



G.-Nr. R3.2025.00112  
BRGE III Nr. 0031/2026

**Entscheid vom 4. März 2026**

Mitwirkende Abteilungspräsidentin Gabriele Kisker, Ersatzrichter Ivo Brogle, Baurichter Martin Farner, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen **Rekurrentin**

A

vertreten durch Rechtsanwalt [...]

gegen **Rekursgegnerschaft**

1. Stadtrat X

vertreten durch Rechtsanwalt [...]

2. Baudirektion Kanton Zürich

3. B

vertreten durch Rechtsanwalt [...]

**Mitbeteiligte**

4. Gebäudeversicherung Kanton Zürich

betreffend Beschluss des Stadtrats vom 13. April 2022 und Gesamtverfügung der Baudirektion Kanton Zürich Nr. BVV 21-2413 vom 28. Januar 2022; Baubewilligung bzw. strassenpolizeiliche, gewässerschutz- und lärmschutzrechtliche Bewilligung für Hochhaus und zwei Mehrfamilienhäuser, [...]

---

## **hat sich ergeben:**

### **A.**

Mit Beschluss vom 13. April 2022 erteilte der Stadtrat X der B die baurechtliche Bewilligung für den Neubau eines Hochhauses und zweier Mehrfamilienhäuser mit Gewerbeflächen auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 (neu 2 und 3) an der Strasse C [...] in X. Gleichzeitig wurde die Gesamtverfügung der Baudirektion vom 28. Januar 2022 u.a. betreffend Einbauten im Grundwasserträger, Lärmemissionen und Einhaltung der Lärm-Belastungsgrenzwerte eröffnet.

### **B.**

Gegen diesen Entscheid erhob die A mit Eingabe vom 30. Mai 2022 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung der Entscheide unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerinnen. Mit Verfügung vom 1. Juni 2022 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

### **C.**

Mit Eingaben vom 24. Juni 2022 sowie vom 4. und 22. Juli 2022 beantragten die Rekursgegnerinnen und die Mitbeteiligte die Abweisung des Rekurses, die kommunale Baubehörde und die Bauherrin unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentin. Im weiteren Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

### **D.**

Mit Entscheid BRGE III Nr. 0020/2023 vom 1. Februar 2023 hiess das Baurekursgericht den Rekurs gut und hob den Beschluss des Stadtrats X vom 13. April 2022 sowie die Gesamtverfügung der Baudirektion vom 28. Januar 2022 auf.

**E.**

Die hiergegen von der Stadt X und der privaten Rekursgegnerin erhobenen Beschwerden hiess das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 18. März 2025 (VB.2023.00128, VB.2023.00130) teilweise gut und wies die Sache zum Neuentscheid im Sinn der Erwägungen an das Baurekursgericht zurück.

**F.**

Mit Verfügung vom 31. Juli 2025 wurde von der Rückweisung der Akten durch das Verwaltungsgericht Vormerk genommen und das Verfahren unter der neuen Geschäfts-Nr. R3.2025.00112 fortgesetzt.

**G.**

Mit Verfügung vom 26. November 2025 wurden auf Aufforderung der Rekursinstanz zusätzlich eingereichte Dokumente zu den Akten genommen (act. 6, 7.1, 7.2). Mit Eingabe vom 5. Januar 2026 nahm die Rekurrentin dazu Stellung, worauf sich die Baudirektion mit Eingabe vom 26. Januar 2026 äusserte.

**H.**

Mit Verfügung vom 3. Dezember 2025 wurden die Parteien eingeladen, sich zu einer allfälligen Sistierung des Verfahrens zu äussern. Nach Einsicht in die Vernehmlassungen wurde mit Verfügung vom 7. Januar 2026 von einer Sistierung abgesehen.

**I.**

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

## **Es kommt in Betracht:**

### **1.**

Das dreieckförmige Baugrundstück Kat.-Nr. 1 im Halte von 17'865 m<sup>2</sup> (neu Kat.-Nr. 2) liegt in der Zentrumszone Z3a und in der Freihaltezone gemäss Bau- und Zonenordnung der Stadt X (BZO) und überdies im Perimeter des privaten Gestaltungsplans "Y". Im Westen und Norden wird es begrenzt durch die C- bzw. D-Strasse und im Südosten durch das Trassee der Glattalbahn. Geplant ist der Neubau eines Hochhauses mit 30 Geschossen, zweier Mehrfamilienhausblöcke mit insgesamt 408 Wohnungen und Gewerbeflächen, einer Tiefgarage mit 269 Parkplätzen und eines eingeschossigen Pavillons auf einem zentralen Platz mit einem Gastrobetrieb (140 Sitzplätze).

### **2.1.**

Zu beurteilen ist zunächst die lärmrechtliche Ausnahmebewilligung.

Die Rekurrentin bringt diesbezüglich vor, dem Lärmgutachten des Ingenieurbüros E vom 10. Juni 2021 (act. 3.20.107) sei bloss eine höchst rudimentäre Auseinandersetzung mit den in Betracht fallenden baulichen und gestalterischen Lärmschutzmassnahmen zu entnehmen. Die kantonale Bewilligungsbehörde habe keine eigene rechtsgenügende Prüfung vorgenommen und den Sachverhalt nicht rechtsgenügend abgeklärt. Es fehle auch eine rechtsgenügende Interessenabwägung.

### **2.2**

Die kommunale Vorinstanz macht zur Lärmoptimierung des Projekts (unter Zitat des bundesgerichtlichen Urteils 1C\_275/2020, E. 2.2 und E. 2.4.3) folgende Ausführungen: Die Bauherrschaft habe alle denkbaren Lärmoptimierungen geprüft (Verweis auf Seite 24 ff. des Lärmgutachtens E). In den Block-Wohnungen würden sog. durchgesteckte Wohnungen mit jeweils einem lärmabgewandten Lüftungsfenster erstellt. Sämtliche Schlafräume seien an den lärmabgewandten Seiten angebracht, womit bei diesen die Planungswerte eingehalten würden. Auf der Nordseite des Turms würden gegen die Strasse Liftvorplätze und Eingangsbereiche erstellt, welche den Lärm gegen die Wohnungen abschirmen würden. Östlich und westlich würden Loft-Wohnungen erstellt, die einerseits über ein lärmabgewandtes

Lüftungsfenster hinter einer Loggia im Sinne von Art. 16 Abs. 3 GPV verfügen. Andererseits werde (auch) jede Loftwohnung über ein "grünes" Schlafzimmer verfügen. Damit reduziere sich die Anzahl der lärmbelasteten, auf die Strasse ausgerichteten Räume. Soweit die Loftwohnungen an der Ost- bzw. Westfassade über Fenster verfügen sollen - was anders vernünftigerweise nicht denkbar sei - sei keine Alternative möglich. Hinzuweisen sei auf die flankierenden Massnahmen (Dämpfungsmassnahmen [Art. 16 Abs. 3 GPV], Lärmschutzwall [Art. 15 Abs. 3 GPV]). Weitere verhältnismässigen und zielführenden Massnahmen seien nicht ersichtlich. Die Stellung der Gebäude etwa sei im GP vorgegeben. Zudem wären hier kaum Lösungen denkbar gewesen, die eine nennenswerte Reduktion des Lärms bewirkt hätten. Vorgehängte Fassadenelemente seien aufgrund der Grösse der Überbauung nicht mit verhältnismässigem Aufwand möglich und städtebaulich nicht wünschenswert. Würden strassenseitig ausschliesslich Fenster von nicht lärmempfindlichen Räumen angeordnet oder die Fenster ganz zugemauert, wären städtebaulich und gestalterisch unerwünschte "tote" Fassaden und Einbussen bei der Wohnqualität die Folge. Es sei zudem allgemein bekannt, dass die Nachfrage nach Betriebsräumen (Büros oder dergleichen) eingeschränkt, die Nachfrage nach zentral gelegenen Wohnungen aber noch immer sehr hoch sei. Die Erstellung von leerstehenden Betriebsräumen sei aus lärmschutzrechtlichen Gründen nicht verhältnismässig und städtebaulich nicht erwünscht.

### **2.3.**

Die Baudirektion (TBA, Fachstelle Lärmschutz FALS) führt aus, mit dem Lärmgutachten vom 10. Juni 2021 habe die Gesuchstellerin in ausreichendem Masse aufgezeigt, dass sämtliche verhältnismässigen baulichen und gestalterischen Massnahmen ausgeschöpft worden seien. Es sei hoch zu gewichten, dass sämtliche lärmempfindlichen Wohnräume nicht nur unter dem IGW der ES III belüftet werden könnten, sondern sogar unter dem 5 dB strengeren Planungswert der ES III. Trotz vorliegend hoher Überschreitung von bis zu 4 dB am Tag und bis zu 6 dB in der Nacht könne eine Gesundheitsgefährdung für die Bewohnerinnen und Bewohner praktisch ausgeschlossen werden, da die Überschreitung (nur) Zweitfenster betreffe.

### **2.4.**

Die private Rekursgegnerin argumentiert in gleicher Weise wie die Vorinstanzen. Sie zeigt zudem auf, wie bereits im Rahmen der Aufstellung des

Gestaltungsplans verschiedene Varianten des Bebauungskonzepts (Stellung und Form der Gebäude) und die entsprechenden Organisationsformen und Ausrichtungen der Wohnungen unter dem Aspekt des Lärmschutzes evaluiert wurden.

Mit der nun geplanten Variante werde eine maximierte Lärmoptimierung bei der Anordnung der Wohnungen umgesetzt, indem alle Wohnungen entweder komplett lärmabgewandt oder von der lärmbelasteten Fassade zur ruhigen rückwärtigen Fassade durchgesteckt angeordnet seien. Damit weise jede Wohnung mit einem Anteil an der lärmbelasteten Fassade auch Räume im lärmabgewandten Bereich auf. Jeder Raum, welcher von einer Planungswertüberschreitung betroffen sei, könne zudem auch lärmabgewandt gelüftet werden. Sowohl bei den Blockbauten wie auch beim Hochhaus seien die Erschliessungskerne, Neben-, Abstell- oder Reduiträume möglichst optimiert zu den Lärmquellen angeordnet worden. Zudem weise jede Wohnung einen lärmabgewandten Aussenraum auf, bei dem die Lärmbelastung unter 60 dB(A) am Tag liege, was ebenfalls zu einer hohen Wohnqualität führe. Da es sich primär um ein Nachtlärmproblem handle - in der Nacht seien die Überschreitungen grösser als am Tag - seien die tagsüber benutzten Wohnräume zweiseitig orientiert, wovon eine der beiden Ausrichtungen zur lärmbelasteten Fassade hin angeordnet sei. Die vor allem in der kritischen Nachtphase benutzten Schlafräume seien allesamt lärmabgewandt angeordnet. Sämtliche Erdgeschossflächen seien mit gewerblichen Nutzungen, Wohnnebenflächen, Fahrradräumen oder weiteren Betriebsräumen optimiert. Im Hochhaus werde eine zweigeschossige gewerbliche Nutzung vorgesehen. Durch die Schliessungen der Lücken werde das Eindringen des Lärms ins Innere des Areals wirkungsvoll verhindert. Trotz der Lärmbelastungen auf der Aussenseite werde so im Bereich des "Platz C" eine gute Aufenthaltsqualität für die Bewohner erzielt.

### **2.5.1.**

Gemäss Art. 22 Abs. 1 USG werden Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, grundsätzlich nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Die massgeblichen Immissionsgrenzwerte für Wohnen finden sich in Anhang 3 Ziff. 2 LSV und werden in der Mitte der geöffneten Fenster aller lärmempfindlichen Räume ermittelt (Art. 39 Abs. 1 LSV). Die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte an dem am wenigsten exponierten "Lüftungsfenster"

jedes Raums genügt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (BGE 142 II 100, E. 4; 145 II 189 E. 8.1). Sind die Immissionsgrenzwerte überschritten, so kann die Bewilligung Art. 22 Abs. 2 USG zufolge nur erteilt werden, sofern die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden. Art. 31 Abs. 1 LSV präzisiert, dass Neubauten und wesentliche Änderungen von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen nur bewilligt werden dürfen, wenn die Immissionsgrenzwerte durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes oder durch bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen, eingehalten werden können. Können die Immissionsgrenzwerte durch Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV nicht eingehalten werden, so darf die Baubewilligung nur erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt (Art. 31 Abs. 2 LSV; VB.2023.00128, E. 6.2).

### **2.5.2.**

Die Bejahung eines solchen überwiegenden Interesses im Sinn von Art. 31 Abs. 2 LSV setzt zwingend eine umfassende Interessenabwägung im konkreten Einzelfall voraus. Bauvorhaben, die im Sinn einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> sowie Art. 8a Abs. 1 lit. c Raumplanungsgesetz [RPG]) wünschenswert erscheinen, können nach der bundesgerichtlichen Praxis bewilligt werden, wenn sich das Bauvorhaben in weitgehend überbautem Gebiet befindet, ein akuter Bedarf an Wohnraum besteht, die Immissionsgrenzwerte nicht wesentlich überschritten sind, deren Einhaltung nicht in städtebaulich befriedigender Weise erreicht und ein angemessener Wohnkomfort sichergestellt werden kann. Dem wichtigen Anliegen einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen kann so auf dem Weg der Ausnahmegewilligung Rechnung getragen werden, wenn die strikte Anwendung von Art. 22 USG unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalls unverhältnismässig wäre. Dabei sind insbesondere die in der Zonenordnung vorgesehene Nutzung, das Ausmass der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte und die Möglichkeit, dem Gebiet allenfalls eine höhere Empfindlichkeitsstufe zuzuordnen, zu berücksichtigen. Auch raumplanerische Anliegen wie z.B. die Schliessung einer Baulücke, die Verdichtung der Nutzung der Siedlungsfläche oder die Siedlungsentwicklung nach innen unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> und

b sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG) können in Betracht kommen (VB.2023.00128, E. 6.3, mit Hinweisen).

### **2.5.3.**

Als Erstes ist zu prüfen, ob die Immissionsgrenzwerte nicht wesentlich überschritten sind, ansonsten die Erteilung einer Ausnahmegewilligung von vornherein ausser Betracht fällt.

Die Bauherrin reichte mit ihrer Beschwerde vor Verwaltungsgericht ein aktualisiertes Lärmgutachten (act. 3.58), datiert vom 21. Februar 2023, ein, welches die heutigen Strassenlärmemissionen (sowie das neue Berechnungsmodell sonRoad18) aufnimmt, sowie eine weitere Aktualisierung des Lärmgutachtens (datierend vom 21. August 2023), welches im Bereich des Baugrundstücks eine neu signalisierte tiefere Geschwindigkeit auf der D-Strasse berücksichtigt.

Mit Blick auf diese neu eingebrachten aktualisierten Lärmwerte, welche Überschreitungen nachts an Fenstern von elf Wohnungen um 4 dB(A) ausweisen würden, ist gemäss dem Entscheid des Verwaltungsgerichts nicht davon auszugehen, dass eine grosse Zahl von Wohnungen von einer wesentlichen Überschreitung der Immissionsgrenzwerte betroffen ist. Vielmehr seien die Immissionsgrenzwerte nicht derart stark überschritten, dass die Erteilung einer Ausnahmegewilligung von vornherein ausser Betracht fallen würde (VB.2023.00128, E. 6.6).

Das Baurekursgericht ist an diese Beurteilung gebunden. Im Folgenden sind somit, als weitere Voraussetzung für die lärmrechtliche Ausnahmegewilligung, die lärmoptimierenden Massnahmen zu prüfen.

### **2.5.4.**

Das Verwaltungsgericht erwog, da sich die Sach- und Rechtslage erst nach dem Rekursentscheid verändert habe, habe sich die Vorinstanz damit noch nicht ausreichend befassen können. Dabei werde das Baurekursgericht namentlich die lärmoptimierenden Massnahmen der Bauherrschaft erstmalig umfassend zu beurteilen haben. Gegebenenfalls sei dabei auch zu klären, inwiefern die am 27. September 2024 beschlossenen Änderungen an Art. 22 und Art. 24 USG im vorliegenden Verfahren bereits Wirkung entfalte (VB.2023.00128, E. 6.6).

Das Baurekursgericht hat indes bereits im Urteil des ersten Verfahrensgangs (E. 7.5.3) Folgendes festgehalten: "Selbst wenn nicht von einer wesentlichen Überschreitung der Immissionsgrenzwerte ausgegangen würde, genügte wie gesagt die blossе Anordnung einzelner Lüftungsfenster auf der vom Lärm abgewandten Seite, mithin die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte am ruhigsten Fenster jedes lärmempfindlichen Raums nicht. Da die lärmrechtliche Beurteilung im Lärmgutachten vom 10. Juni 2021 und die Prüfung der Voraussetzungen für die Ausnahmebewilligung unter der unzulässigen Prämisse der Lüftungsfensterpraxis bzw. in unzulässiger Anwendung von Art. 16 GPV erfolgten, scheidet der Nachweis, dass sämtliche verhältnismässigen baulichen und gestalterischen Massnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte ausgeschöpft wurden, da der Wegfall der Lüftungsfensterpraxis zu einem strengeren Massstab führt." Daran ist festzuhalten.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss vor Erteilung der Ausnahmebewilligung nachgewiesen werden, dass *alle* in Betracht fallenden baulichen und gestalterischen Massnahmen geprüft worden sind. Erst wenn erstellt ist, dass sämtliche verhältnismässigen Massnahmen ausgeschöpft worden sind, kommt als "ultima ratio" die Gewährung einer Ausnahme nach Absatz 2 von Art. 31 LSV in Betracht (Subsidiarität; BGr 1C\_106/2018 vom 2. April 2019, E. 4.7 mit Hinweis).

Zu den zu prüfenden Massnahmen zählen auch Gebäudeform- und -stellung. Diese sind vorliegend durch den Gestaltungsplan weitgehend vorgegeben, der unter der Prämisse der im Zeitpunkt der Planfestsetzung geltenden Lüftungsfensterpraxis erlassen wurde. Ausgehend davon wurden die Gebäude (u.a. mit Wohnnutzung) entlang der D- und der C-Strasse angeordnet. Dadurch wurden im rückwärtigen Bereich lärmabgeschirmte Fassaden geschaffen, was gestützt auf die Lüftungsfensterpraxis als hinreichende Massnahme erachtet wurde. Mitunter wurde davon ausgegangen, dass der Gestaltungsplan eine (damals) lärmrechtlich zulässige Bebauung zulässt.

Art. 22 USG stellt direkt anwendbares, zwingendes Bundesumweltrecht dar, das in jedem Baubewilligungsverfahren zu beachten ist und entgegenstehendem kantonalem bzw. kommunalem Recht vorgeht (Art. 49 Abs. 1 BV). Kommunale Erschliessungs- und Sondernutzungspläne können - und müssen sogar nach Art. 24 USG - zusätzliche Anforderungen enthalten, um nach Möglichkeit die Einhaltung der tieferen Planungswerte zu gewährleisten.

Sind aber schon die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten, so darf die Baubewilligung nach Art. 22 USG nicht erteilt werden, unabhängig davon, ob die Sondernutzungsvorschriften eingehalten wurden und ob diese ihrerseits noch akzessorisch auf ihre Bundesrechtskonformität überprüft werden können oder nicht (BGE 142 II 100, E. 2.3; VB.2023.00128, E. 5.3).

Daraus folgt auch für die Ausnahmebewilligung gestützt auf Art. 31 Abs. 2 LSV, dass es für den Nachweis der Ausschöpfung der baulichen und gestalterischen Massnahmen, namentlich der lärmoptimierten Gebäudeform- und -stellung, im vorliegenden Fall nicht genügt, lediglich gestaltungsplankonforme Varianten einzubeziehen, wenn der private, projektbezogene Gestaltungsplan Y offensichtlich keine nach *aktueller* Rechtslage lärmoptimierte Bebauungs- und Nutzungsstruktur vorsieht. Das Lärmschutzrecht hat Vorrang vor der Nutzungsplanung. Es kann auch nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass eine andere Bebauungs- und insbesondere auch Nutzungsstruktur den geltenden lärmrechtlichen Anforderungen besser Rechnung tragen würde. Wenn im aktuellen Lärmgutachten (S. 23) festgehalten wird, es bestehe kein Spielraum für eine lärmtechnisch bessere Gebäudestellung, so wird dies damit begründet, dass die Stellung der Bauten durch den Gestaltungsplan vorgegeben sei.

Kann das Gestaltungsplangebiet aufgrund der derzeit geltenden lärmschutzrechtlichen Vorschriften nicht wie vorgesehen überbaut werden, ist der Gestaltungsplan grundsätzlich zu überarbeiten, soweit dies mit Inkraftsetzung der revidierten Bestimmungen von Art. 22 USG (u.a. Einführung der Lüftungsfensterpraxis) nicht hinfällig wird (zur Gesetzesrevision siehe Umweltschutzgesetz [USG], Änderung vom 27. September 2024, Art. 22, BBl 2024 2502, derzeit noch nicht in Kraft; vgl. auch BGr 1C\_139/2015 vom 16. März 2016, auszugsweise publiziert als BGE 142 II 100, E. 5).

Im vorliegenden Rekursverfahren jedoch kommt der beschlossenen Revision von Art. 22 USG keine positive Vorwirkung zu (vgl. VB.2024.00038, E. 4.4.2., wo das Verwaltungsgericht erwog, die Rechtsänderung spreche dafür, die zu beurteilenden Überschreitungen des IGW als unwesentlich zu qualifizieren, und somit implizit nicht von einer positiven Vorwirkung ausging).

Nach dem Gesagten scheidet der Nachweis, dass alle in Betracht fallenden baulichen und gestalterischen Massnahmen geprüft worden sind, bereits in Bezug auf die Bebauungs- und Nutzungsstruktur. Die Baubewilligung ist schon aus diesem Grund aufzuheben. Es erübrigt sich darum, die weiteren Voraussetzungen für die Ausnahmebewilligung zu prüfen.

### **3.**

Im Hinblick auf die allfällige künftige lärmrechtliche Bewilligungsfähigkeit im Lichte des revidierten Art. 22 USG ist auf die weiteren Punkte und Rügen einzugehen.

#### **4.1.**

Der auf dem zentralen Platz geplante Pavillon hat sich im ersten Verfahrensgang wegen seiner Dimensionierung als unvereinbar mit dem Gestaltungsplan erwiesen. Das Verwaltungsgericht ist dieser Auffassung gefolgt und stellte fest, dass es sich nicht um eine flächenmässig dem Platz untergeordnete Baute handle (VB.2023.00128, E. 7.4).

Die Bauherrschaft reichte im Beschwerdeverfahren zwei Varianten mit redimensionierten Pavillons zu den Akten, die den Mangel beheben sollen (s. act. 57, Rz. 41 ff., act. 58). Das Verwaltungsgericht erwog dazu, es liege nicht an ihm, erstmals zu beurteilen, ob die flächenreduzierten Varianten des Pavillons die Mängelbehebung mittels Auflage erlauben würden (VB.2023.00128, E. 7.5).

#### **4.2.**

Können inhaltliche oder formale Mängel des Bauvorhabens ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden oder sind zur Schaffung oder Erhaltung des rechtmässigen Zustands Anordnungen nötig, so sind mit der Bewilligung die gebotenen Nebenbestimmungen (Auflagen, Bedingungen, Befristungen) zu verknüpfen (§ 321 Abs. 1 PBG).

Dieses Vorgehen kommt nach gefestigter Rechtsprechung indessen nur infrage, wenn die Mängel des Bauvorhabens untergeordneter Natur sind; führen diese zu einer wesentlichen Projektänderung oder ist ohne grösseren planerischen Aufwand nicht beurteilbar, wie sie zu beheben sind und welche

baurechtlichen, konzeptionellen und gestalterischen Auswirkungen die Behebung der Mängel nach sich zieht, können sie nicht mittels einer Nebenbestimmung behoben werden. Es ist in diesem Fall nicht ohne besondere Schwierigkeiten möglich, konkrete Vorgaben zur Mängelbehebung zu statuieren. Dies kann auch bei Vorliegen verschiedener, für sich allein betrachtet kleinerer Mängel der Fall sein. Auch dann können verschiedene Möglichkeiten der Mängelbehebung gegeben sein, sodass nicht klar ist, welche konkreten baulichen Änderungen zum Inhalt einer Nebenbestimmung gemacht werden sollen. Es ist - ebenso wie beim Vorliegen eines einzelnen gewichtigen Mangels - je nach Art und Weise der infrage stehenden baurechtlichen Mängel eine planerische Aufgabe zu lösen, auch wenn nicht ernsthaft infrage gestellt ist, dass die Mängel behoben werden können. Es ist nicht Sache der Rechtsmittelinstanzen, planerische Überlegungen anzustellen, um beurteilen zu können, auf welche Weise die Mängelbehebung zu erfolgen hat, um die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen (BGr 1C\_266/2018 vom 12. April 2018, E. 3.3.; VB.2017.00830 vom 19. Juli 2018, E. 5.1.; VB.2015.00120, E. 3.2. ff., in BEZ 2015 Nr. 46).

#### **4.3.**

Aus dem Situationsplan sowie dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 5 GPV ergibt sich, dass der Platz grundsätzlich frei von oberirdischen Bauten bleiben soll. Der Mangel allein führte somit nicht zur Aufhebung der Baubewilligung, vielmehr wäre diese insoweit aufzuheben, als damit der Pavillon bewilligt wurde. Der Baubehörde wären entsprechend geänderte Pläne zur Bewilligung einzureichen. Diese Auflage liesse auch Raum für die Eingabe einer Projektänderung wie die oben erwähnten, von der Bauherrschaft aufgezeigten Varianten.

#### **5.1.**

Die Rekurrentin beanstandet die verkehrsmässige Erschliessung. Es liege eine unzulässige Abweichung vom Gestaltungsplan Y vor, weil der im Situationsplan zum Gestaltungsplan als zwingende Vorgabe dargestellte unterirdische öffentliche Kreisel nicht umgesetzt werde. Im Projektbeschrieb zum Baugesuch vom 30. Juni 2021 werde dies damit begründet, dass die im GP Y vorgesehenen zwei Untergeschosse mit Parkieranlagen "aufgrund der geänderten Bewilligungspraxis des AWEL in dieser Form nicht umgesetzt werden" könnten. Dies genüge nicht, um rechtskräftige Bestimmungen

des Gestaltungsplans einfach nicht mehr anzuwenden. Die Baubehörde habe es unterlassen, für die Abweichung vom GP eine Ausnahmegewilligung nach § 220 PBG zu erteilen.

Einen weiteren Widerspruch zum Gestaltungsplan erblickt die Rekurrentin darin, dass das angefochtene Bauprojekt eine oberirdische Anlieferung für Betriebe vorsehe, die nicht zwingend darauf angewiesen seien, weil die Anlieferung auch unterirdisch möglich wäre. Die oberirdische Zufahrt für die Anlieferung, die Entsorgung, die Notfalldienste (Notzufahrt) sowie für Velofahrer und Fussgänger entspreche grundsätzlich den Vorgaben von Art. 12 Abs. 1 GPV. Die Bestimmung sei allerdings im Zusammenhang mit dem unterirdischen Kreislauf zu würdigen, welcher gemäss Ziff. 13 (sic) des Planungsberichts zum Gestaltungsplan auch der Anlieferung dienen sollte. Gemäss dem Bericht zum Gestaltungsplan, S. 13 (sic), sei die oberirdische Zufahrt über den allgemein zugänglichen Platz nur für die Anlieferung, die nicht im Untergeschoss abgewickelt werde (z.B. Kiosk), als Notzufahrt und für den Unterhalt möglich. Eine umfassende Anlieferung auf dem allgemein zugänglichen Platz stehe im Widerspruch zu den Intentionen des Gestaltungsplans.

Weiter beanstandet die Rekurrentin, beim bestehenden Wendehammer am Ende der E-Strasse entstehe eine verkehrgefährliche Situation. Das angefochtene Bauprojekt sehe dort entsprechend dem Gestaltungsplan die Einfahrt in die Tiefgarage vor. Der Wendehammer könne aber nicht gleichzeitig auch als Zu- und Wegfahrt für die Tiefgarage dienen, sondern nur dann entfallen, wenn gemäss dem Gestaltungsplan der öffentliche Kreislauf im 2. Untergeschoss erstellt werde. Ausserdem seien in diesem Bereich die Zufahrt für die Anlieferung und die Feuerwehr vorgesehen und führe der bestehende Fussweg zur Bahnstation. Es sei unergründlich, wie der motorisierte Verkehr gefahrlos die Schienen kreuzen solle. Angrenzend an den Wendehammer verlaufe der Fuss- und Fahrradweg. Auf der Parzelle Kat.-Nr. neu 3 mit den Punkthäusern seien sodann Kiss-and-Ride-Parkplätze und nördlich anschliessend an die Zufahrt zum allgemein zugänglichen Platz das Veloparking geplant. Diese mannigfachen Verkehrsbeziehungen auf engstem Raum führten nicht nur dazu, dass der bestehende Wendehammer seines Zweckes beraubt werde. Auch sei eine verkehrssichere Zufahrt für die Bauparzellen nicht gegeben. Die engen Platzverhältnisse und der zu erwartende dichte Fahrzeug-, Velo- und Fussgängerverkehr führten am Ende der E-Strasse

unweigerlich zu verheerenden, chaotischen und höchst gefährlichen Verhältnissen.

Sodann beanstandet die Rekurrentin die Auflage in Dispositivziffer 1.1.20 der angefochtenen Baubewilligung, wonach mittels Schleppkurven aufzuzeigen ist, wie die Zu- und Wegfahrt für die Anlieferung der Verkaufsgeschäfte sowie für Umzugsfahrzeuge erfolgt; falls die Grösse der Fahrzeuge, die den Platz befahren und dort wenden können, limitiert ist, ist vor der Zufahrt auf das Baugrundstück eine entsprechende Signalisation anzubringen (das Bahntrasse darf nur vorwärts überquert werden). Wie die Anlieferung der Gewerbebetriebe erfolgen solle, sei, so die Rekurrentin, völlig offen, weil nach wie vor das Primat der unterirdischen Anlieferung gelte und die noch nicht dargelegten Schleppkurven allenfalls Änderungen am Projekt und eine weitere Beanspruchung des allgemein zugänglichen Platzes bedingen würden. Die Beurteilung der Verkehrserschliessung dürfe als Grundanforderung an Bauten und Anlagen wegen des Grundsatzes der Einheit der Baubewilligung nicht derart aufgespalten werden, dass wesentliche Teile des Projekts der Beurteilung in einem späteren Verfahren vorbehalten bleiben würden. Im Übrigen sei die fragliche Auflage untauglich: Wie solle der Chauffeur eines schweren Lastwagens bei der Einfahrt in die Bauparzellen reagieren, wenn er auf der Signalisationstafel sehe, dass er nicht wenden könne? Rückwärtsfahren wäre nahezu unmöglich.

Unzulässig sei auch die nachgelagerte Beurteilung des noch einzureichenden Verkehrskonzeptes für den Bezug der Wohnungen und Gewerbeflächen gemäss den Erwägungen auf S. 11 der angefochtenen Bewilligung. Ein solches Verkehrskonzept sei zwar mit Bestimmtheit nötig, bedürfe aber einer Gesamtschau, die bereits im Zeitpunkt der Prüfung des Baugesuches hätte vorliegen müssen.

## **5.2.**

Die kommunale Vorinstanz führt aus, im GP Y sei kein unterirdischer öffentlicher Kreisel bezeichnet, sondern ein unterirdischer öffentlicher Wendeplatz. Auch im Richtprojekt sei kein Kreisel erkennbar, vielmehr sei auch dort von einem Wendeplatz die Rede. Der GP schreibe kein 2. Untergeschoss vor, zumal sich herausgestellt habe, dass sich ein solches aus gewässerschutzrechtlichen Gründen nicht realisieren lasse. In Art. 7 Abs. 4 GPV sei eine tiefste Fundationskote von 426,25 m.ü.M. vorgeschrieben. Auch das

verdeutliche, dass ein zweites UG gar nicht zu realisieren wäre. Das Richtprojekt stamme zudem aus dem Jahr 2009. Ein erster Gestaltungsplan sei 2011 vom Stimmvolk abgelehnt worden. Im Anschluss sei der Gestaltungsplan revidiert worden, nicht aber das Richtprojekt.

Weiter würden weder der GP Y noch die Verkehrserschliessungsverordnung (VErV) vorschreiben, dass LKW, die auf einem Nachbargrundstück Waren anlieferen, auf dem Baugrundstück wenden können müssten. Die LKW, welche die F belieferten, könnten auch heute nicht auf dem Wendeplatz wenden, der dafür zu schmal sei. Unklar sei, warum die Rekurrentin davon ausgehe, dass der viele motorisierte Verkehr die Schienen kreuzen solle. Die Autos würden in der Tiefgarage wenden und nicht über die Schienen fahren. Ebenfalls sei nicht nachvollziehbar, warum die wenigen anliefernden Fahrzeuge die Tramschienen nicht gefahrlos würden queren können, zumal die Querung nahe bei der Haltestelle erfolge, wo die Geschwindigkeit des Trams sehr tief sei. Anderenfalls wären etwa in der Stadt Zürich an vielen Orten keine Anlieferungen möglich. Gemäss Art. 12 Abs. 2 GPV seien Anlieferungen über den Platz zulässig, dies nicht nur für jene Betriebe, die nicht unterirdisch angeliefert werden könnten. Wie aus dem Plan "Platz, inkl. Schleppkurven und FW Abstellflächen" hervorgehe, seien die Platzverhältnisse genügend, sodass die Erfüllung der Auflage gemäss Disp.-Ziff. 1.1.20 (Schleppkurvennachweis) möglich sei.

Die private Rekursgegnerin argumentiert in gleicher Weise. Sie führt zudem aus, die hintere Hälfte der E-Strasse (Stichstrasse) werde einzig von Bewohnern und Besuchern der neu zu erstellenden Überbauung benutzt. Die südlich der E-Strasse bestehende Siedlung E-Strasse 13 - 31 werde ab dem vorderen Teil der E-Strasse erschlossen. Die F AG auf der Nordseite der Stichstrasse verfüge über zwei Ein-/Ausfahrten auf ihr Areal, wobei die hintere praktisch auf Höhe der vorgenannten Zufahrt zur Überbauung E-Strasse 13 - 31 liege. Anliefernde Personen und Fahrzeuge können somit problemlos auf dem Areal der F selbst wenden. Inwiefern die geplante Zufahrt zur neuen Tiefgarage zu einer Akzentuierung eines angeblichen Verkehrsproblems sowie zu angeblich mannigfachen Verkehrsbeziehungen auf engstem Raum führen soll, sei nicht ersichtlich.

### 5.3.1.

Der Planungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung und das Richtprojekt dienen der Information und sind nicht rechtsverbindlich (entsprechend die Marginalie "Unterlagen zur Information" zu Art. 2 Abs. GPV: "Weitere Unterlagen sind der Planungsbericht, die Überbauungsstudie und der Umweltverträglichkeitsbericht mit Beilagen." Bestandteile des Gestaltungsplans sind demgegenüber nur die Vorschriften und der Situationsplan (Art. 1 Abs. 1 GPV). Wie die Rekurrentin selbst vorbringt (Replik Ziff. 33, Triplik Ziff. 22) kommt dem Planungsbericht analog zu den Gesetzesmaterialien lediglich eine Verbindlichkeit im Sinne einer Auslegungshilfe zu. Er ist nicht eigentlicher Bestandteil des Nutzungsplans, sondern Teil der zugehörigen Entscheidungsgrundlage. Sein Stellenwert ist vergleichbar mit dem Bericht über die Mitwirkung und dem Bericht über die Einsprachen. Er richtet sich gemäss Art. 47 Abs. 1 RPV nur an die Genehmigungsbehörden. Er muss von den Stimmberechtigten nicht genehmigt werden (Rudolf Muggli, Praxis-kommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Vorbemerkungen, N 51).

Gemäss Situationsplan des Gestaltungsplans erfolgen die Zufahrt zur Autoeinstellhalle, die Anlieferung und die Notzufahrt ab dem westlichen Ende der E-Strasse. Im Situationsplan schematisch eingezeichnet ist eine Rampe und an deren Ende (als Kreis gezeichnet) ein gemäss Legende "unterirdischer öffentlicher Wendeplatz". Die Rampe reicht – ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters – bis in den bestehenden Wendeplatz am Ende der E-Strasse hinein, sodass dort keine Wendemöglichkeit mehr besteht und neu der unterirdische Wendeplatz in Anspruch genommen werden muss. Dementsprechend schreibt Art. 12 GPV vor, dass die Rampe und der unterirdische Wendeplatz dauernd öffentlich zugänglich zu halten seien. Aus dem Planungsbericht (S. 16) geht hervor, dass im zweiten Untergeschoss ein unterirdischer Wendeplatz als Ersatz für den bestehenden Wendeplatz Y vorgesehen sei. Diese Feststellung entspricht dem Richtprojekt (s. Richtprojekt, Grundrisse 1. und 2. UG, Pläne Zufahrt Einstellhalle, act. 3.20.116).

Die im streitbetroffenen Projekt geplante Rampe reicht indes nicht über das Baugrundstück und den Gestaltungsplanperimeter hinaus und in den bestehenden Wendeplatz am Ende der E-Strasse hinein. Die dortige Wendemöglichkeit bleibt somit erhalten. Daran ändert nichts, dass neu die Tiefgaragenzufahrt nach der Überfahrt des Fuss- und Velowegs in den Wendeplatz mündet. Die Situation ist übersichtlich und die Fahrzeuglenkenden sind zu einer

aufmerksamen, langsamen Fahrweise gezwungen. Die Verkehrssicherheit ist gewährleistet. Auch die gemäss Rekurrentin "mannigfachen Verkehrsbeziehungen" führen nicht dazu, dass auf dem Wendeplatz nicht mehr gewendet werden könnte. Die Anlieferung generiert nur wenige Fahrten, die Zufahrt der Feuerwehr erfolgt nur in seltenen Notfällen, es bestehen Fuss- und Velowege und der Velo-Pavillon befindet sich nicht im Bereich des Wendeplatzes. Was die Rekurrentin mit den "Kiss-and-Ride-Parkplätzen" auf der Parzelle Kat.-Nr. 3 meint, ist unergründlich. Oberirdisch sind dort sieben Besucherparkplätze geplant, deren Verkehrsaufkommen nicht ins Gewicht fällt, und die Zufahrt zur Tiefgarage auf der Parzelle Kat.-Nr. 3 soll über die Tiefgarage der streitbetroffenen Überbauung erfolgen. Weshalb es auf dem Wendeplatz zu chaotischen und gefährlichen Verhältnissen kommen soll, ist nicht nachvollziehbar. Insoweit entfällt die Notwendigkeit, den Wendeplatz wie im Gestaltungsplan vorgesehen in die geplante Überbauung zu verlagern. Dementsprechend wird im Bauvorhaben auf den besagten Wendeplatz verzichtet. Die Fahrgassen zwischen den Parkfeldern erlauben es zwar, in die Tiefgarage einzufahren und diese ohne Rückwärtsmanöver wieder zu verlassen. Dies kann aber nicht als öffentlicher Wendeplatz oder Wendemöglichkeit am Ende der E-Strasse im Sinne des Gestaltungsplans gewertet werden, wie sie gemäss VErV bei Stichstrassen verlangt wird, zumal diese Lösung für grössere Fahrzeuge nicht tauglich ist.

Es zeigt sich somit, dass das Bauvorhaben in diesem Punkt von der im Gestaltungsplan vorgesehenen Erschliessung abweicht. Die Festlegungen des Gestaltungsplans sind bindend (§ 83 Abs. 1 PBG), aber für die Projektierung ist ein angemessener Spielraum zu belassen (Abs. 2). Der bestehende Wendeplatz auf der E-Strasse liegt ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters. Dessen Umgestaltung, wie sie im Situationsplan zum Gestaltungsplan lediglich informationshalber eingezeichnet und im (nicht verbindlichen) Richtprojekt vorgesehen ist, ist nicht Teil der verbindlichen Planung. Die private Bauherrschaft hätte auch keinen Anspruch auf die Umgestaltung der öffentlichen Strasse und seitens der Stadt X ist kein dahingehendes Vorhaben aktenkundig, welches im Übrigen mit dem streitbetroffenen Bauprojekt zu koordinieren wäre. Es kann somit nicht gesagt werden, die Verlegung des Wendeplatzes auf das Baugrundstück ergebe sich aus einer anderen, mit dem Gestaltungsplan abgestimmten Planung bezüglich die E-Strasse und sei darum zwingend. Der im Gestaltungsplan vorgesehene Wendeplatz steht in keinem Zusammenhang mit einer anderen nutzungsplanerischen Absicht.

Unter diesen Umständen spricht nichts gegen den Verzicht auf den unterirdischen öffentlichen Wendepplatz. Obschon vorliegend auf die Inanspruchnahme des Wendepplatzes auf der E-Strasse, mithin des öffentlichen Strassenraums, für die Rampe verzichtet wird und sich der Wendepplatz in der Tiefgarage als Ersatzlösung erübrigt, halten sich die Parkierungslösung und die Zufahrt an den vom Gestaltungsplan vorgegebenen Rahmen unter Berücksichtigung des gemäss § 83 Abs. 2 PBG gegebenen Spielraums.

### **5.3.2.**

Die Zufahrt zum Gestaltungsplangebiet erfolgt ausschliesslich über die E-Strasse (Art. 12 Abs. 1 GPV), einerseits über die Rampe zur Autoeinstellhalle und andererseits über die oberirdische Wegverbindung auf den allgemein zugänglichen Platz, wozu das Bahntrasse gekreuzt werden muss. Dies gilt auch für die Anlieferung, zumal der Gestaltungsplan diesbezüglich keine gesonderte Regelung enthält. Art. 12 Abs. 1 GPV hält lediglich fest, dass die Notzufahrt und die Anlieferung über den allgemein zugänglichen Platz zugelassen seien. Hierbei handelt es sich um eine einschränkende Regelung betreffend das Befahren des besagten Platzes. Entgegen der Auffassung der Rekurrentin kann daraus nicht abgeleitet werden, dass die Anlieferung grundsätzlich unterirdisch erfolgen muss. Eine solche Auslegung von Art. 12 Abs. 1 GPV ergibt sich auch nicht aus dem Planungsbericht (s. S. 16) und der darin gestützt auf das Referenzprojekt erwähnten unterirdischen Anlieferung. Dazu ist zu bemerken, dass das Referenzprojekt (gemäss Planungsbericht integraler Bestandteil desselben) wesentlich mehr Verkaufsflächen mit entsprechenden Anlieferungsbedürfnissen vorsah, als das nunmehr streitbetreffene Vorhaben. Im Bereich des zentralen Platzes sind keine spezifischen Infrastrukturen für die Anlieferung geplant wie etwa Verladerampen. Vielmehr befinden sich angrenzend an den Platz auf der Ebene des Erdgeschosses vor allem Wohnungen und drei kleine Flächen für Retail/Gewerbe (132,6 m<sup>2</sup> / 50,33 m<sup>2</sup> / 81,89 m<sup>2</sup>) sowie der Pavillon mit Gastronomie und Gemeinschaftsraum. Daraus ergibt sich keine Abwicklung des Anlieferungsverkehrs, der im Widerspruch zum Gestaltungsplan stünde.

### **5.3.3.**

In ihrer Replik (Ziff. 30) bringt die Rekurrentin vor, die unterirdische Anlieferung sei auch gemäss der Vereinbarung der Rekurrentin mit der F AG vom 21. Dezember 2007 (act. 3.31.11) geboten, ansonsten das vereinbarte Fuss- und Fahrwegrecht gelöscht werden könne (Ziffer. 2.8 der Vereinbarung).

Daran sei die Rekurrentin gebunden bzw. bei Löschung der Dienstbarkeit fehle dem Bauvorhaben die oberirdische rechtliche Erschliessung nach § 237 PBG (s. Triplik Ziff. 19).

Dies trifft nicht zu. Das fragliche Fuss- und Fahrwegrecht stand im Zusammenhang mit der Zufahrtsrampe zur Tiefgarage, die gemäss Situationsplan zum Gestaltungsplan und dem Richtprojekt bis in den bestehenden Wendepunkt am Ende der E-Strasse hineinragen sollte (s. Plan in Beilage 4 zur Vereinbarung vom 21. Dezember 2007, act. 3.31.11). Mit der nunmehr bewilligten Rampe ist die Beanspruchung des Nachbargrundstücks und damit das Fuss- und Fahrwegrecht obsolet geworden und zur rechtlichen Sicherung der Erschliessungslösung nicht mehr erforderlich.

#### **5.3.4.**

Betreffend die beanstandete Auflage in Dispositivziffer 1.1.20 (Schleppkurvennachweis für die Anlieferung der Verkaufsgeschäfte und Umzugsfahrzeuge) ist mit der Baubehörde festzuhalten, dass aus dem Plan "Platz, inkl. Schleppkurven und FW Abstellflächen" (act. 3.20.77) hervorgeht, dass die Erfüllung der Auflage aufgrund der Platzverhältnisse ausser Frage steht, zumal selbst Feuerwehrfahrzeuge und somit LKW den Platz vorwärts verlassen können. Es handelt sich um einen untergeordneten Aspekt der Erschliessung, der einer Beurteilung in einem nachgelagerten Verfahren ohne Weiteres zugänglich ist. Entgegen der Rekurrentin ist die Anlieferung der Gewerbebetriebe nicht "völlig offen". Sie kann wie gezeigt über den Platz erfolgen. Die Anlieferung für den (nicht bewilligungsfähigen) Pavillon wird mittels Schleppkurven im genannten Plan (act. 3.20.77) aufgezeigt. Sollte sodann die Zufahrt auf den Platz mittels Signalisation auf Fahrzeuge bis zu einer bestimmten Grösse beschränkt werden müssen, könnten Fahrzeuge, die den Platz nicht befahren dürfen, auf dem Wendepunkt der E-Strasse wenden. Das dies unter Umständen nicht für Fahrzeuge beliebiger Grösse möglich ist, kann dem Bauvorhaben nicht entgegengehalten werden, zumal nicht ersichtlich ist, dass die geplanten Nutzungen die Zufahrt derartiger Fahrzeuge erfordern.

#### **5.3.5.**

Soweit die Rekurrentin vorbringt, es sei unergründlich, wie der motorisierte Verkehr gefahrlos die Schienen kreuzen solle, ist ihr entgegenzuhalten, dass der Gestaltungsplan diesen Übergang vorsieht und die Rekurrentin nicht

substantiiert begründet, weshalb die Verkehrssicherheit nicht gewährleistet sein soll. Was schliesslich das Verkehrskonzept für die Ein- bzw. Umzugsphase anbelangt, ist dies für die Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens nicht von Belang (§ 320 PBG) und deshalb im Bewilligungsverfahren nicht zu prüfen.

Nach dem Gesagten erweisen sich die Rügen betreffend die verkehrsmässige Erschliessung als unbegründet.

### **6.1.**

Die Rekurrentin bringt vor, das Projekt weise für die Bewohner nur 203 Parkplätze aus, was den gemäss PPV der Stadt X zu ermittelnden Bedarf um 80 Parkplätze bzw. 28 % unterschreite. Mit dem Mobilitätskonzept vom 30. Juni 2021 ersuche die Bauherrschaft gestützt auf Art. 8 Abs. 1 PPV, das Bauprojekt mit dem reduzierten Angebot zu bewilligen. Das Gesetz gehe in erster Linie von der Realerfüllung aus. Voraussetzung für Ersatzlösungen (§ 245 PBG) sei, dass ein öffentliches Interesse der Schaffung von Abstellplätzen auf den einzelnen Grundstücken entgegenstehe oder dem Baupflichtigen die Realerfüllung wegen der örtlichen Verhältnisse nicht möglich oder nicht zumutbar sei. Vorliegend sei nicht nachgewiesen, dass die Grundwasserverhältnisse ein zweites Untergeschoss und damit eine hinreichende Anzahl von Parkplätzen ausschliessen würden. Auch andere entgegenstehende öffentliche Interessen oder wichtige Gründe für die Reduktion seien nicht ersichtlich. Das Mobilitätskonzept enthalte ebenfalls keine solchen. Zwar habe die Baubehörde für den Fall, dass sich das besagte Mobilitätskonzept nicht bewähren sollte, die Anmerkung von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch verfügt (Nachweis von Parkplätzen, allenfalls Ersatzabgabe). Allerdings sei unklar, wo diese Parkplätze in zumutbarer Nähe zu den Bauparzellen liegen sollten. Die Voraussetzungen für eine Ersatzlösung (§ 245 Abs. 1 lit. a und b PBG) seien aber ohnehin nicht gegeben.

Zur Legitimation betreffend diese Rüge bringt die Rekurrentin vor, sie habe sich als Erstellerin des Gestaltungsplans der Anforderung unterzogen, die gemäss PPV erforderliche Anzahl Parkplätze zu realisieren und demzufolge im Gestaltungsplan ein zweites Untergeschoss mit öffentlichem unterirdischem Kreisell geplant. Dass diese im Gestaltungsplan festgelegte Verpflichtung nun zugunsten der privaten Rekursgegnerin entfallen soll, wobei diese

sich sehr viel Geld ersparen könne, erscheine der Rekurrentin gegenüber als rechtsungleich und nicht nachvollziehbar. Sie befürchte sodann trotz des bestehenden Verbots unkontrolliertes Parkieren entlang der E-Strasse und ein Verkehrschaos im Nahbereich der Parzelle neu Kat.-Nr. 3 mit der Punkthäuserüberbauung, für welche ihr wie erwähnt ein Kaufrecht zustehe.

## **6.2.**

Nachbarn sind regelmässig nicht legitimiert, die Anzahl der zu erstellenden Abstellplätze bzw. die Art der Erfüllung auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen zu lassen, kann doch ein entsprechender Projektmangel mit einer für den Nachbarn in der Regel bedeutungslosen Nebenbestimmung geheilt werden. Ein rekurrierender Nachbar hat zwar Anspruch darauf, die Rechtmässigkeit eines Abstellplatzes überprüft zu haben, wenn die nach der Realisierung des Bauvorhabens entstehende Parkplatzsituation eine ernsthafte Beeinträchtigung von Nachbargrundstücken befürchten lässt. Eine legitimationsbegründende Betroffenheit durch die gewählte Parkierungslösung ist jedoch nicht leichthin und bei jeder Abweichung von den Bestimmungen über die Erstellung von Abstellplätzen anzunehmen. Ein Anfechtungsinteresse ist namentlich gegeben, wenn Übelstände im Sinn von § 243 Abs. 2 PBG zu befürchten sind, die sich in spezieller Weise zulasten des Nachbarn auswirken (VB.2019.00846 vom 30. April 2020, E. 3.4.3, mit weiteren Hinweisen).

Derlei Übelstände sind vorliegend nicht zu erwarten. Auf der E-Strasse ist im betroffenen Abschnitt ein Parkverbot signalisiert (s. Google Street View, [www.google.ch/maps](http://www.google.ch/maps), besucht am 10. Februar 2026, sowie Abbildung in der Rekursantwort der Baubehörde, Ziff. 46, act. 3.17). Es darf davon ausgegangen werden, dass dieses Verbot polizeilich durchgesetzt wird, womit nicht ersichtlich ist, inwiefern die Zufahrt zum Grundstück Kat.-Nr. 3, für welche die Rekurrentin ein Kaufrecht besitzt, durch eine allfällig zu geringe Anzahl Parkplätze beeinträchtigt werden könnte. Nicht substantiiert begründet und nicht nachvollziehbar ist sodann, wie ein allfälliger Mangel zu einem "Verkehrschaos" führen könnte, inwiefern die "Verkehrssituation im Bereich des bestehenden Wendehammers" mit Auswirkungen auf die Parzelle Kat.-Nr. 3 "verschärft" werden könnte, oder wie es zu einem Mangel an Parkplätzen für die Parzelle Kat.-Nr. 3 kommen soll (Replik Ziff. 62).

Aus der geltend gemachten Ungleichbehandlung kann die Rekurrentin nichts für sich ableiten. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung geht

dem Rechtsgleichheitsprinzip im Konfliktfall in der Regel vor. Der Umstand, dass das Gesetz von einer Behörde in einem Fall oder wenigen Fällen nicht oder nicht richtig angewendet wurde, gibt Bürgerinnen und Bürgern grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend von der Norm behandelt bzw. begünstigt zu werden. Nur ausnahmsweise und unter strengen Bedingungen wird im Rahmen des Gleichheitsgebots nach Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht bzw. auf gesetzeswidrige Begünstigung anerkannt. Voraussetzung hierfür wäre namentlich, dass eine ständige gesetzeswidrige Praxis einer rechtsanwendenden Behörde in vergleichbaren Fällen vorliegt und die betreffende Behörde zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht von dieser Praxis abzuweichen gedenkt. Zudem dürfen keine überwiegenden Gesetzmässigkeitsinteressen oder Interessen Dritter bestehen (VB.2022.00042 vom 9. Juni 2022, E. 4.2.4, mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt.

Demnach ist mangels Betroffenheit und mangels eines schützenswerten Interesses auf diese Rüge nicht einzugehen.

#### 7.1.

Die Rekurrentin beanstandet eine Überschreitung der gemäss Art. 4 Abs. 2 GPV zulässigen Ausnützung. In der angefochtenen Baubewilligung werde erwogen, dass zahlreiche Reduits vorgesehen seien, deren Fensterflächen scheinbar grösser als 10 % der Bodenfläche seien. Damit die GNF-Ziffer korrekt beurteilt werden könne, sei nachzuweisen, dass insbesondere bei den folgenden Reduits die Fensterfläche bezogen auf die Bodenfläche maximal 8 % betrage: 1,5 Zimmer-Wohnungen bzw. Studios N2\_RG\_W02 und S5\_RG\_W01 sowie 2,5 Zimmer-Wohnungen N3\_RG\_W10 und N4\_RG\_W01 (total 24 Reduits im Block Süd und Nord), 3,5 Zimmer-Wohnungen S1-RG-W01, S2-RG-W01/W02 und S4-RG-W01/W02 (total 30 Reduits im Block Süd; s. Baubewilligung, Erwägungen auf S. 20 und Auflage in Dispositivziffer 1.1.29).

Die Rekurrentin ist der Auffassung, es genüge nicht, dass die Fensterflächen 8 % der Bodenflächen nicht überschreiten würden, weil damit nicht ausgeschlossen sei, dass die Reduits weiterhin für den Aufenthalt von Personen geeignet seien. Die betreffenden Reduits seien in die Wohnungen integriert,

womit sie ausreichend beheizt seien und ohne weiteres z.B. als Arbeitsraum oder als Garderobe genutzt werden könnten. Bis zu einem Mass von 5 % Fensterfläche müsse davon ausgegangen werden, dass solche Nebenräume ohne Weiteres zum Aufenthalt von Personen geeignet und daher der Gesamtnutzfläche anzurechnen seien. Das Total der zusätzlich anzurechnenden Bodenfläche betrage demnach 801,36 m<sup>2</sup>, womit die maximale Gesamtnutzfläche von 45'000 m<sup>2</sup> überschritten sei.

Ausserdem sei fraglich, ob nicht auch die übrigen Reduits, welche über keine Fenster verfügten, zur Gesamtnutzfläche hinzuzurechnen seien. Sämtliche Reduits seien in die Wohnungen integriert und damit leicht zugänglich und beheizt. Die fehlende natürliche Belichtung könne durch eine angenehme künstliche Belichtung ersetzt werden, womit die Reduits z.B. ohne Weiteres als Arbeitsraum oder Garderobe benutzt werden könnten. Es bestehe daher auch bei diesen Reduits zumindest eine erhebliche Missbrauchsgefahr. Das Total der Bodenfläche der Reduits ohne Fenster betrage 1'435.36 m<sup>2</sup>, womit die maximale Gesamtnutzfläche noch weitergehend überschritten werde.

## **7.2.**

Die kommunale Vorinstanz hält dafür, mit einer Fensterfläche von weniger als 8 % der Bodenfläche sei sichergestellt, dass die Reduits nicht als Wohn- oder Arbeitsräume genutzt werden könnten, weil die Mindestanforderungen an Wohn- und Arbeitsräume wesentlich unterschritten würden. Sämtliche Reduits würden ausserdem die Mindestfläche für Räume von 10 m<sup>2</sup> gemäss § 303 Abs. 1 PBG unterschreiten. Bei den meisten Reduits werde die Mindestfläche mit 6,71 m<sup>2</sup> stark unterschritten. Bei den wenigen Reduits mit einer Fläche von 9,15 m<sup>2</sup> sei dafür die erforderliche Fensterfläche mit 6,56 % der Bodenfläche stark unterschritten.

### **7.3.1.**

An die Ausnützungsziffer anrechenbar sind alle dem Wohnen, Arbeiten oder sonst dem dauernden Aufenthalt dienenden oder hierfür verwendbaren Räume in Vollgeschossen unter Einschluss der dazugehörigen Erschliessungsflächen und Sanitärräume samt inneren Trennwänden (§ 255 Abs. 1 PBG). Ein Raum ist demnach an die Ausnützungsziffer anzurechnen, wenn er nicht bloss einen von der Anwesenheit von Personen unabhängigen Sachzweck erfüllt, sondern für die Ausübung menschlicher Tätigkeiten und damit für den Aufenthalt von Personen bestimmt ist. Dabei kommt es einzig auf die

objektive Eignung des Raumes und nicht auf die von der Bauherrschaft beabsichtigte bzw. in den Plänen angegebene Nutzung an. Ist die objektive Eignung eines Raumes für Wohn- oder Arbeitszwecke zu bejahen, vermag auch ein Revers an dessen Anrechenbarkeit nichts zu ändern.

Massgebend ist demnach, ob ein Gebäudeteil aufgrund seines Ausbaus bewohnt werden oder als Arbeitsraum dienen kann. Das ist immer dann der Fall, wenn die in §§ 299 ff. PBG festgelegten wohnhygienischen Anforderungen an die Raumgrösse, die Raumhöhe, die Fensterfläche etc. erfüllt oder nur unwesentlich unterschritten sind. Genügt ein Gebäudeteil sämtlichen Anforderungen, die an einen Wohn- oder Arbeitsraum gestellt werden, so ist er ohne weiteres rechtlich als solcher zu behandeln. Trifft dies nicht zu, ist im Sinne einer Gesamtwürdigung zu prüfen, in welchem Ausmass der tatsächliche Zustand von den Anforderungen an einen Wohn- oder Arbeitsraum abweicht. Dabei können auch Umstände eine Rolle spielen, die nicht der Wohnhygiene zuzurechnen sind, wie etwa die direkte Zugänglichkeit des betreffenden Raumes von Wohn- bzw. Arbeitsräumen her. Nicht anrechenbar sind hingegen Räume, die sich aus gesundheits- oder feuerpolizeilichen Gründen für den längeren Aufenthalt von Personen nicht eignen, wie beispielsweise reine Lager-, Archiv-, Keller- oder Waschräume, die keinen häufigen oder dauernden Aufenthalt von Menschen erfordern und aufgrund ihrer Ausgestaltung hierfür auch nicht in Frage kommen (vgl. zum Ganzen VB.2018.00240 vom 30. August 2018, E. 3.2.; VB.2000.00304 und VB.2000.00314, E. 3b aa, in RB 2000 Nr. 100 = BEZ 2001 Nr. 4; VB.2005.00208 vom 22. Juli 2005, E. 2.2, je mit weiteren Hinweisen).

### **7.3.2.**

Nach dem Gesagten genügt es nicht, bei den im Bauentscheid explizit genannten Reduits lediglich die Fensterfläche auf 8 % der Bodenfläche zu reduzieren (Auflage in Dispositivziffer 1.1.29). Die Bodenflächen der in der Auflage gemäss Dispositivziffer 1.1.29 angesprochenen total 54 Reduits in den Wohnungen S1-RG-W01, S2-RG-W01/W02, S4-RG-W01/W02, N2-RG-W02 und S5-RG-W01 erreichen mit 8,0 m<sup>2</sup>, 8,46 m<sup>2</sup> bzw. 8,79 m<sup>2</sup> annähernd das Mindestmass von 10 m<sup>2</sup> gemäss § 303 Abs. 1 PBG. Räume dieser Grösse sind als Zimmer zu Wohnzwecken geeignet und in Einfamilienhäusern gemäss § 303 Abs. 1 PBG auch zulässig. Da die betroffenen Reduits wie die übrigen Zimmer direkt von den Wohnungen aus zugänglich sind, eignen sie sich auch noch mit einer Fensterfläche von 8 % der Bodenfläche als

Wohnraum. Bei diesen Gegebenheiten ist auf die Fenster ganz zu verzichten, soweit die Räume nicht an die Gesamtnutzfläche angerechnet werden sollen.

Die weiteren in der Rekurschrift (Ziff. 104) aufgelisteten, befensterten Reduits (Wohnungen S1-OG-W01, S2-OG-W01/W02, S4-OG-W01/W02 und S5-OG-W01 [recte W02], N4-OG1-W01, N5-OG1-W01) weisen Grundflächen von 7,99 m<sup>2</sup>, 8,0 m<sup>2</sup>, 8,8 m<sup>2</sup> und 9,15 m<sup>2</sup> auf. Die Fensterflächen betragen jeweils 0,6 m<sup>2</sup>, mithin 6,6 % bis 7,5 % der Bodenfläche. Damit sind diese in die Wohnungen integrierten Reduits ebenfalls zum längeren Aufenthalt von Personen geeignet. Auch hier ist auf die Fenster ganz zu verzichten oder die Räume sind an die Gesamtnutzfläche anzurechnen. Gleiches gilt für das Reduit in der Wohnung N3-OG1-W01. Die Bodenfläche ist mit 5,61 m<sup>2</sup> zwar sehr klein, was die Eignung zu gewissen Wohn- oder Arbeitszwecken aber nicht ausschliesst, zumal die Anforderung von § 303 PBG mit einer Fensterfläche von 0,5 m<sup>2</sup> (10,7 %) erfüllt und der Raum von der Wohnung her direkt zugänglich ist.

In Wohnhäusern müssen ausreichende Einstellgelegenheiten geschaffen werden (§ 296 PBG). Die Einstellgelegenheiten für Vorräte und Hausrat müssen pro Wohnung eine Grundfläche von wenigstens 8 m<sup>2</sup> aufweisen; für Wohnungen mit höchstens zwei Zimmern kann diese auf 5 m<sup>2</sup> reduziert werden (§ 39 Besondere Bauverordnung I [BBV I]). Selbst wenn die vorliegend mit Reduits ausgestatteten Wohnungen zusätzlich noch über Kellerabteile verfügen sollten, kann nicht gesagt werden, dass die Einstellgelegenheiten über das Mass hinausgehen, für welches üblicherweise ein Bedürfnis besteht. Dies spricht gegen eine Zweckentfremdung der Reduits. In der Gesamtwürdigung erscheint deshalb der Verzicht auf Fenster als hinreichend, um die nicht an die Gesamtnutzfläche anrechenbare Nutzung sicherzustellen. Damit ist auch gesagt, dass die weiteren Reduits, bei denen keine Fenster vorgesehen sind und die Flächen von bis zu 10,6 m<sup>2</sup> aufweisen, zu Recht nicht an die Gesamtnutzfläche angerechnet wurden.

Zum fensterlosen "Abstellraum" des 2,5-Zimmer-Studios S1-EG-W03 mit einer Fläche von 21,94 m<sup>2</sup> ist anzufügen, dass die gemäss § 303 PBG verlangte Raumhöhe von minimal 2,4 m nur über etwas weniger als der Hälfte der Bodenfläche gegeben ist (s. Schnitt S-03, Block Süd, act. 3.20.46). Da die minimale Raumhöhe aber immerhin 1,4 m beträgt, ist ein Grossteil des

Raums dennoch zu Wohn- oder Arbeitszwecken geeignet. Das Studio verfügt zudem über ein 6,62 m<sup>2</sup> grosses Reduit. Hier ist eine gewisse Missbrauchsgefahr nicht auszuschliessen, weshalb die Fläche des Raums auf ein Mass zu verkleinern ist, welches mit dem Bedürfnis nach Einstellmöglichkeiten korrespondiert.

### **8.1.**

Betreffend die Lärmemissionen der Unterniveaugarage bringt die Rekurrentin vor, es treffe zwar zu, dass das Ingenieurbüro E zum Schluss komme, dass die Planungswerte für die Tiefgarage bei den durch das besagte Ingenieurbüro festgelegten Empfangspunkten eingehalten seien. Allerdings gehe das Ingenieurbüro E mit 328 Parkplätzen von falschen Annahmen aus. Auszugehen sei von einem Mindestbedarf von 350 Fahrzeugabstellplätzen, der gemäss Art. 12 Abs. 2 GPV in Verbindung mit Art. 3 und 4 der Verordnung über die Fahrzeugabstellplätze der Stadt X erforderlich sei. Darüber hinaus sei dem Lärmgutachten nichts über die täglichen Zu- und Wegfahrten von Lieferanten, welche mit grossen Lastwagen den Lebensmittelladen sowie die Gastronomie- und Gewerbebetriebe auf den Bauparzellen beliefern und nicht auf den projektierten Besuchereinstellplätzen parkieren würden, zu entnehmen. Diese Fahrten hätten zwingend bei der Berechnung der Emissionen berücksichtigt werden müssen, weil dadurch erhebliche Emissionen, welche sich auf die Rekurrentin und die direkten Anwohner und Anwohnerinnen sehr störend auswirkten, entstünden. Ferner hätten die Bewilligungsbehörden gemäss dem Vorsorgeprinzip eruieren müssen, welche umweltschutzrechtlich beste Lärmschutzlösung möglich sei und welche am wenigsten Emissionen erzeuge. Ferner hätten sie zwingend prüfen müssen, ob die Belastungsgrenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm bei einem Mindestbedarf von 350 Fahrzeugabstellplätzen sowie täglichen Zufahrten von Lieferanten eingehalten seien.

### **8.2.**

Betreffend den Lärm der Tiefgarage bringt die kommunale Vorinstanz vor, Die Rampe werde bereits lärmoptimiert, indem sie mit schallabsorbierenden Materialien ausgestaltet werde. Zudem habe dem Lärmgutachten noch ein Projekt mit einer geringeren Überdachung der Rampe zugrunde gelegen. Die Bauherrschaft habe sich nachträglich entschieden, die Rampe weitergehend zu überdachen. Die Immissionen an den Empfangspunkten würden also

noch tiefer liegen, als sie im Gutachten E (Seite 28) ausgewiesen würden. Sodann würden keine Anlieferungen über die Tiefgaragenrampe erfolgen und seien folglich nicht zu berücksichtigen.

### **8.3.**

Die Baudirektion (TBA, Fachstelle Lärmschutz FALS) entgegnet, das Lärmgutachten weise nach, dass mit einer Tiefgarage mit 328 Stellplätzen die für Neuanlagen geltenden Planungswerte überall eingehalten werden könnten. Tatsächlich würden aber nur 269 Stellplätze realisiert. Dies sei aus der Sicht der FALS im Sinne der vorsorglichen Emissionsbegrenzung nach Art. 11 Abs. 2 Umweltschutzgesetz zu begrüßen.

### **8.4.**

Daraus, dass das Bauvorhaben nicht den Vorgaben des Gestaltungsplans bzw. der städtischen Parkplatzverordnung entsprechen und mehr Parkplätze umfassen soll, kann kein Mangel der Lärmbeurteilung abgeleitet werden. Im Gutachten zu beurteilen war das bewilligte Bauvorhaben und die damit zu erwartenden Immissionen.

Die Lärmimmissionen sind zu ermitteln, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die massgebenden Belastungsgrenzwerte überschritten sind oder ihre Überschreitung zu erwarten ist (Art. 36 LSV). Aus dem Lärmgutachten vom 10. Juni 2021 (Ziff. 4) geht hervor, dass die Planungswerte bei den auf den allgemein zugänglichen Platz zugewandten lärmempfindlichen Räumen sehr deutlich eingehalten sind. Die private Rekursgegnerin rechnet für die gewerblichen Sockelnutzungen mit 14 Fahrten pro Werktag. Für die Entsorgung und den Unterhalt mit zwei Fahrten pro Werktag und bezüglich der Wohnnutzung für die Brief- und Paketpost und Blaulichtorganisationen mit rund 13 Fahrten pro Werktag. Dieser geringe Verkehr vermag an der Einhaltung der Planungswerte offensichtlich nichts zu ändern, weshalb sich eine weitere Untersuchung dazu erübrigt.

Auch die Zufahrt zur Tiefgarage wird, wenn überhaupt, nicht von einem ins Gewicht fallenden Lieferantenverkehr in Anspruch genommen, zumal in der Tiefgarage keine Einrichtungen für den Warenumschlag (Anlieferungsrampen, Warenlifte oder dergleichen) geplant sind. Auch diesbezüglich besteht kein Zweifel an der Richtigkeit der gutachterlichen Beurteilung.

Ferner trifft es nicht zu, dass die Bewilligungsbehörden die beste "Lärm-schutzlösung" eruieren müssen. Zu prüfen ist nur, ob die Baueingabe den umweltrechtlichen Vorschriften, u.a. dem Vorsorgeprinzip, entspricht. Inwiefern dies nicht der Fall sein soll, legt die Rekurrentin nicht dar. Die Rüge erweist sich somit als unbegründet.

### **9.1.**

Die Rekurrentin macht eine Verletzung der gewässerschutzrechtlichen Bestimmungen geltend. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer gewässerschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung aufgrund der Verminderung der Durchflusskapazität des Grundwassers gegenüber dem unbeeinflussten Zustand würden vom Bauprojekt nur dank den von der F AG vorgeschlagenen Ersatzmassnahmen erfüllt. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sei indes eine gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligung nicht bereits dann gerechtfertigt, wenn die Durchflusskapazität um höchstens 10 % vermindert werde; vielmehr müssten aussergewöhnliche Umstände vorliegen, sofern und soweit es sich bei den infrage stehenden Baugrundstücken um nutzbare Grundwasserträger handle (VB.2012.00373 vom 27. März 2013, E. 4.1.2; VB.2006.00354 vom 29. Juni 2007, E. 7.2.2.4 f.). Vorliegend handle es sich um nutzbare Grundwasserträger mit grosser Grundwassermächtigkeit (vgl. Ziff. 4.1 und 4.2 des geologisch-technischen Berichts). In Anbetracht des Umstands, dass keine aussergewöhnlichen Umstände vorliegen würden, hätte die gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligung nicht erteilt werden dürfen. Ausserdem fehle die gesetzlich gebotene Interessenabwägung unter Berücksichtigung sämtlicher privaten und öffentlichen Interessen.

### **9.2.**

Die kommunale Vorinstanz führt aus, gemäss Ziff. 211 Abs. 2 Anhang 4 Gewässerschutzverordnung (GSchV) dürften im Gewässerschutzbereich A<sub>u</sub> grundsätzlich keine Anlagen unter dem mittleren Grundwasserspiegel erstellt werden. Ausnahmegewilligungen dürften erteilt werden, soweit die Durchflusskapazität des Grundwassers gegenüber dem unbeeinflussten Zustand um höchstens 10 % vermindert werde (Ziff. 211 Abs. 2 Anhang 4 GSchV). Diese allgemeine bundesrechtliche Bestimmung sei für den Vollzug im Einzelfall nicht geeignet, weshalb der Kanton Zürich eine detaillierte Bewilligungspraxis vorsehe und grundsätzlich die vollständige Erhaltung der

Durchflusskapazität (d.h. 100 %) verlange. Dies könne durch Ersatzmassnahmen geschehen. Vorliegend werde die Durchflusskapazität auch ohne die Ersatzmassnahmen um weniger als 10 % beeinträchtigt. Aufgrund der Ersatzmassnahmen bleibe die Durchflusskapazität vollständig erhalten.

Die Baudirektion (AWEL) und die private Rekursgegnerin argumentieren übereinstimmend. Bei der vorliegenden geplanten Wohn- und Gewerbeüberbauung komme der Fall 4 der Vollzugshilfe "Bauvorhaben in Grundwasserleitern und Grundwasserschutzzonen" vom Februar 2019 zur Anwendung, da der mittlere Grundwasserspiegel gemäss der Grundwasserkarte des Kantons Zürich ausserordentlich oberflächennah und deutlich weniger als 3 m unter der Terrainoberfläche des Baugrundstücks liege. Im Abströmbereich des Bauvorhabens würden keine Grundwasserfassungen liegen, die durch die Einbauten im Grundwasserträger beeinträchtigt werden könnten. Die Nutzbarkeit des Grundwasservorkommens werde durch das Bauvorhaben nicht beeinträchtigt, da die Grundwasser-Durchflusskapazität durch die vom AWEL verlangten Kies-Ersatzmassnahmen im Vergleich zum unbeeinflussten Zustand vollständig erhalten bleibe. Umliegende Bauten und Werkleitungen würden ebenfalls nicht beeinträchtigt, da sich die Fliessverhältnisse im Grundwasser infolge der Ersatzmassnahmen nicht wesentlich änderten. Die Ausnahmebewilligung sei aufgrund der in der Vollzugshilfe dargestellten klaren Bewilligungskriterien erfolgt.

### **9.3.1.**

In den besonders gefährdeten Bereichen bedürfen die Erstellung und die Änderung von Bauten und Anlagen einer kantonalen Bewilligung, wenn sie die Gewässer gefährden können (Art. 19 Abs. 2 Gewässerschutzgesetz [GSchG] in Verbindung mit Art. 32 Abs. 2 GSchV). Ist eine Bewilligung erforderlich, müssen die Gesuchsteller nachweisen, dass die Anforderungen zum Schutze der Gewässer erfüllt sind, und die dafür notwendigen Unterlagen (gegebenenfalls hydrogeologische Abklärungen) beibringen (Art. 32 Abs. 3 GSchV). Die Behörde erteilt eine Bewilligung, wenn mit Auflagen und Bedingungen ein ausreichender Schutz der Gewässer gewährleistet werden kann (Art. 32 Abs. 4 erster Satzteil GSchV). Gemäss Anhang 4 Ziff. 211 Abs. 2 GSchV dürfen im Gewässerschutzbereich A<sub>u</sub> keine Anlagen erstellt werden, die unter dem mittleren Grundwasserspiegel liegen. Die Behörde kann Ausnahmen bewilligen, soweit die Durchflusskapazität des Grundwassers gegenüber dem unbeeinflussten Zustand um höchstens 10 % vermindert wird.

Gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist eine Ausnahmegewilligung nicht bereits dann gerechtfertigt, wenn die Durchflusskapazität um höchstens 10 % vermindert wird; vielmehr müssten besondere Verhältnisse vorliegen, welche den Einzelfall als Sonderfall erscheinen lassen würden. "Präzisierend" hält das Verwaltungsgericht fest, dass dies primär für nutzbare unterirdische Gewässer bzw. für Gebiete mit grosser Grundwassermächtigkeit gelte. Seien von einem Bauvorhaben dagegen lediglich die vom Grundwasserschutzbereich miterfassten Randgebiete betroffen, bedürfe es zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung keiner derart aussergewöhnlichen Umstände, denn diesfalls komme dem Schutz des Speichervolumens und Wasserdurchflusses nicht die gleiche Bedeutung zu wie in den eigentlichen Grundwassernutzungsgebieten. Zu beachten sei ferner, dass im Unterschied zur Regel von Anhang 4 Ziff. 211 Abs. 1 GSchV, die dem Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen diene, welche auch von Randgebieten mit unterirdischer Entwässerung zum Grundwassernutzungsgebiet stammen könnten, Anhang 4 Ziff. 211 Abs. 2 Satz 2 GSchV für die Gewährung einer Ausnahmegewilligung hinsichtlich Einbauten keine "wichtigen Gründe" voraussetze. Die Ausnahmegewilligung liege vielmehr im Ermessen der zuständigen Behörde und könne in den geschützten Randgebieten grundsätzlich erteilt werden, wenn die Durchflusskapazität des Grundwassers gegenüber dem unbeeinflussten Zustand um höchstens 10 % vermindert werde und auch sonst keine triftigen Gründe dagegen sprechen würden (VB.2012.00373 vom 27. März 2013, in BEZ 2013 Nr. 10, E. 4.1.2.).

Aus den Erwägungen des Verwaltungsgerichts ergibt sich auch für Bauten, die nicht in geschützten Randgebieten, sondern wie vorliegend mitten im Gewässerschutzbereich  $A_U$  liegen, nichts anderes, als dass für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Anhang 4 Ziff. 211 Abs. 2 GSchV eine Interessenabwägung erforderlich ist. Dieses Ermessen hat die Behörde pflichtgemäss auszuüben. Neben dem übergeordneten Recht hat sie insbesondere den systematischen Zusammenhang sowie Sinn und Zweck der anzuwendenden Bestimmung zu beachten. Mit Blick auf Anhang 4 Ziff. 211 Abs. 2 GSchV ist dabei vorab von Bedeutung, dass die Erteilung von Bewilligungen ausdrücklich als Ausnahme bezeichnet wird. Nach Massgabe ihres Zwecks, besonders gefährdete Gewässer zu schützen, legt dies eine zurückhaltende Anwendung der Norm nahe. Anders als dies Anhang 4 Ziff. 211 Abs. 1 GSchV in den Gewässerschutzbereichen  $A_U$  und  $A_0$  für besonders gefährliche Anlagen verlangt, müssen für eine Beeinträchtigung der

Durchflusskapazität demgegenüber keine wichtigen Gründe vorliegen. Bei der Interessenabwägung müssen die privaten und öffentlichen Interessen an einer Verminderung der Durchflusskapazität die entgegenstehenden (Gewässerschutz-)Interessen überwiegen. Aus gewässerschutzrechtlicher Sicht fällt dabei namentlich ins Gewicht, wie gross die Verminderung der Durchflusskapazität innerhalb der zulässigen Bandbreite von 10 % tatsächlich ausfällt und ob ein unterirdisches Gewässer selbst oder bloss ein zu seinem Schutz notwendiges Randgebiet betroffen ist (vgl. Anhang 4 Ziff. 111 Abs. 1 GSchV). Aufseiten der Gesuchstellenden verdient Berücksichtigung, inwieweit die Verweigerung einer Bewilligung eine sinnvolle, den übrigen (insbesondere raumplanerischen und umweltrechtlichen) Vorgaben entsprechende Nutzung ihres Grundeigentums erschweren würde (BGR 1C\_460/2020 vom 30. März 2021, E. 4.2.2. f.). Fungiert als Vorinstanz eine gesetzlich vorgesehene unabhängige Fachinstanz mit besonderen Fachkenntnissen, so kann und soll das Gericht deren technisches Ermessen respektieren und nicht aus eigenem Gutdünken, sondern nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abweichen, jedenfalls soweit die Fachinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (BGE 142 II 451, E. 4.5.1.).

### **9.3.2.**

Die kantonale Vorinstanz (AWEL) stellt sich auf den Standpunkt, sie habe die Interessenabwägung zwischen der ordnungsgemässen Bebauung der Siedlungsgebiete, den privaten Interessen der Bauherrschaften und dem Grundwasserschutz bei der Erarbeitung der Bewilligungspraxis, namentlich der in ihrer Vollzugshilfe "Bauvorhaben in Grundwasserleitern und Grundwasserschutzzonen" vom Februar 2019 (act. 3.16.2) beschriebenen fünf Fälle, vorgenommen. Die Vollzugshilfe lege fest, unter welchen Baugrund- und Grundwasserverhältnissen welche Einbautiefen der Bauteile unter welchen Bedingungen und Auflagen zulässig seien. Damit habe sie eine breite Interessenabwägung zwischen Schutz und Nutzung der Grundwasserleiter vorgenommen, aber in den Fällen 3 und 4 der Vollzugshilfe für die Erteilung der Ausnahmegewilligungen klare Grenzen gesetzt. Wie im vorliegenden Fall könne in Gebieten, in denen der mittlere Grundwasserspiegel weniger als 3,0 m unter der gewachsenen Terrainoberfläche des Baugrundstücks liege, stets ein Untergeschoss mit Aushubsohle auf maximal 3,0 m unter Terrain erstellt werden (Fall a). Damit könnten einerseits die berechtigten

Interessen der Bauherrschaften an der Realisierung eines Gebäudes mit Untergeschoss, andererseits die Interessen der Raumplanung bezüglich der guten Einordnung der Bauten in die Umgebung und die bestehende Infrastruktur (Strassen, Werkleitungen usw.) gewahrt werden. Die Einbautiefe der Gebäude bleibe aber bei der Anwendung des Falls 4 stets auf maximal 3,0 m begrenzt, auch wenn der Grundwasserleiter eine sehr grosse Mächtigkeit aufweise und die Grundwasser-Durchflusskapazität gegenüber dem natürlichen Zustand durch die Einbauten um viel weniger als 10 % reduziert werde. Zudem könne mit der Begrenzung der Einbautiefe auf 3,0 m die durch das Bauvorhaben verminderte natürliche Durchflusskapazität ohne übermässigen Aufwand mittels Kiesersatzmassnahmen vollständig erhalten werden.

Diesen Ausführungen kann zugestimmt werden. Das streitbetroffene Vorhaben entspricht dem Fall 4 der Vollzugshilfe, womit die Bewilligung auf der oben ausgeführten generischen Interessenabwägung beruht. Die Anwendung der Vollzugshilfe und der ihr zugrundeliegenden Interessenabwägung auf das konkrete Vorhaben entspricht einer Einzelfallbeurteilung. Es deutet auch nichts darauf hin, dass die Interessenlage im vorliegenden Fall anders sein könnte. Die hydrogeologischen Verhältnisse sind hinreichend bekannt (s. Grundwasserkarte in act. 16 bzw. im GIS-Browser [www.maps.zh.ch](http://www.maps.zh.ch); Umweltverträglichkeitsbericht Ziff. 9 und Anhänge 15 f., act. 3.20.115). Gemäss AWEL liegen im Abströmbereich des Bauvorhabens keine Grundwasserfassungen, die durch die Einbauten im Grundwasserträger beeinträchtigt werden könnten. Die Nutzbarkeit des Grundwasservorkommens werde durch das Bauvorhaben nicht beeinträchtigt, da die Grundwasser-Durchflusskapazität durch die vom AWEL verlangten Kiesersatzmassnahmen im Vergleich zum unbeeinflussten Zustand vollständig erhalten bleibe. Umliegende Bauten und Werkleitungen würden ebenfalls nicht beeinträchtigt, da sich die Fliessverhältnisse im Grundwasser infolge der Ersatzmassnahmen nicht wesentlich ändern würden. Die Sachverhaltsermittlungen erscheinen hinreichend und die Feststellungen der Fachinstanz schlüssig und nachvollziehbar. Es liegen keine triftigen Gründe vor, um von der Beurteilung durch die zuständige Fachbehörde abzuweichen. Das öffentliche Interesse am ausreichenden Schutz des unterirdischen Gewässers im Sinne von Art. 32 Abs. 4 GSchV ist gewährleistet, insbesondere weil die Durchflusskapazität dank Ersatzmassnahmen vollständig erhalten bleibt. Das öffentliche wie private Interesse an der Realisierung der im Gestaltungsplan vorgesehenen Überbauung, namentlich der unterirdischen Parkierungsanlage (vgl. diesbezüglich

§ 244 Abs. 3 PBG), ist evident. Dem Vorhaben stehen keine überwiegenden öffentlichen Interessen des Gewässerschutzes entgegen.

Dem Grundwasserschutz wurde im Übrigen bereits im Gestaltungsplan Rechnung getragen. Gestützt auf die Vollzugshilfe wurde eine tiefste Fundationskote festgelegt und im Umweltverträglichkeitsbericht wurde festgehalten, dass der Gestaltungsplan ein in grundwasserrechtlicher Hinsicht umweltverträgliches Projekt vorsehe (Art. 7 Abs. 4 GPV, Planungsbericht S. 23, Umweltverträglichkeitsbericht Ziff. 9.1).

Damit erweist sich diese Rüge als unbegründet.

### **10.1.**

Die Rekurrentin rügt einen ungenügenden Brandschutz. Vor dem Hintergrund, dass es für die Realisierung des unterirdischen Kreisels samt unterirdischem Anlieferungskonzept und Parkierung eines zweigeschossigen Untergeschosses bedürfe, sei die Installation einer blossen Sprinkleranlage in den Parkings völlig ungenügend. Vielmehr sei ein komprimiertes System zur Reinigung von Abgasen erforderlich, welches die Installation von Rauch- und Wärmeabzugsanlagen notwendig mache. Ansonsten könne die Sicherheit der Nutzer nicht gewährleistet werden. Zudem hätten im Rahmen der Erarbeitung des Brandschutzkonzepts hinsichtlich des Parkings auch die Abgasimmissionen, welche im unterirdischen Kessel im zweiten Untergeschoss ausgestossen würden, mitberücksichtigt werden müssen. Des Weiteren werde in der angefochtenen Bewilligung das Brandschutzkonzept in bestimmten Punkten bemängelt und die Feuerwehrinterventionsunterlagen sollen gravierende Mängel aufweisen. Darüber hinaus habe die Bauherrschaft die brandschutztechnischen Vorgaben, welche die VBG Verkehrsbetriebe Glattal AG betreffend das Richtprojekt im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens zum Gestaltungsplan Y gestellt habe, nicht umgesetzt. Weder dem Brandschutzkonzept noch den Brandschutzplänen sei zu entnehmen, dass die Stützen im Bereich der Rampenzufahrt sowie die Untersicht der Brückenplatte brandschutzsicher ausgestaltet seien. Dies werde bestritten. Vor diesem Hintergrund lasse sich festhalten, dass das Brandschutzkonzept einer umfassenden Überarbeitung bedürfe, die auch eine Überarbeitung des gesamten Bauprojekts erforderlich mache.

## 10.2.

Zu beurteilen sind die bewilligten Pläne (ohne zweites Untergeschoss und unterirdischer Kreisel), d.h. der Brandschutz für das bewilligte Projekt und nicht derjenige für ein Vorhaben, wie es nach Auffassung der Rekurrentin ausgestaltet sein müsste. Es kann nicht gesagt werden, das Brandschutzkonzept basiere auf falschen Grundlagen. Die gegenteilige Auffassung der Rekurrentin ist völlig abwegig.

Bei Parkieranlagen, die mit einer Sprinkleranlage (Löschanlage) ausgerüstet sind, ist eine Rauch- und Wärmeabzugsanlage (RWA) erst ab einer Fläche von 3'600 m<sup>2</sup> erforderlich (VKF Brandschutzrichtlinie 21-15, Rauch- und Wärmeabzugsanlage, Ziffer 3.2). Vorliegend sind die Abstellplätze in unterschiedlichen Brandabschnitten von weniger als 3'600 m<sup>2</sup> angeordnet (s. Gesamtgrundriss UG, Brandschutzkonzeptplan, act. 3.20.7), sodass keine Rauch- und Wärmeabzugsanlage erforderlich ist.

Bezüglich der im angefochtenen Bauentscheid (S. 36 ff.) festgestellten Mängel im Brandschutzkonzept und in den Unterlagen für die Feuerwehrintervention wurden entsprechende Auflagen zur Korrektur statuiert (Dispositivziffern 1.3.3. und 1.3.4.). Diese Auflagen sind zulässig (§ 321 Abs. 1 PBG); eine Überarbeitung des gesamten Bauprojekts erscheint nicht erforderlich und insofern wäre eine Bauverweigerung nicht gerechtfertigt gewesen. Die gegenteilige Behauptung der Rekurrentin bleibt unsubstantiiert und ist nicht nachvollziehbar. Dies gilt insbesondere für den Nachweis, dass sämtliche brennbaren Aussenwände der geplanten Bauten von der Feuerwehr mit Drehleiter und Wasserwerfer erreicht sowie mit Wasser bestrichen werden können. In Anbetracht der um die Gebäude herum herrschenden grosszügigen Platzverhältnisse und der Befahrbarkeit des zentralen Platzes mit Feuerwehrfahrzeugen (s. Situationsplan mit Schleppkurven und Feuerwehrabstellflächen, act. 3.20.77) steht ausser Frage, dass diese Anforderung ohne besondere Schwierigkeiten erfüllt werden kann.

Die von der Rekurrentin erstmals mit der Replik (Rz. 342) vorgebrachte Rüge, die Brandschutzvorschriften im Zusammenhang mit den lufttechnischen Anlagen seien nicht eingehalten, ist verspätet, weshalb darauf nicht einzugehen ist.

Ein allfälliger Mangel betreffend die brandschutzsichere Ausgestaltung der Stützen im Bereich der Rampenzufahrt sowie der Untersicht der Brückenplatte würde die Rekurrentin nicht in eigenen Interessen betreffen und nicht zur Aufhebung der Baubewilligung führen, sondern zu einer für sie bedeutungslosen Auflage. Auf die Rüge ist daher nicht einzugehen. Im Übrigen hat die VBG Verkehrsbetriebe Glattal AG mit Stellungnahme vom 19. Januar 2022 (act. 3.24.15) bestätigt, dass der Brandschutz im Bereich der Tiefgarage unterhalb des Viadukts gemäss Brandschutzkonzept gewährleistet sei. Damit erweisen sich die Beanstandungen betreffend den Brandschutz als unbegründet, soweit darauf einzugehen ist.

### **11.1.**

Die Rekurrentin moniert, die Sicherheitsanforderungen im Zusammenhang mit der Glattalbahn seien nicht eingehalten. Weil die Glattalbahn auf Sicht fahre und die Sichtberme auf die D-Strasse und den parallel dazu verlaufenden Rad- und Gehweg bei Normalbetrieb der Glattalbahn zwingend gewährleistet sein müssten (vgl. S. 2 der Stellungnahme der VBG Verkehrsbetriebe Glattal AG vom 11. Januar 2020, act. 3.6.8), hätte im Rahmen des Baugesuchs detailliert aufgezeigt werden müssen, wie die erhöhten Sicherheitsanforderungen an die Querung des Trassees der Glattalbahn durch den Langsamverkehr umgesetzt würden. Gleichzeitig wäre die kommunale Baubehörde aufgrund von § 7 Abs. 1 VRG verpflichtet gewesen zu prüfen, ob das Baugesuch die Anforderungen von Art. 13 Abs. 2 GPV erfülle. Die Querung des Bahntrassees sei nach ganz bestimmten, von der VBG Verkehrsbetriebe Glattal AG in den Gestaltungsvorgaben vom 15. September 2006 (act. 3.6.7) vorgegebenen Anforderungen auszugestalten. Das sei nicht geschehen. Es liege ein Verstoß gegen Art. 13 Abs. 2 GPV vor.

### **11.2.**

Die Vorinstanz entgegnet, die Wegverbindungen seien im Bauprojekt klar ersichtlich. Die Querung der Gleise werde an übersichtlichen Stellen vor und nach der Haltestelle der Glattalbahn erfolgen. Fussgänger und Velofahrer würden die Gleise gefahrlos passieren können, zumal das Tram vor bzw. nach der Haltestelle ohnehin mit reduzierter Geschwindigkeit fahren müsse. Die private Rekursgegnerin argumentiert übereinstimmend.

### 11.3.

Art. 13 Abs. 2 GPV lautet wie folgt: "Die Führung des Langsamverkehrs, insbesondere die Querung des Bahn-Trassees, sowie die Lage und Zahl der öffentlichen, der Haltestellen zugeordneten Veloabstellplätze werden im Baubewilligungsverfahren bestimmt." Die Bestimmung betrifft die Integration des bestehenden Bahntrassees samt Haltestelle Y in die im Gestaltungsplan vorgesehene Überbauung. Sie besagt nicht mehr, als dass die darin aufgeführten Aspekte nicht bereits im Gestaltungsplan, sondern erst auf Stufe Baugesuch festgelegt werden sollen. Entsprechend dieser Vorschrift sind die fraglichen Elemente aus den Baugesuchsplänen ersichtlich, namentlich aus dem Situationsplan Platz (act. 3.20.75). Aus Art. 13 Abs. 2 GPV ergeben sich sodann keine Anforderungen an die Querung des Bahn-Trassees. Es ist somit weder eine mangelhafte Sachverhaltsabklärung (§ 7 Abs. 1 VRG) noch ein Verstoss gegen Art. 13 Abs. 2 GPV auszumachen.

Die Gewährleistung der Sichtberme auf die D-Strasse und den parallel dazu verlaufenden Rad- und Gehweg steht in keinem Zusammenhang mit der Querung des Trassees im Bereich der Haltestelle Y. Im Übrigen legt die Rekurrentin nicht dar, inwiefern die Sichtverhältnisse im Bereich der – für Fussgänger bereits bestehenden – Querung der Geleise bei der Haltestelle Y ungenügend sein sollen. Es genügt nicht zu behaupten, den Baugesuchsunterlagen könne nichts zur Einhaltung der "erhöhten Sicherheitsanforderungen" entnommen werden, wobei die Rekurrentin offenlässt, was sie darunter versteht. Allein daraus, dass die Glattalbahn auf Sicht fährt, ergibt sich jedenfalls noch kein Mangel, vielmehr ist davon auszugehen, dass die Bahn ihre Geschwindigkeit den Sichtverhältnissen anpasst bzw. die höchstzulässige Geschwindigkeit entsprechend festgelegt wird (Art. 76 Eisenbahnverordnung [EBV]).

Die Gestaltungsvorgaben der Glattalbahn vom 15. September 2006 (act. 3.6.7) wurden von der Gesamtprojektleitung der Glattalbahn für die Detailprojektierung und Ausführung sämtlicher Bauwerke und Landschaftselemente der Glattalbahn erlassen. Die Vorgaben betreffen unter anderem die Querungen von Schiene und Strasse, wobei die von der Rekurrentin thematisierten Sichtverhältnisse nicht geregelt werden. Die Rekurrentin legt nicht dar, inwiefern von den Gestaltungsvorgaben der Glattalbahn abgewichen wird. Nach dem Gesagten ist der Rekurs in diesem Punkt abzuweisen.

## 12.1.

Die Rekurrentin ist schliesslich der Auffassung, die grosse Vielzahl an Auflagen und Bedingungen in der angefochtenen Baubewilligung sowie in der Gesamtverfügung der Baudirektion führe zu erheblichen Projektveränderungen und verletze in ihrer Gesamtheit den Grundsatz der Einheit der Baubewilligung. Deren Auswirkungen auf die Rechtmässigkeit des Bauvorhabens könne durch die Rekurrentin nicht abschliessend beurteilt werden.

Weiter sei unklar, wie der Mangel im Zusammenhang mit dem Flucht- und Rettungsweg aus dem Hauswart-Geräteraum im Erdgeschoss des Veloparkings behoben werden soll. Die Baubehörde habe die Flucht- und Rettungswege nicht beurteilen können (vgl. S. 36 f. der Baubewilligung). Gleiches gelte in Bezug auf die im Fachgutachten zur Gestaltung empfohlenen Nachbesserungen (vgl. S. 17 f. der Baubewilligung). Die diesbezüglichen Auflagen seien mangels Bestimmtheit unzulässig.

Ausserdem würden die Vorgaben des BehiG nicht eingehalten (vgl. S. 24 der Baubewilligung). Nach Massgabe des Schreibens der Behindertenkonferenz des Kantons Zürich vom 1. Juni 2021, das verbindliche Anordnungen statuiere (vgl. Disp.-Ziff. 1.1.17 der Baubewilligung), seien zahlreiche Anpassungen vorzunehmen, namentlich bei sämtlichen Maisonette-Wohnungen. Es müsse das Wohngeschoss sämtlicher Maisonette-Wohnungen mindestens eine Küche, einen Wohnraum und einen besuchsgerechten Klosettraum beinhalten, wobei sich diese Räume auf derselben Etage befinden müssten. Zudem müsse zur Erschliessung der oberen Geschosse der Maisonette-Wohnungen bei Bedarf ein Treppenlift installiert werden können. Darüber hinaus seien Flächen in 9 Wohnungen des Blocks Süd sowie in 34 Wohnungen des Blocks Nord an Ziff. 10.4 der SIA 500 anzupassen. Jede Wohnung habe mindestens ein Schlafzimmer mit einer Minimalbreite von 3 m und einer Minimalfläche von 14 m<sup>2</sup> aufzuweisen. Die zahlreichen Anpassungen würden das Raumgefüge grundlegend verändern, was sich nicht zuletzt auch auf die Anordnung der Korridore, Fenster und Balkone sowie deren Ausgestaltung (erheblich) auswirken werde, womit die Gesamtwirkung des Bauprojekts neu zu beurteilen sein werde.

Schliesslich müsse das Bauprojekt betreffend die Empfehlungen im Fachgutachten vom Februar 2021 in verschiedenen Punkten überprüft und nachgebessert werden (vgl. S. 17 f. der Baubewilligung). Wie diese Mängel

beheben werden könnten, bleibe gänzlich offen; es fehle an der erforderlichen präzisen Anforderung, wie der Mangel zu beheben sei.

### **12.2.**

Die Baubehörde entgegnet, beanstandet worden sei der Hauswart-/Geräte-  
raum im Parking (UG), nicht im Bereich des Veloparkings im EG (Dispositiv-  
ziffer 1.3.3). Der Raum könnte ohne Schwierigkeiten versetzt werden.

Die Empfehlungen vom Februar 2021 seien in die Weiterentwicklung des  
Projekts eingeflossen, untergeordnete Punkte seien in Nebenbestimmungen  
aufgenommen worden (Disp.-Ziff. 1.1.26).

Die im Zusammenhang mit dem BehiG festgestellten Mängel seien mit klei-  
neren Anpassungen im Gebäudeinneren zu beheben und damit untergeord-  
net. Zudem seien die Wohnungen gemäss dem Schreiben der Behinderten-  
konferenz vom 1. Juni 2021 angepasst worden.

### **12.3.**

Die private Rekursgegnerin bringt vor, in der Einstellhalle sei nur ein nicht  
dicht abgeschlossener Raum vorgesehen, um z.B. Reinigungsgeräte abzu-  
stellen. Der Raum sei in diesem Sinne offen und stelle keinen separaten  
Brandabschnitt dar, sodass er auch keinen separaten Fluchtweg benötige.  
Der eigentliche Hauswartraum befinde sich im EG, jenseits der Glattalbahn  
im Bereich der Entsorgungsanlagen. Möglicherweise sei die Vorinstanz irr-  
tümlich davon ausgegangen, dass es sich beim Raum im UG um einen ge-  
schlossenen Hauswartraum handeln würde.

Beim Fachgutachten vom Februar 2021 handle es sich um Empfehlungen,  
die vor der Baueingabe abgegeben worden seien und in die Weiterentwick-  
lung des Projekts teilweise bereits eingeflossen seien. Es stelle keine Mängel  
in der Gestaltung des Bauvorhabens fest. Die in den Nebenbestimmungen  
enthaltenen Punkte seien ohne weiteres behebbar. Dies gelte insbesondere  
im Zusammenhang mit der Umgebungsgestaltung, deren weitere Planung  
mit Nebenbestimmungen praxisgemäss als zulässig erachtet werde.

Das Schreiben der Behindertenkonferenz des Kanton Zürich (BKZ) datiere  
ebenfalls vor der Baueingabe. Diverse Punkte seien bereits vor Einreichung

des Baugesuchs angepasst worden. Allfällige noch verbleibende Punkte könnten ohne besondere Schwierigkeiten bereinigt werden.

#### **12.4.1.**

Zur Behebbarkeit von inhaltlichen oder formalen Mängeln (§ 321 Abs. 1 PBG) kann auf die Erwägungen unter Ziff. 4.2 weiter oben verwiesen werden. Da es sich vorliegend um ein ausserordentlich grosses und komplexes Bauvorhaben handelt, kann allein aufgrund der Zahl der Nebenbestimmungen nicht auf erhebliche Projektänderungen geschlossen werden, zumal nur eine sehr geringe Zahl der Auflagen Mängel betreffen, die durch Projektänderungen zu beheben sind. Die Rekurrentin legt nicht dar und es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern diese Mängel nicht ohne besondere Schwierigkeiten (§ 321 Abs. 1 PBG) behoben werden können, oder inwiefern die Rekurrentin ein Interesse daran hat, die konkrete Art und Weise der Mängelbehebung beurteilen zu können.

#### **12.4.2.**

In der angefochtenen Baubewilligung (S. 36) wird erwogen, "der Fluchtweg aus dem Hauswart/Geräteraum führt durch das Parking, was nicht zulässig ist". Die Rekurrentin bezieht sich irrtümlicherweise auf den Raum "Hauswart/Servicestation beim Veloparking im Erdgeschoss (Grundriss Veloparking - Grundriss Erdgeschoss, Plan-Nr. BE-160.02., act. 3.20.68), dessen Fluchtweg nach ca. 3,5 m ins Freie führt und offensichtlich nicht zu beanstanden ist. Gemeint ist indes der Raum "Hauswart/Geräteraum" im Untergeschoss Block Süd (Grundriss Block Süd - Grundriss UG, Plan-Nr. BE-120.01, act. 3.20.37). Ein allfälliger Mangel betreffend dessen Fluchtweg ist im Kontext des Gesamtprojekts von untergeordneter Natur. Nötigenfalls ist auf die betreffende Nutzung dieses Raums zu verzichten. Dass die Flucht- und Rettungswege ganz allgemein nicht beurteilt werden konnten, trifft entgegen der Rekurrentin nicht zu. In der Baubewilligung wird lediglich festgehalten, dass diese "nicht abschliessend beurteilbar" seien und es werden angepasste Brandschutzpläne verlangt.

#### **12.4.3.**

Hinsichtlich der Gestaltung verlangt die Baubehörde gestützt auf die Beurteilung der Stadtbildkommission und ein Fachgutachten vom Juni 2021 (mithin vor Baueingabe am 30. Juni 2021) verschiedene Verbesserungen (vgl. Baubewilligung, S. 17 f.). Auch diese Anpassungen sind untergeordneter

Natur und aus den Erwägungen im Bauentscheid geht mit hinreichender Klarheit hervor, in welcher Hinsicht die Details zu ändern sind.

#### **12.4.4.**

Betreffend hindernisfreies Bauen ist zunächst festzuhalten, dass für die Bauherrschaft das Schreiben der Behindertenkonferenz Kanton Zürich vom 1. Juni 2021 (act. 7.1) nur insoweit verbindlich ist, als in den Auflagen der Baubewilligung darauf verwiesen wird. Gemäss Auflage in Dispositivziffer 1.1.17 der Baubewilligung nachzuweisen ist mit revidierten Plänen insbesondere die Einhaltung der Norm SIA 500 in den Maisonettewohnungen (Treppebreite, Bereich freie Fläche vor der 1. Stufe etc., Verweis auf Schreiben der BKZ, Seite 4) und die Einhaltung der Mindestfläche von 14 m<sup>2</sup> von mindestens einem Schlafzimmer bei den Blöcken Süd und Nord (Verweis auf Schreiben der BKZ, Seite 5).

Die Begutachtung durch die BKZ (act. 7.1.) stützte sich auf am 25. Mai 2021 datierte Pläne (s. Anhang zum Schreiben der BKZ vom 1. Juni 2021), während die von der Baubehörde bewilligten Pläne vom 30. Juni 2021 datieren.

Die von der BKZ beanstandeten 12 Maisonettewohnungen befinden sich im sog. "Turm", 2. bis 7. Obergeschoss (s. Turm - Grundrisse, Pläne Nrn. BE 110.04 und 110.05, act. 3.20.29 und 3.20.30). Die verlangte Anpassung betrifft einzig die Erschliessung der oberen Geschosse. Die gewendelte Treppe weist eine Laufbreite von  $\leq 1,10$  m auf. Dies führt dazu, dass bei Bedarf kein Treppenlift eingebaut werden kann. In den bewilligten Plänen wurde die Breite der Wendeltreppen indes bereits angepasst und ist mit 1,10 m vermass, womit sie der Norm entspricht. Die in der Norm verlangte freie Fläche vor der Treppe ist nicht bei allen Maisonettewohnungen vorhanden. Der Mangel lässt sich aber durch Abdrehen der Treppen und/oder geringfügige Änderung der Wohnungsgrundrisse ohne Schwierigkeiten beheben.

Weiter sind gemäss Schreiben der BKZ (Seite 5) im Block Süd und im Block Nord bei 9 bzw. 34 Wohnungen die Mindestflächen bzw. Minimalbreiten beim jeweils einzigen Schlafzimmer in den 2,5-Zimmer-Wohnungen bzw. in den "Micro-Wohnungen" nicht eingehalten. Die Minimalfläche von 14,0 m<sup>2</sup> müsse grundsätzlich in einer viereckigen Fläche mit einer Minimalbreite von 3,0 m enthalten sein. Entgegen der Baubehörde wurde dieser Mangel vor der Baueingabe nicht behoben. Die Norm SIA 500:2009 verlangt, dass mindestens

ein Schlafzimmer oder ein Schlafbereich eine Minimalbreite von 3,0 m und eine Minimalfläche von 14 m<sup>2</sup> aufweisen muss. Gemäss Auslegung der Norm (SIA, Hindernisfreie Bauten - Auslegungen zur Norm SIA 500:2009, 2018) muss die Minimalfläche von 14,0 m<sup>2</sup> grundsätzlich in einer viereckigen Fläche mit einer Minimalbreite von 3,0 m enthalten sein. Abweichungen davon müssen gemäss Norm SIA 500, Ziffer 0.2, begründet werden können. Abweichungen sind insbesondere zulässig, wenn auf andere Art nachweislich erreicht wird, was die einzelnen Bestimmungen vorgeben (Ziff. 0.2.1). Diese Auslegung blieb unbestritten, insbesondere seitens der Bauherrschaft.

Die Anforderung, dass die Minimalfläche – gemäss der erwähnten Auslegung der Norm – grundsätzlich in einer viereckigen Fläche mit einer Minimalbreite von 3,0 m enthalten sein muss, ist in den von der BKZ bezeichneten Wohnungen nicht erfüllt. Betroffen ist im Block Süd nur jeweils eine einzige 2,5-Zimmer-Wohnung pro Geschoss. Die grossen Geschossflächen bieten hinreichend Spielraum für eine geänderte Raumaufteilung, sodass davon ausgegangen werden kann, dass der Mangel ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden kann. Dies gilt auch im Block Nord, wo pro Geschoss jeweils 4 bzw. 6 "Micro-Wohnungen" (1-Zimmer-Wohnungen) betroffen sind. Hier wäre es beispielsweise möglich, die pro Geschoss in einem Block angeordneten Micro-Wohnungen zu grösseren Wohneinheiten zu verbinden.

Die Mängelbehebung mittels Nebenbestimmung ist somit nicht zu beanstanden.

### **13.**

Zusammengefasst ist der Rekurs gutzuheissen. Demgemäss sind der Beschluss des Stadtrats X vom 13. April 2022 sowie die Gesamtverfügung der Baudirektion vom 28. Januar 2022 aufzuheben.

### **14.1.**

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu je 1/2 dem Stadtrat X und der Baudirektion und zu 1/2 der privaten Rekursgegnerin 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 bestimm- baren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimm- baren 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 Bauvorhabens im streitgegenständlichen Umfang, Erstellung eines Hochhauses und zweier Mehrfamilienhäuser mit 408 Wohnungen und Gewerbeflächen, Baukosten ca. Fr. 30 Mio.), des getätigten Verfahrensaufwandes (mehrfacher Schriftenwechsel, äusserst umfangreiche Rechtsschriften, zahlreiche zu behandelnde Rügen) und des Umfangs des vorliegenden Urteils ist die Gerichtsgebühr, einschliesslich der Verfahrenskosten im ersten Verfahrensgang, auf Fr. 20'000.-- 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](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

#### **14.2.**

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zuspreehung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend der Rekurrentin zulasten

der privaten Rekursgegnerin eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 4'000.--. 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](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

Die Vorinstanz 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.

## **Das Baurekursgericht erkennt:**

### **I.**

Der Rekurs wird gutgeheissen.

Demgemäss werden der Beschluss des Stadtrats X vom 13. April 2022 sowie die Gesamtverfügung der Baudirektion vom 28. Januar 2022 aufgehoben.

### **II.**

Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus

Fr. 20'000.-- Gerichtsgebühr

Fr. 400.-- Zustellkosten

Fr. 20'400.-- Total

=====

werden zu je 1/2 dem Stadtrat X und der Baudirektion und zu 1/2 der privaten Rekursgegnerin auferlegt. Rechnung und Einzahlungsschein werden den Kostenpflichtigen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides zugestellt. Die Kosten sind innert 30 Tagen ab Zustellung der Rechnung zu bezahlen.

### **III.**

Die private Rekursgegnerin wird verpflichtet, der Rekurrentin eine Umtriebsentschädigung von Fr. 4'000.-- zu bezahlen.

### **IV.**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Freischützgasse 1, Postfach, 8090 Zürich, schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift ist in genügender Anzahl für das Verwaltungsgericht, die Vorinstanz und jede Gegenpartei einzureichen. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.