 20. Januar 2020 und Dupliken vom 7. bzw. 17. Februar 2020 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Die Baudirektion reichte keine Duplik ein.

F.

Am 1. September 2020 führte die 2. 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.

Der Rekurrent 1 ist Eigentümer der Liegenschaft Kat.-Nr. 1 an der K.-Strasse 1, die Rekurrierenden 2 sind Eigentümer der Liegenschaft Kat.-Nr. 2 an der E.-Strasse 1. Beide Liegenschaften grenzen unmittelbar an den Gestaltungsplanperimeter an. Angesichts dieser nachbarlichen Beziehung und der vorgebrachten Rügen sind sie durch die Festlegungen des Gestaltungsplans mehr als beliebige Dritte betroffen, so dass sie zur Rekurerhebung im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) grundsätzlich legitimiert sind. Soweit dies bei einzelnen Rügen nicht zutrifft, wird es im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen darzulegen sein. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs grundsätzlich einzutreten.

2.

Das Gestaltungsplangebiet umfasst das Grundstück Kat.-Nr. 3 mit einer Fläche von 17'695 m² und ist gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X (BZO) der Wohnzone W 1.2 zugewiesen. Es ist ausserdem als Umgebungszone XI im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) mit dem Erhaltungsziel a aufgeführt. Das Grundstück grenzt im Nordosten an die bereits überbauten Parzellen Kat.-Nrn. 2 und 4 und im Nordwesten an diverse weitere überbaute

Parzellen. Östlich, südlich und westlich des Gestaltungsplangebiets verläuft die K.-Strasse, nördlich des Gestaltungsplangebiets die E.-Strasse. Das südöstlich des Gestaltungsplanperimeters gelegene Gebiet ist der Industriezone I7 zugeschrieben, dasjenige nordöstlich der Wohnzone W 1.6. Im Übrigen grenzt das Gestaltungsplangebiet an die Wohnzone W 1.2.

Der Gestaltungsplan sieht fünf Baubereiche (A, B, C, D, E) mit insgesamt acht separaten Baufeldern vor (A1-A2, A3-A4, A5-A7; B1-B3; C1-C2, C3-C6; D1-D4; E), wobei gemäss Richtprojekt teilweise bis zu vier Baukörper aneinandergelagert werden sollen. Auf den Baufeldern B, C und D sind entlang des von Südwesten nach Nordosten verlaufenden Gefälles abgetreppete Gebäude vorgesehen, während die Gebäude der Baufelder A parallel zur von Süden nach Nordwesten verlaufenden K.-Strasse geplant sind (vgl. art. 12.5).

3.1.

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 (vgl. Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 317 ff.). 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). Die Anforderungen und das Ausmass der zulässigen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung werden vom Gesetz nicht näher umschrieben. Immerhin gilt als anerkannt, dass die Abweichungen nicht dazu führen dürfen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde, indem beispielsweise ein Kernzonenregime mittels eines Gestaltungsplans praktisch aus den Angeln gehoben wird (vgl. zu einem solchem Fall BGE 135 II 209, insb. E. 5.6 f. [die politische Gemeinde Rüti betreffend; nachfolgend: "BGE Rüti"]). Anders als bei Arealüberbauungen und Sonderbauvorschriften sind die Grundeigentümer im Perimeter eines Gestaltungs-

plans an dessen Festlegungen gebunden. Die Grundordnung wird also ersetzt, womit nur noch gestaltungsplankonform gebaut werden darf.

3.2.

Gemäss Lehre und Rechtsprechung hat sich die Rekursinstanz bei der Überprüfung von Nutzungsplänen und Sondernutzungsplänen einschliesslich Quartierplänen unbesehen ihrer grundsätzlich uneingeschränkten Überprüfungsbefugnis (vgl. § 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]) aus Gründen der aus der Gemeindeautonomie (Art. 50 der Bundesverfassung [BV] und Art. 85 der Zürcher Kantonsverfassung [KV]) abgeleiteten Planungsautonomie Zurückhaltung aufzuerlegen. Diese Zurückhaltung gilt insbesondere dann, wenn es auf die Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ankommt. Zudem ist das den Gemeindebehörden bei der Nutzungsplanung zustehende erhebliche prospektiv-technische Ermessen zu berücksichtigen. Die Rechtsmittelbehörde darf nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Lösungen wählen bzw. eine zweckmässige Würdigung der Gemeinde durch ihre eigene ersetzen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren. Indessen ist ein Einschreiten der Rekursinstanz nicht erst dann verlangt, wenn die Würdigung der Gemeinde schlechthin unhaltbar oder willkürlich ist; es genügt, wenn sich die kommunale Planung auf Grund überkommener Interessen als unzweckmässig erweist, den wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht eingeschränkt und die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zu Grunde zu legen (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 77 ff.; VB.2018.00151 vom 6. September 2018, E. 4.2.; VB.2014.00077 vom 9. April 2015, E. 2.1; BGr 1C_428/2014 vom 22. April 2015, E. 2.2).

4.1.

Die Rekurrierenden machen zunächst geltend, der Gestaltungsplan weiche in einem nicht zulässigen Mass vom regionalen Richtplan ab. Eine Abweichung sei gemäss § 16 Abs. 2 PBG nur zulässig, wenn diese sowohl sach-

lich gerechtfertigt als auch untergeordneter Natur sei. Beides sei vorliegend nicht der Fall.

Gemäss dem regionalen Richtplan Zimmerberg sei das Areal Teil eines Gebiets mit niedriger baulicher Dichte und werde als Wohngebiet an landschaftlich empfindlicher Lage bezeichnet. In diesen Gebieten mit niedriger baulicher Dichte sollen Gebäude in der Regel nicht mehr als zwei Vollgeschosse, eine Gebäudelänge von nicht mehr als 25 m und ausreichende Gebäudeabstände aufweisen. Zudem soll eine gute Durchgrünung der Quartiere sichergestellt werden. § 16 Abs. 2 PBG ziele darauf ab, unsachgemässe und vom Richtplan nicht beabsichtigte Erschwernisse bei nachfolgenden Planungen (negative Präjudizierung des Richtplans) zu verhindern. Zum Schutz dieses Grundsatzes habe das Bundesgericht festgehalten, dass Abweichungen vom Richtplan generell nur dann zulässig seien, wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheine, vorher den Richtplan förmlich zu ändern, was vorliegend nicht der Fall sei. Vielmehr spreche der Umstand, dass der regionale Richtplan Zimmerberg erst im Jahr 2018 revidiert worden sei, dagegen, die noch jungen Festlegungen bereits wieder zu hinterfragen. Dies gelte namentlich für die festgelegten Gebiete der Kategorie niedrige bauliche Dichte. Ausserdem sei die Abweichung vom Richtplan auch aufgrund der flächenmässigen Ausdehnung nicht mehr als geringfügig zu qualifizieren. Das Planungsgebiet umfasse eine Fläche von 17'695 m², was rund 10 % des im regionalen Richtplan bezeichneten Gebiets mit niedriger baulicher Dichte ausmache. Würde im Gestaltungsplangebiet eine Baumasse von fast 2 m³ / m² zugelassen, verlöre das im Richtplan festgesetzte Gebiet mit niedriger baulicher Dichte seinen Sinn und seine Bedeutung vollständig. Selbst wenn die Gewichtung der öffentlichen Interessen, die zur Festsetzung des Gebiets mit geringer baulicher Dichte geführt hätten, allenfalls hinterfragt werden könnten, müsste dies im Rahmen einer Richtplanrevision geschehen.

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. Im kantonalen Richtplan ist X als urbane Wohnlandschaft erfasst, in der die Entwicklung im Bereich Wohnen im Vordergrund stehen soll. Handlungsbedarf besteht laut kantonalem Richtplan insbesondere dahingehend, Siedlungen unter Wahrung einer hohen Wohnqualität

nach innen zu verdichten und Potenziale in den bereits überbauten Bauzonen sowie auf brachliegenden Flächen zu aktivieren und zu erhöhen (Richtplan Kanton Zürich, Ziff. 1.3.2). Primäres Ziel ist demnach eine dem Raumordnungskonzept entsprechende innere Verdichtung, was in den regionalen Richtplänen weiter zu konkretisieren ist. Der regionale Richtplan Zimmerberg unterscheidet bezüglich der Dichtevorgaben zwischen Nutzungsdichte und baulicher Dichte. Die Nutzungsdichte umfasst die Einwohner und die Beschäftigten in einem Gebiet (Köpfe pro ha), die bauliche Dichte umschreibt städtebauliche Anforderungen (Gebäudehöhe, Gebäudelänge, Durchgrünung etc.). Auf die Festlegung von Richtwerten wie Ausnutzungsziffer oder Baumassenziffer wird explizit verzichtet, weil deren gebietsgerechte Eruiierung und eigentümerverbindliche Festlegung als Aufgabe der kommunalen Planung betrachtet wird (Regionaler Richtplan Zimmerberg, Ziff. 2.6.1). Es ist damit Aufgabe der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung, gebietsspezifisch das richtige Mass der zulässigen baulichen Dichte festzulegen, wobei hierfür ein erheblicher Anordnungsspielraum besteht. Dabei ist es zulässig, in einzelnen Gebietsteilen erheblich von den Dichtevorgaben abzuweichen, wenn in der kommunalen Gesamtbetrachtung die Dichtevorgaben insgesamt eingehalten sind (VB.2019.00017 vom 14. November 2019, E. 7.3.1).

4.3.1.

Gemäss dem regionalen Richtplan Zimmerberg befindet sich das Gestaltungsplangebiet in einem Gebiet mit geringer (50-100 Köpfe pro ha Bauzone) bis mittlerer (100-150 Köpfe pro ha Bauzone) Nutzungsdichte. Das Richtprojekt sieht die Erstellung von 73 Wohnungen vor, was bei einer durchschnittlichen Anzahl Personen pro Haushalt in X von 2,28 eine Nutzungsdichte von 94,4 Personen pro ha ergibt (167 Personen auf einer Arealfäche von 1,7695 ha). Damit erweist sich die Sondernutzungsplanung hinsichtlich der Nutzungsdichte in jedem Fall als richtplankonform.

4.3.2.

Demgegenüber überschreitet der Gestaltungsplan die gemäss regionalem Richtplan festgelegten Richtwerte der baulichen Dichte. Laut diesem liegt der Planungssperimeter in einem Gebiet mit niedriger baulicher Dichte. Die Festlegung eines Gebiets niedriger baulicher Dichte ist eine Anweisung an die Gemeinden, die Nutzungsplanung so zu halten, dass Bebauungen entstehen, die in besonderem Mass auf das Orts- und Landschaftsbild Rück-

sicht nehmen (Regionaler Richtplan Zimmerberg, Ziff. 2.6.2). Bei der Planung der Siedlung ist damit der landschaftlichen Einbettung grosse Beachtung zu schenken, wobei im Einzelnen folgende Richtlinien beachtet werden sollen: Beschränkung der Gebäudehöhe und Geschossezahlen auf in der Regel zwei Vollgeschosse, Beschränkung der Gebäudelänge (Richtwert: ca. 25 m), Sicherung ausreichender Gebäudeabstände, Sicherstellung einer guten Durchgrünung der Quartiere sowie gut gestaltete Siedlungsränder. Der Begriff der Richtlinien impliziert dabei die Möglichkeit für gerechtfertigte Abweichungen und belässt den kommunalen Planungsträgern überdies einen Anordnungsspielraum, um die lokalen Gegebenheiten in der Nutzungsplanung angemessen zu berücksichtigen und zu würdigen. Als Massstab zur Beurteilung der Zulässigkeit der Abweichung muss dabei nach dem vorstehend Ausgeführten das Kriterium der Rücksichtnahme auf das Orts- und Landschaftsbild gelten. Gemäss Auffassung der Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg widerspricht der Gestaltungsplan diesen richtplanerischen Vorgaben nicht. Die Planungsgruppe erwog, die Gebäude würden als 3-Geschosser in Erscheinung treten und seien zum Teil deutlich länger als 30 Meter. Aufgrund der Beschränkung der Bebauung auf insgesamt acht Gebäude(-gruppen), der Ausrichtung der Gebäude in der Falllinie und der vorgesehenen intensiven Bepflanzung gelinge jedoch eine gute landschaftliche Eingliederung. Die vorgesehene Bebauung ermögliche eine Vernetzung der Freiräume, was der Erhaltung des heute vorhandenen baumbestandenen Freiraumcharakters Rechnung trage. Gleichzeitig ermögliche sie trotz hoher baulicher Dichte umfassende Durchblicke und Sichtbezüge und erreiche damit eine gute landschaftliche Eingliederung. Die vorgesehene Bebauung befinde sich überdies innerhalb der urbanen Wohnlandschaft, die 80 % des Bevölkerungswachstums aufnehmen soll (vgl. Planungsbericht, S. 10). Dieser Auffassung ist beizupflichten. Die Abweichung vom Grundsatz der zwei Vollgeschosse ("Beschränkung der Geschossezahlen auf in der Regel zwei Vollgeschosse"; Regionaler Richtplan Zimmerberg, Ziff. 2.6.2) lässt sich dadurch rechtfertigen, dass bei einer dreigeschossigen Bauweise der Fussabdruck der Bauten kleiner und die verbleibenden Freiräume entsprechend grösser werden, ohne dabei in Nachachtung der Zielvorgabe der inneren Verdichtung auf die Ausschöpfung eines adäquaten Nutzungspotentials zu verzichten. Der kleinere Fussabdruck der Überbauung bewirkt damit die Sicherung ausreichender Gebäudeabstände und einer guten Durchgrünung, was ebenfalls den diesbezüglichen Richtplanvorgaben Rechnung trägt. Ein Vergleich der Überbau-

ungsziffern umliegender Überbauungen zeigt denn auch, dass die Überbauungsziffer des Richtprojekts mit derjenigen von benachbarten Einfamilienhausgebieten vergleichbar und teilweise sogar niedriger ist (vgl. Planungsbericht S. 13, Abb. 8). Dies notabene ohne den Einbezug der äusserst dichten Überbauung westlich der K.-Strasse oder der angrenzenden Industriezone. Mit den im Vergleich zu den erwähnten Richtlinien geplanten höheren und längeren Bauten wird das Ziel erreicht, bei einer angemessenen Verdichtung den ursprünglichen Charakter der Obstwiese als möglichst grosse zusammenhängende Grünfläche zu erhalten, was der ISOS-Vorgabe entspricht (vgl. dazu nachstehend Ziff. 5.4.1.).

4.3.3.

Soweit die Rekurrierenden vorbringen, Abweichungen vom Richtplan seien zwecks Verhinderung einer negativen Präjudizierung des Richtplans nur dann zulässig, wenn eine vorgängige Änderung des Richtplans unzumutbar erscheine, vermag dies am vorstehend Ausgeführten nichts zu ändern. Eine negative Präjudizierung droht vorliegend gerade nicht. Der regionale Richtplan befindet sich derzeit in Revision. Im Rahmen dieser Revision soll das Kriterium der niedrigen baulichen Dichte gebietsweise aufgehoben werden. Mit Vorprüfung vom 14. November 2019 stellte die Baudirektion eine Aufhebung des Eintrags der niedrigen baulichen Dichte im Gebiet E. in Aussicht (vgl. Vorprüfungsbericht ARE, S. 6 f., act. 17/1). Aus dem gleichen Grund erweist sich auch das rekurrentische Vorbringen, wonach das im Richtplan festgesetzte Gebiet mit niedriger baulicher Dichte seinen Sinn und seine Bedeutung vollständig verlöre, wenn im Gestaltungsplangebiet, das rund 10 % des im regionalen Richtplan bezeichneten Gebiets mit niedriger baulicher Dichte ausmache, eine Baumasse von fast $2 \text{ m}^3 / \text{m}^2$ zugelassen würde, als unbegründet. In der Revisionsvorlage des Richtplans wird denn auch bereits darauf hingewiesen, dass die heute bestehende Bebauung innerhalb des betreffenden Gebiets die Zielsetzungen der niedrigen baulichen Dichte zum grossen Teil nicht erfüllen kann, was mitunter den Grund für die Revision des Richtplans darstellt.

4.4.

Zusammenfassend liegt keine sachlich ungerechtfertigte Abweichung vom regionalen Richtplan von nicht mehr untergeordneter Natur vor. Vielmehr sind die Abweichungen in Bezug auf die bauliche Dichte planerisch plausibel. Die Vorinstanz hat die lokalen Gegebenheiten adäquat berücksichtigt

und gewürdigt und innerhalb des ihr zustehenden Anordnungs- und Ermessensspielraum gehandelt. Ein gerichtliches Eingreifen rechtfertigt sich nicht.

5.1.

Die Rekurrierenden bringen weiter vor, mit dem Gestaltungsplan würde die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert.

Die zulässige Baumasse soll mit dem Gestaltungsplan gegenüber der Grundordnung ($1,2 \text{ m}^3 / \text{m}^2$) vordergründig um 65 % auf $1,98 \text{ m}^3 / \text{m}^2$ erhöht werden. Zusätzlich würden aber noch weitere Bauten zugelassen, die nach der Grundordnung ebenfalls an die Baumasse anzurechnen wären, so insbesondere die eingehausten Tiefgarageneinfahrten, die ausserhalb der Baubereiche zulässigen besonderen Gebäude und die über dem gewachsenen Boden liegenden Teile der Sammelgaragen. Insgesamt erlaube der Gestaltungsplan damit eine Baumasse von über $2 \text{ m}^3 / \text{m}^2$, was einer Erhöhung von mehr als 70 % entspreche. Die zulässige Gebäudehöhe soll mit dem Gestaltungsplan von 7,5 m auf über 11,5 m (+ 54 %), vereinzelt sogar auf fast 14,5 m (+ 93 %) angehoben werden. Die Gebäudelänge soll gemäss dem streitbetroffenen Gestaltungsplan bis zu 50 m betragen, womit das nach der Grundordnung zulässige Mass von 25 m verdoppelt werde. Das bei einer Gesamthöhe von nur 7,5 m geltende Höchstmass der Gebäudelänge von 30 m würde immer noch um 66 % überschritten. Auch die Überbauungsziffer sei grösser als jene der direkt angrenzenden Quartiere. Insgesamt führe der Gestaltungsplan damit gegenüber der Grundordnung nicht zu grösseren Freiflächen. Der Gestaltungsplan weiche damit in Bezug auf alle die Erscheinung der Überbauung wesentlich prägenden Aspekte massiv von der Grundordnung ab. Hinzu komme, dass im Gebiet wichtige Anliegen des Ortsbildschutzes zu berücksichtigen seien, die im ISOS verankert seien. Dort sei das streitbetroffene Areal als Grünraum mit Obstgärten und grossen Wiesenflächen bezeichnet (Umgebungszone XI). Das Erhaltungsziel a bringe das grosse öffentliche Interesse daran zum Ausdruck, das Gebiet in seiner Beschaffenheit zu erhalten. Das ISOS würde damit sogar eine Auszonung der noch nicht überbauten Flächen als angezeigt erscheinen lassen.

5.2.

Bezüglich der rechtlichen Ausgangslage ist auf vorstehende Erwägung 3.1. f. zu verweisen.

5.3.

Dass mit dem vorliegenden Gestaltungsplan von der Grundordnung abgewichen wird, ist unbestritten. Derlei stellt den Kern und den Zweck eines jeden Gestaltungsplans dar. Die von den Rekurrierenden vorstehend dargelegten Abweichungen von der Regelbauweise sind grundsätzlich zutreffend geschildert, allerdings zu relativieren, einerseits unter genauerer Betrachtung der betreffenden BZO-Vorgaben, andererseits unter Einbezug der ortsbaulichen Gegebenheiten. Bei dieser Sachlage ist im Sinne einer Gesamtbetrachtung und unter Berücksichtigung des den Planungsträgern zustehenden Ermessens zu prüfen, wie sich die Grundnutzungsordnung zur Bebauungsordnung des Gestaltungsplans verhält.

Festzuhalten ist zunächst, dass die nach Grundordnung zulässige Gebäudehöhe zwar 7,5 m beträgt, die zulässige Höhe der Hochbauten (Gebäude- und Firsthöhe) aber 14,5 m (Ziff. 5.1 BZO). Der Gestaltungsplan sieht keine Vorschriften über die Gebäudehöhe vor, sondern setzt für die einzelnen Baubereiche jeweils maximale Höhenkoten fest. Geschossvorschriften kennt weder die BZO noch der Gestaltungsplan. Die zulässige Baumasse wird von 1,2 m³/m² auf 1.98 m³/m² erhöht. Im Falle einer Arealüberbauung könnte nach Regelbauweise eine Baumassenziffer von 1,32 m³/m² realisiert werden. Betreffend die zulässige Gebäudelänge erlaubt die BZO eine solche von 25 m bzw. 30 m, sofern eine Gesamthöhe von 7,5 m nicht überschritten wird. Im Gestaltungsplan wird die Gebäudelänge über die Festsetzung der Baubereiche bestimmt.

Die gemäss BZO zulässige maximale Höhe der Hochbauten von 14,5 m wird durch den Gestaltungsplan in allen Baubereichen unterschritten. Vorgesehen sind Flachdächer (Art. 8 Abs. 2 GPV), wobei auf Dach- oder Attikageschosse verzichtet wird. Bezüglich der Gebäudelänge sieht der Gestaltungsplan in vier von acht Baubereichen eine Gebäudelänge von ca. 45 m vor (Baubereiche B1-B3, C3-C6, D1-D4 und A5-A7). Durch die Zusammenfassung dieser Baubereiche und der Vorgabe der geschlossenen Bauweise entstehen relativ lange Gebäude. Zu berücksichtigen ist aber, dass die Baukörper gemäss Richtprojekt mehrfach gestaffelt sind, wodurch

eine aufgelockerte Bauweise entsteht. Ein Blick auf das Modell des Richtprojekts veranschaulicht, dass hierdurch eine Riegelwirkung vermieden wird und optisch nicht der Eindruck einer einheitlichen, zusammenhängenden Fassade eines langgezogenen Baukörpers entsteht. Vielmehr werden die auf den einzelnen Baufeldern vorgesehenen Baukörper als eigenständige Gebäude wahrgenommen. Die Konzentration der Baukörper erlaubt es, grössere zusammenhängende Freiflächen und Gebäudeabstände zu schaffen, welche begrünt und mit Bäumen bepflanzt werden können, was insbesondere im Hinblick auf die Vorgaben des ISOS bedeutsam ist (vgl. dazu nachstehend Ziff. 5.4.1.). Die in Fallrichtung zum Hang gesetzten Gebäudekörper passen sich sodann durch die geschossweise Abtreppung einwandfrei in die vorherrschenden topographischen Verhältnisse ein. Die für den Gestaltungsplanperimeter zulässige Baumasse wurde im Rahmen einer Volumenstudie unter Einbezug von Vertretern der Gemeinde ermittelt. Dabei wurden ortsbauliche Aspekte wie die Einbettung und Setzung der Baukörper in die Hanglage und der Bezug zum Siedlungsgefüge ebenso geprüft wie Aspekte der Durchgrünung (unter besonderer Berücksichtigung des ursprünglichen Charakters als Obstwiese) und der Sichtbeziehungen (vgl. Planungsbericht, S. 18). Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass das streitbetreffene Areal an bestehende grossvolumige und industriell genutzte Industrieanlagen angrenzt (Industriezone I7), mithin Gebiete mit niedriger baulicher Dichte und Gebiete mit hoher baulicher Dichte aufeinandertreffen. Aus städtebaulicher Sicht ist daher ein Übergang zwischen diesen Dichtestufen durchaus wünschenswert. Dieser Bezug zum Siedlungsgefüge gibt das Richtprojekt des Gestaltungsplans wieder, indem die Volumen der Gebäude zur angrenzenden Industriezone hin anwachsen.

Es ist den Rekurrierenden zugute zu halten, dass die Abweichungen betreffend Gebäudelänge und Baumasse nicht mehr durchwegs ohne weiteres als geringfügig einzustufen sind. Dies ist jedoch auch keine Voraussetzung für den Erlass eines Gestaltungsplans. Nicht selten gehen mit Gestaltungsplänen sehr erhebliche Abweichungen im Vergleich zur Grundordnung einher, was für sich alleine betrachtet noch kein Rechtsverstoss darstellt. Obwohl auch vorliegend eine Erhöhung im Vergleich zur Grundnutzungsordnung einhergeht, kann nach Massgabe des vorstehend Ausgeführten nicht gesagt werden, dass diese damit im Sinne des BGE Rütli nachgerade aus den Angeln gehoben würde. Anders als in jenem Entscheid liegt der Gestaltungsplanperimeter vorliegend auch nicht in einer Kernzone. Diesbe-

zögliche Aspekte, welche in die Interessenabwägung einzubeziehen wären und bei denen die Gefahr bestünde, dass sie durch einen Gestaltungsplan wie jenen in der Gemeinde Rüti ausgehebelt werden könnten, bestehen vorliegend nicht. Vielmehr liegt das Areal in einer Wohnzone. Mit dem Gestaltungsplan wird eine Nutzweise realisiert, die dem Zonenzweck der Rahmennutzungsplanung entspricht. Der Massstab für die Annahme einer eigentlichen Sinnentleerung der Grundnutzungsordnung ist gemäss dem BGE Rüti sehr hoch. Dies korreliert mit dem weiten Gestaltungsspielraum, welcher der Gemeindebehörde bei der Nutzungsplanung aufgrund des ihr zustehenden erheblich prospektiv-technischen Ermessens zukommt. Von einer Sinnentleerung der Zone W 1.2 kann vorliegend ebenso wenig gesprochen werden wie von einer Aushebelung der Grundnutzungsordnung. Zu betonen ist, dass der an der Gemeindeversammlung vom 13. Dezember 2018 deutlich angenommene Gestaltungsplan demokratisch nicht weniger legitimiert ist als die von ihm ersetzte Grundnutzungsordnung selbst. Zu prüfen bleibt, wie sich der Gestaltungsplan im Verhältnis zu den Schutzvorgaben des ISOS verhält.

5.4.1.

Der Gestaltungsplanperimeter wird im ISOS als Umgebungszone Nr. XI ("Grünraum mit Obstgarten und grossen Wiesenflächen, bäuerliches Ensemble und freistehende Scheune") mit dem Erhaltungsziel a aufgeführt (Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche, die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten bewahren, störende Veränderungen beseitigen, s. Erläuterungen zum ISOS, www.bak.admin.ch).

5.4.2.

Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 Natur- und Heimatschutzgesetz [NHG]). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfül-

lung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben – wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt – wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren. Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll (BGE 135 II 209 vom 1. April 2009, E. 2.1).

5.4.3.

Vorauszuschicken ist, dass die Zuordnung zur Bauzone gestützt auf eine Interessenabwägung im Lichte der Heimatschutzanliegen entgegen der rekurrentischen Auffassung nicht mehr in Frage zu stellen ist. Die BZO konkretisiert auf kommunaler Ebene die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt damit die Schutzanliegen im Sinne des ISOS. Sie weist das betroffene Gestaltungsplangebiet der Wohnzone zu und erlaubt damit eine Überbauung. Entgegen der rekurrentischen Auffassung ist daher keine Auszonung des Areals angezeigt. Vielmehr sind die Schutzanliegen des ISOS bei der Prüfung der Frage, wie sich die Grundnutzungsordnung zur Bebauungsordnung des Gestaltungsplans verhält, in die Interessenabwägung einzubeziehen. Dabei ist der weite Gestaltungsspielraum, der den

Initianten eines Gestaltungsplans und den Behörden, welche ihm zustimmen bzw. ihn genehmigen müssen, zukommt, zu beachten (BGE 135 II 209, E. 5.2 f.).

Dass sich mit der Bebauung der heute weitgehend noch unverbauten Wiesen das Gesicht des Ortsbildes nachhaltig verändern wird, ist auch ohne Gestaltungsplan die unvermeidliche, aber vom Gesetzgeber gewollte Folge der Nutzung, wie sie sich bereits aus der geltenden Zonenordnung ergibt. Gegenüber einer Überbauung nach Regelbauweise erlaubt der Gestaltungsplan eine Sicherung der bestehenden Lagequalitäten, eine durchdachte und geordnete Setzung der Gebäude unter Berücksichtigung der Durchgrünung und der Sichtbeziehungen sowie eine Minimierung der Erschliessungsflächen und den Erhalt des Baumbestandes bzw. eine Pflanzpflicht. Eine entsprechende Sicherung dieser im Gebiet vorhandenen Qualitäten wäre bei einer Überbauung nach Massgabe der Grundordnung nicht in gleichem Masse gewährleistet. In Anbetracht der massgeblichen Erhaltungsziele des ISOS (insbesondere möglichst weitgehender Erhalt der Freifläche und der für das Ortsbild wesentlichen Vegetation) kommt der Umgebungsgestaltung und der Einbettung der Bauten in das Quartier eine wichtige Bedeutung zu. Der angefochtene Gestaltungsplan ermöglicht eine Überbauung, die auf diese Schutzziele des ISOS gebührend Rücksicht nimmt. Die Anordnung der Baubereiche und die Konzentration der Bauten auf acht Gebäudegruppen gewährleisten überwiegend sehr grosszügige Gebäudeabstände (insbesondere zwischen den Baubereichen B, C, D und E) und einen erlebbaren, zusammenhängenden Freiraum. Die Abtreppung der Bauten entlang des Gefälles nimmt die bestehende Topographie auf, sorgt für eine gute landschaftliche Einbettung in das Gelände und gewährleistet überdies die notwendigen Durchblicke. Im Verbund mit der vorgesehenen intensiven Bepflanzung lässt sich damit eine Überbauung realisieren, die insbesondere den Erhalt der Freifläche und der Vegetation ausreichend berücksichtigt. Die vorinstanzliche Interessenabwägung erweist sich somit als nachvollziehbar und vertretbar.

5.5.

Im Ergebnis erweist sich die Rüge unrechtmässiger Abweichungen von der Grundordnung als unbegründet.

6.1.

Schliesslich rügen die Rekurrierenden eine fehlende Prüfung der hinreichenden Erschliessung. Gemäss § 83 Abs. 3 PBG müsse ein Gestaltungsplan auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausrüstungen und Ausstattungen ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt seien. Die angefochtene Genehmigungsverfügung äussere sich nicht zur Erschliessung und basiere demnach auf einer unvollständigen Prüfung. Die Baudirektion schein sich mit diesem Aspekt gar nicht befasst zu haben. Hinzu komme, dass die vorgesehenen Tiefgarageneinfahrten zwar an der K.-Strasse lägen, diese aber schon nach 80 m in die E.-Strasse einmünde. Diese heute schon problematische Einmündung sei für das zusätzliche Verkehrsaufkommen nicht genügend dimensioniert.

6.2.

Der Untersuchungsgrundsatz (§ 7 Abs. 1 VRG) verpflichtet die Behörde von Amtes wegen dazu, für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes zu sorgen. Die Pflicht der Verwaltungsbehörden, den Sachverhalt von Amtes wegen richtig zu ermitteln, beschränkt sich auf jene Tatsachen, die möglicherweise zum rechtserheblichen Verfahrens- bzw. Streitgegenstand gehören und somit Grundlage des Entscheids bilden können. Eine Sachverhaltsermittlung gilt in Bezug auf einen nicht untersuchten Punkt nur dann als unvollständig, wenn die ernstzunehmende Wahrscheinlichkeit für seine Relevanz besteht. Welches der entscheidrelevante Sachverhalt ist, muss aufgrund der im konkreten Einzelfall massgebenden spezialgesetzlichen Regeln beurteilt werden. Rechtserheblich sind alle Tatsachen, von deren Vorliegen es abhängt, ob über die strittigen Fragen so oder anders zu entscheiden ist (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 7 Rz. 10 und 12 f.).

6.3.

Die strassenmässige Erschliessung im Sinne von § 237 PBG ist eine erst im Baubewilligungsverfahren zu prüfende Grundanforderung an Bauten und Anlagen. In tatsächlicher Hinsicht genügt es dabei, wenn ein Bauvorhaben über eine normaliengerecht ausgebaute Zufahrtsmöglichkeit verfügt. Die Rekurrierenden stellen zu Recht nicht in Abrede, dass das Erschliessungskonzept im Einzugsbereich des Gestaltungsplans mit den beiden Tiefgarageneinfahrten und der gemeinsamen Unterniveaugarage den Anforderungen der aufgrund von § 237 Abs. 1 PBG erlassenen Zugangsnor-

malien (ZN) bzw. der seit 1. Juni 2020 geltenden Verkehrserschliessungsverordnung (VErV) genügt. Was die Kapazität des übergeordneten Strassennetzes anbetrifft, ist dies für Bauvorhaben kein Erschliessungserfordernis und ebenso wenig eine Voraussetzung für den Erlass eines Gestaltungsplans. Dieser hat sich nicht mit der Groberschliessung des Gebietes oder mit ausserhalb des Perimeters gelegenen Erschliessungsfragen zu befassen und kann im Übrigen keine verbindlichen Festlegungen zu Anlagen der Groberschliessung enthalten (BRGE I Nr. 95/2017, E. 5.2.1, mit Hinweis auf RB 1998 Nr. 97; VB.2019.00017, E. 5.2). Die Einmündung K.-Strasse / E.-Strasse liegt ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters. Deren Ausbau kann damit nicht zum Inhalt des Gestaltungsplans gehören. Selbst die erstmalige Festlegung einer Bauzone oder die Umzonung eines Gebietes in eine nutzungsintensivere Zone setzen das Bestehen einer hinreichenden Groberschliessung nicht voraus, sondern können lediglich eine Erschliessungspflicht des Gemeinwesens auslösen (Art. 19 Abs. 2 RPG). Aufgabe des Gestaltungsplanes ist es aber immerhin, die Feinerschliessung zu ordnen (§ 83 Abs. 3 PBG), was vorliegend auch geschehen ist (vgl. zum Ganzen RB 1998 Nr. 97, VB.2003.00223 vom 22. Januar 2004, E. 7.2 f., VB.2006.00068 vom 15. Juni 2006, E. 4.5, und VB.2012.00063 vom 12. Juli 2012, E. 4.4. f.). Soweit das tatsächliche Genügen der verkehrsmässigen Groberschliessung beanstandet wird, ist somit auf den Rekurs nicht einzutreten.

7.

Zusammengefasst ist der Rekurs abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

8.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten unter solidarischer Haftung je zur Hälfte den beiden Rekurrentschaften 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 des Gestaltungsplans im streitgegenständlichen Umfang, Gestaltungsplanperimeter 17'695 m²) und des getätigten Verfahrensaufwandes (zweiter Schriftenwechsel, Durchführung eines Abteilungsaugenscheins) ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 10'000.-- festzusetzen (BGr 1C_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014; www.baurekursgericht-zh.ch).

8.2.

Die Politische Gemeinde X beantragt die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung (§ 17 Abs. 2 VRG). Stehen sich im Verfahren private Parteien mit gegensätzlichen Begehren gegenüber, so wird die Gemeinde im Falle des Unterliegens in der Regel nicht entschädigungspflichtig (§ 17 Abs. 3 VRG). Umgekehrt entfällt im Falle des Obsiegens auch ein entsprechender Entschädigungsanspruch. Gründe, von dieser Regel abzuweichen, sind vorliegend nicht gegeben. Demnach ist der Vorinstanz keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen.

8.3.

Auch die private Rekursgegnerin beantragt die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung.

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 Rechtsbestandes ist in aller Regel als Grund für die Zuschreibung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend der Erbgemeinschaft Müller zulasten der Rekurrierenden eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 3'000.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zuschreibung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; www.baurekursgericht-zh.ch).

[...]