

1. Die Stadt Zürich beabsichtigt, die im Jahre 1952 erbaute Wache Wasserschutzpolizei am Mythenquai durch einen Neubau zu ersetzen. Es soll am bisherigen Standort ein zeitgemässes, den heutigen Aufgaben und Ansprüchen genügendes Gebäude erstellt werden. Zu diesem Zweck erklärte der Rekursgegner Teile der der Stadt Zürich gehörenden Grundstücke Kat.-Nrn. 1 und 2, welche bisher der Freihaltezone K zugewiesen waren, sowie ein Teilgebiet des Zürichsees zur Zone für öffentliche Bauten und erliess unter dem Titel «Wasserschutzpolizei Mythenquai» in Art. 24 BZO folgende Bauvorschriften:

«¹ Es gelten folgende Grundmasse:

Vollgeschoss max.	3
Anrechenbares Untergeschoss max.	1
Anrechenbares Dachgeschoss max.	1
Gebäudehöhe max. (m. ü. M.)	420 m. ü. M.

² Vorbehältlich der Bestimmungen über die Strassen- und Wegabstände darf auf die Zonengrenze gebaut werden.

³ Das unterste Geschoss darf ab der Uferlinie 21 m in östlicher Richtung und 14 m in nördlicher Richtung ins Wasser hineinragen. Zudem sind im Wasser bzw. im Seegrund nur statisch notwendige Einbauten (insbesondere Pfählungen, Stützpfiler) zulässig. Sie müssen einen Abstand zur seeseitigen Zonengrenze von mind. 2 m einhalten.

⁴ Das zweitunterste Geschoss muss seeseitig einen Abstand von mind. 2 m bis zur östlichen und nördlichen Zonengrenze einhalten. Darüber liegende Vollgeschosse sind bis zur Zonengrenze gestattet.

⁵ Im anrechenbaren Dachgeschoss sind nur Lift und Treppenaufgang inkl. Vorraum für Rettungsdienste, eine Helikopteraussenlandestelle für Flüge zur Hilfeleistung sowie nötige technische Einrichtungen gestattet.

⁶ Auf allen Dachflächen sind Solaranlagen zulässig.

Über und im Wasser sind Einrichtungen zum Anlegen und Festmachen von Schiffen (Stege) zulässig. Sie dürfen über die Zonengrenze hinausragen.»

2. Die im Eigentum der Stadt Zürich stehenden Grundstücke wurden durch Auffüllung im Seegebiet geschaffen und beruhen auf altrechtlichen Landanlagekonzessionen. Der Rekurrent ist Konzessionär einer Teilfläche von Kat.-Nr. 1 und betreibt darauf einen Ruderclub. Das entsprechende Recht basiert auf einem Konzessionsvertrag vom 4. Juli 1988 zwischen dem Rekurrenten und der Stadt Zürich. Durch die geplante Revision der Bau- und

Zonenordnung soll ein Teil der im Konzessionsplan rot dargestellten Fläche eine Neuzonierung erfahren. Als Konzessionär ist der Rekurrent – entgegen der Auffassung des Rekursgegners – von der neuen Zone direkt betroffen und kann sich dagegen ohne weiteres rekursweise zur Wehr setzen (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

3. Die neu vorgesehene Zonierung wird im Wesentlichen damit begründet, dass am bisherigen Standort ein zeitgemässer, den heutigen Aufgaben und Ansprüchen genügender Neubau für den polizeilichen Bereich Wasserschutzpolizei realisiert werden solle. Die Wasserschutzpolizei sei aus betrieblichen Gründen auf einen Standort unmittelbar beim und teilweise auf dem Zürichsee angewiesen. Da das heutige Gebäude in der Freihaltezone K und im Zürichsee liege, müsse zuerst die planungsrechtliche Grundlage für die Realisierung des Bauvorhabens geschaffen werden. Neu solle im Bereich des möglichen Neubaus eine Zone für öffentliche Bauten erlassen werden. Damit werde sichergestellt, dass dem Uferschutz sowie der städtebaulichen Einordnung bestmöglich Rechnung getragen werde. Der Perimeter für die Einzonung beinhalte auch die nötigen Erschliessungs- und Parkierungsflächen sowie die benötigten Flächen im bzw. über dem Wasser. Eine Einzonung von Wasserflächen sei in Analogie zu anderen Fällen in der Stadt Zürich (z.B. Rathaus) möglich.

4.1 Der Rekurrent erachtet diese Begründung für die Planungsvorlage aus verschiedenen Gründen als nicht stichhaltig. So bestimme Art. 15 des Raumplanungsgesetzes (RPG), dass Bauzonen Land umfasse, das sich für die Überbauung eigne und weitgehend überbaut sei oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen werde. Gemäss § 47 PBG seien Bauzonen innerhalb des Siedlungsgebietes auszuscheiden. Seen und ihre Ufer sollten Schutzzonen zugeordnet werden (Art. 17 Abs. 1 RPG). Statt Schutzzonen festzulegen könne das kantonale Recht andere geeignete Massnahmen vorsehen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die genannten gesetzlichen Grundlagen würden mit der strittigen Zonierung missachtet. So sei zu beachten, dass ein Teil der vorgesehenen Zone im See liegen solle. Der gesamte Zürichsee sei aber zu Recht nicht als Siedlungsgebiet ausgeschieden, solle er doch gemäss Art. 17 Abs. 1 RPG grundsätzlich einer Schutzzone zugeordnet sein oder durch andere Massnahmen geschützt werden. Demgemäss verstosse die Zonierung bereits gegen § 47 PBG.

Ferner verstosse die Zonierung auch gegen Art. 17 i. V. m. Art. 15 RPG. Das Seegebiet sei grundsätzlich nicht zur Überbauung geeignet, sondern solle dieses durch Schutzzonen oder andere Massnahmen geschützt werden. Erstaunlicherweise existiere für den Zürichsee keine umfassende Schutzverordnung, wie dies für die übrigen Seen im Kanton Zürich der Fall sei. Es wurde aber auch keine Schutzzone festgelegt. Dies gelte es nachzuholen, um die in Art. 2 RPG verankerte Planungspflicht zu erfüllen. Keinesfalls könne es aber angehen, stattdessen einen Teil des Seegebiets einer Bauzone zuzuordnen. Damit erweise sich die strittige Zonierung auch als bundesrechtswidrig.

Weiter sei zu beachten, dass die strittige Zonierung mit den dazugehörigen Bauvorschriften regle, wie ein Teil des Zürichsees genutzt werden solle. Beim Zürichsee handle es sich aber um ein öffentliches Gewässer im Eigentum des Kantons Zürich. Dessen Nutzung werde im Wasserwirtschaftsgesetz (WWG) geregelt. Danach könne die Baudirektion Ausnahmen zur Unterschreitung von Mindestgewässerabständen gewähren, wenn besondere Verhältnisse dies rechtfertigten und sogar die Überbauung von Gewässern bewilligen bzw. dafür eine Konzession erteilen. Ob die dafür verlangten Anforderungen erfüllt seien, sei jedoch im Einzelfall und in einem klar geregelten Verfahren zu prüfen und könne nicht mit einer kommunalen Zonierung mit dazugehörigen Bauvorschriften vorweggenommen werden.

Unzulässig sei die Zonierung aber auch deshalb, weil sie Land erfassen solle, das als Konzessionsfläche zugunsten des Rekurrenten ausgeschieden worden sei. Es gehe dabei um die Flächen nördlich und westlich des bestehenden Bootshaus. Die Konzessionsfläche diene bis zum 31. Dezember 2048 einzig und allein dazu, das Bootshaus des Rekurrenten zu erhalten und dieses zu betreiben. Die Fläche stehe dementsprechend weder zur Erschliessung noch zur baulichen Nutzung für Bauten und Anlagen der Wasserschutzpolizei zur Verfügung. Folglich eigne sich diese Fläche nicht zur Überbauung für den Standort Wasserschutzpolizei und dürfe gestützt auf Art. 15 RPG auch nicht einer Bauzone zugeteilt werden. Die allfällige Nutzung zu einem späteren Zeitpunkt, ausserhalb des Planungshorizonts von Art. 15 RPG, rechtfertige die Einzonung nicht.

Unhaltbar seien sodann die mit der Zonierung verbundenen Bauvorschriften. Diese widersprächen dem Regierungsratsbeschluss Nr. 1697 «Seebecken der Stadt Zürich, Leitbild und Strategie» vom 28. Oktober 2009, nach welchem Bauten und Anlagen im oder am Wasser in Ausnahmefällen möglich seien, wenn ein gewichtiges öffentliches Interesse vorliege und sie hohe Qualität aufweisen würden. Dieses Ziel des Leitbildes müsse in den Bauvorschriften verankert werden. Anstatt bereits im Rahmen von Bauvorschriften auf die spezielle Lage am und im See und in unmittelbarer Nähe zu einem bedeutenden Schutzobjekt Rücksicht zu nehmen, würden mit den Bauvorschriften sehr weitgehende Möglichkeiten geschaffen. Es sei unglaublich, dass es zugelassen werden solle, an diesem Ort ein Gebäude mit drei Vollgeschossen und zusätzlich einem Dachgeschoss zu realisieren. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung eines derartigen Gebäudes könne damit die erforderliche sorgfältige Einordnung nicht gewährleistet werden. Derart nahe zu wichtigen Schutzobjekten dürfe kein dreigeschossiges Gebäude mit zusätzlichem Dachgeschoss realisiert werden. Ein derartiges Vorhaben würde die Schutzobjekte zu stark bedrängen und ihre Ausstrahlung als Zeuge der traditionellen und erfolgreichen Rudervereine in Zürich mit grosszügigem und stark durchgrünem Umschwung geradezu zerstören. Absurd sei es sodann, dass es zulässig sein solle, auf die Zonengrenze zu bauen. Werde berücksichtigt, dass die Zonengrenze (in unzulässiger Weise) die zugunsten des Rekurrenten ausgeschiedene Konzessionsfläche miterfasse, könnte folglich an das Gebäude des Rekurrenten angebaut werden. (...)

5. Während das Baurekursgericht die Zuweisung der rekursbetroffenen Konzessionsfläche zur Zone für öffentliche Bauten als mit § 60 PBG unvereinbar einstufte (BRGE I Nr. 0017/2013), bildet diese Norm gemäss Auffassung des Verwaltungsgerichts keine konzessionsrechtliche Schranke für die streitbetroffene Einzonung. Vielmehr sei mangels einer Regelung im Gesetz oder im Konzessionsrecht das Gemeinwesen berechtigt, im Fall einer tiefgreifenden Wandlung der öffentlichen Interessen den Konzessionsakt einseitig zu ändern oder sogar aufzuheben. Aufgrund der Akten sei das Interesse am Neubau der Wache Wasserschutzpolizei klar ausgewiesen. Als Folge eines solchen Eingriffs könne das Gemeinwesen aber entschädigungspflichtig werden.

Bei seinem Neuentscheid ist das Baurekursgericht gemäss § 64 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) an die in der Begründung des Rückweisungsentscheides enthaltene rechtliche Beurteilung der Streitsache gebunden.

Die altrechtliche Konzession steht der Zuweisung des Grundstücks zur Zone für öffentliche Bauten somit nicht entgegen. Der Rekurs erweist sich in diesem Punkt daher als unbegründet.

6.1 Weiter rügt der Rekurrent, dass die Einzonung im Widerspruch zur kantonalen und regionalen Richtplanung sowie zu Art. 15, 17 RPG und § 47 PBG stehe. Zudem macht er eine Verletzung der planerischen Zuständigkeitsordnung geltend, da der Zürichsee der Hoheit des Kantons Zürich unterstehe.

Die Planungen unterer Stufen haben denjenigen der oberen Stufen, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen (§ 16 Abs. 1 PBG). Demgemäss bestimmt § 47 PBG, dass Bauzonen innerhalb des im Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets auszuscheiden sind.

Abweichungen sind nach § 16 Abs. 2 PBG nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind. Damit wiederholt diese Norm, was mit Bezug auf das Verhältnis zwischen Richt- und Nutzungsplanung bereits von Bundesrechts wegen gilt. So sind Abweichungen vom Richtplan nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, vorgängig den Richtplan förmlich zu ändern (BGE 119 Ia 362 ff., E. 4a).

Eine Abweichung liegt indessen dann noch nicht vor, wenn der Richtplan der Nutzungsplanung für die parzellenscharfe Abgrenzung einer Bauzone im Grenzbereich zwischen Siedlungs- und Landwirtschaftsgebiet einen Anordnungsspielraum belässt und dieser nicht überschritten wurde. Dieser stellt sicher, dass bei der Festsetzung von Bauzonen auf örtliche Besonderheiten und Umstände – wie spezielle topographische Verhältnisse oder den Stand der Erschliessung – angemessen Rücksicht genommen werden kann. Insofern belässt der Richtplan den Trägern der Nutzungsplanung (also vorab den

Gemeinden) ein erhebliches planerisches Ermessen (RB 1997 Nr. 67, E. 2 = BEZ 1998 Nr. 1, E. 7b).

Der Umfang des Anordnungsspielraums – d.h. des Spielraums bei der Ziehung von Bauzonengrenzen im Grenzbereich zwischen Siedlungsgebiet und Nichtbaugelände – hängt grundsätzlich davon ab, was im Einzelfall im Sinne einer sachgerechten Abgrenzung der betreffenden Bauzone erforderlich ist. Der Anordnungsspielraum lässt sich daher nicht schematisch in Metern oder Bautiefen definieren, sondern ist je nach den konkreten Verhältnissen des Einzelfalles grösser oder kleiner. Bei seiner Bemessung sind sowohl qualitative als auch quantitative Elemente zu berücksichtigen. In erster Linie stellt sich die Frage, ob dem eingezonten Land überhaupt Bauzonenqualität zukommt; sodann ist zu prüfen, ob überwiegende private oder öffentliche Interessen für eine Einzonung der fraglichen Parzellen sprechen (BGr, 12. September 2003, 1P.37/2003 und 1P.43/2003, E. 4.1). Der Anordnungsspielraum findet jedenfalls dort seine Grenze, wo die Richtplanfestsetzung als solche in Frage gestellt würde.

Von den untergeordneten Abweichungen gegenüber dem Richtplan und vom erwähnten Anordnungsspielraum bei der Abgrenzung des Baugebiets vom Nichtbaugelände werden sodann die sogenannten «Durchstossungen» des Richtplans unterschieden. Darunter versteht man den Spielraum, den der Richtplan selbst den nachgeordneten Planungsträgern, d.h. vor allem den Gemeinden, zugesteht. So ist es gemäss kantonalem Richtplan (vom 18. März 2014, Textteil Ziffer 3.2.2) in begründeten Fällen zulässig, im Landwirtschaftsgebiet eine Freihaltezone, eine Erholungszone oder eine Zone für öffentliche Bauten auszuscheiden. Die Voraussetzungen der positiven oder negativen Standortgebundenheit im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 24 des Raumplanungsgesetzes (RPG) müssen für eine Durchstossung zwar nicht erfüllt sein, doch sind an die sachgerechte raumplanerische Interessenabwägung hohe Anforderungen zu stellen (VB.2002.00400 = RB 2003 Nr. 71 = BEZ 2004 Nr. 1, E. 2d).

Gemäss Lehre und Rechtsprechung hat sich die Rekursinstanz bei der Überprüfung von Nutzungsplänen und Sondernutzungsplänen einschliesslich Quartierplänen unbesehen ihrer grundsätzlich uneingeschränkten Überprüfungsbefugnis (vgl. § 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]) aus Gründen der aus der Gemeindeautonomie (Art. 50 der Bundesverfassung [BV] und Art. 85 der Zürcher Kantonsverfassung [KV]) abgeleiteten Planungsautonomie Zurückhaltung aufzuerlegen. Diese Zurückhaltung gilt insbesondere dann, wenn es auf die Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ankommt. Zudem ist das den Gemeindebehörden bei der Nutzungsplanung zustehende erhebliche prospektiv-technische Ermessen zu berücksichtigen.

Mithin darf das Ermessen der Rekursinstanz nicht an die Stelle desjenigen der Planungsbehörde treten; ihre Lösung darf nicht eine andere ebenso vertretbare Lösung ersetzen. Die Rekursinstanz hat vielmehr nur dann korrigierend einzugreifen, wenn sich die kommunale Planung aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist, den begleitenden

Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist. Nicht vorausgesetzt ist aber, dass die kommunale Planfestsetzung ohne sachliche Gründe getroffen wurde oder schlechthin unhaltbar ist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht eingeschränkt, und die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zu Grunde zu legen (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. A., 2014, § 20 Rz. 77 ff.; VGr, 9. April 2015, VB.2014.00077; BGr, 22. April 2015, 1C_429/2014, E. 2.2).

6.2 Soweit der Rekurrent vorab eine Verletzung der planerischen Zuständigkeitsordnung rügt, ist festzuhalten, dass der Zürichsee unbestrittenermassen der Hoheit des Kantons untersteht und die Gemeinden hinsichtlich der Seefläche in der Regel keine Planungsbefugnisse haben. Der Rekurrent macht jedoch nicht geltend, mit dem Abweichen von der ordentlichen Zuständigkeitsordnung seien Mitwirkungs- und Rechtsschutzgarantien missachtet worden. Vielmehr sind diese bei einem kommunalen Plan gar noch besser ausgebaut als bei einer kantonalen, vom Regierungsrat beschlossenen Überbauungsordnung. Die Einhaltung der vorliegend zur Diskussion stehenden Zuständigkeitsordnung dient ausschliesslich öffentlichen Interessen, nämlich der Beachtung der Gewässerhoheit des Kantons. Hinzu kommt, dass die angefochtene Nutzungsplanung in enger Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich erfolgte und die Vorlage im Rahmen einer Vorprüfung als zweckmässig, rechtmässig und angemessen eingestuft wurde. Sodann hat die Baudirektion die Änderung der Bau- und Zonenordnung mit Verfügung vom 11. Juni 2013 zwischenzeitlich genehmigt. Die Rüge stösst damit ins Leere.

6.3 Die von der Einzonung betroffenen landseitigen Grundstücksflächen sind nach dem geltenden kantonalen Siedlungs- und Landschaftsplan dem Siedlungsgebiet zugewiesen. Die Festsetzung einer Zone für öffentliche Bauten ist daher ohne weiteres richtplankonform. Es fragt sich hingegen, ob ein Teil des Seegebiets, das gemäss der Richtplanung dem Erholungsgebiet zugehört, als Bauzone für den geplanten Neubau ausgeschieden werden darf.

Der Standort der im Jahre 1952 errichteten Wasserschutzpolizei ist unbestritten sowohl im kantonalen als auch im regionalen Richtplan verzeichnet, wobei bereits der existierende Baukörper teilweise in das See- bzw. Erholungsgebiet hineinragt. Gemäss kantonalem Richtplan (vom 18. März 2014; Textteil Ziff. 6.6.2) wird der Ersatzneubau der Wasserschutzpolizei Mythenquai mit dem Realisierungshorizont kurz- bis mittelfristig aufgeführt. Ebenso beinhaltet der regionale Richtplan unter den bestehenden öffentlichen Bauten der Verwaltung den Eintrag «Seepolizei Enge». Laut dem dazugehörigen «Aufnahmekriterium 5» handelt es sich hierbei um «Bestehende oder geplante öff. B+A in oder angrenzend an die Freihaltezone, Wald oder Gewässer». Unter dem Titel Bemerkungen wird zudem folgendes angeführt: «Dient zur Sicherung von Bau- bzw. Erweiterungsmöglichkeiten» (vgl. RRB Nr. 894/2000, Ziff. 7.3 und 7.4).

Diese Richtplaneinträge manifestieren, dass der teils im Siedlungs- und teils im Erholungsgebiet situierte Ersatzneubau der Wasserschutzpolizei am vorgesehenen Standort befürwortet wird. Ein Widerspruch zur Richtplanung ist somit nicht gegeben. Doch selbst wenn eine entsprechende Unvereinbarkeit erkannt und das Vorliegen eines entsprechenden Anordnungsspielraumes bzw. eine zulässige Abweichung nach § 16 Abs. 2 PBG verneint würden, stünden im vorliegenden Fall die Bestimmung von § 47 PBG und das Bundesrecht der geplanten Einzonung nicht entgegen. Denn die Festsetzung einer Zone für öffentliche Bauten ausserhalb des Siedlungsgebietes (vgl. § 47 PBG) ist bundesrechtlich nicht von vornherein unzulässig. So kann es die Bestimmung sachgerechter Standorte (vgl. Art. 3 Abs. 4 RPG) gebieten, bestimmte Anlagen (wie z.B. Friedhöfe, Badeanstalten usw.) ausserhalb des Baugebiets anzulegen (vgl. BGE 108 Ia 295 ff.). Nicht zuletzt aus diesem Grund sieht der kantonale Richtplan die Möglichkeit der Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets vor. Hierunter ist die zur Wahrnehmung von Aufgaben des jeweiligen Planungsträgers unter bestimmten Voraussetzungen innerhalb des Landwirtschaftsgebiets zulässige Ausscheidung einer Freihaltezone, einer Erholungszone oder – ungeachtet dessen, dass es sich hierbei um eine Bauzone im Sinne von Art. 15 RPG handelt – explizit auch einer Zone für öffentliche Bauten zu verstehen (vgl. Richtplantext Ziff. 3.2.2). Bei der Genehmigung diesbezüglicher Planungsmassnahmen sind jedoch hohe Anforderungen an die sachgerechte Interessenabwägung zu stellen. Insbesondere ist darzulegen, weshalb die betreffende Nutzung nicht innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden kann (vgl. Richtplantext Ziff. 3.2.3 lit. a). Eine entsprechende Durchstossung ist nach der Rechtsprechung auch im Bauentwicklungsgebiet möglich (VB.2010.00521 E. 4.2.3). Ob die für Landwirtschaftsgebiete vorgesehene Möglichkeit der Durchstossung auch mit Bezug auf Gewässer gegeben ist, lässt der Richtplan offen.

Dies erscheint nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht a priori ausgeschlossen, selbst wenn es sich – wie der Rekurrent zu Recht festhält – beim Seegebiet grundsätzlich um Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG handelt. So hatte sich das Bundesgericht in einer jüngeren Entscheidung mit der Einzonung einer Seefläche für die Planung einer Hafenumzäunung auseinandergesetzt (BGr, 8. November 2001, 1A.244/2000). Das Gericht erblickte in der Freigabe des fraglichen Seegebiets für einen Bootshafen keine Umgehung von Art. 24 RPG und stufte die projektbedingte Zonenplanänderung nicht als raumplanerisch verpönte Kleinstbauzone ein.

6.4 Im vorliegenden Fall ermöglicht die strittige Zone keine zusätzliche Streubauweise, sondern einzig eine geringfügige Erweiterung der bereits durch das bestehende Gebäude überstellten Seefläche. Ferner beruht die Zonierung auf einer umfassenden Interessenabwägung. Wie schon das Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 12. Juni 2014 festhielt, ist aufgrund der Akten ein gewichtiges öffentliches Interesse am Neubau der Polizeiwache ausgewiesen (VB.2013.00153). Die Wasserschutzpolizei Mythenquai ist auf dem in der Stadt Zürich liegenden Teil und der Limmat für diverse seepolizeiliche Aufgaben zuständig. Darunter fallen die verkehrspolizeilichen Obliegenheiten auf dem Wasser, Kontrollen im Bereich von Schiffstationierungsanlagen, die Suche und Bergung von Deliktgut oder Tatwaffen

sowie polizeiliche Tatbestandsaufnahmen, Spurensicherungen und Rapportierungen bei Delikten und Unfällen sowie die Suche von Personen im Wasser und die Bergung von Leichen. Weiter betreibt die Wasserschutzpolizei den Seerettungsdienst auf Stadtgebiet. Sodann ist sie auf ihrem Einsatzgebiet gesetzlich zur Bewältigung von Öl- und Chemiewehreignissen verpflichtet.

Aus all diesen Aufgabenbereichen erhellt, dass die Wasserschutzpolizei aus betrieblichen und organisatorischen Gründen auf einen Standort angewiesen ist, welcher teils auf dem Festland und teils auf dem Zürichsee liegt. Für allfällige Rettungseinsätze müssen die Boote permanent eingewassert und direkt beim Stützpunkt stationiert sein. Nur so ist gewährleistet, dass Noteinsätze effizient, schnell und zeitgerecht erfolgen und sich bei Öl- und Chemieunfällen das Schadenspotenzial in Grenzen hält. Ebenso ist zwingend erforderlich, dass der Wachtchef einen guten Einblick in das Operationsgebiet hat. Denn die Inanspruchnahme des Zürichsees durch die Schifffahrt und den Freizeitsport hat in den vergangenen Jahrzehnten bekanntermassen fortwährend zugenommen.

Sodann sind die teilweise im Jahre 1952 erstellten Gebäude – wie schon das Verwaltungsgericht zutreffend feststellte und sich anlässlich des Augenscheins bestätigte – nicht nur veraltet, sondern bieten auch zu wenig Platz, und ihre technische Ausrüstung vermag zeitgemässen Ansprüchen nicht mehr zu genügen. So kann heute der erforderliche Platzbedarf nur noch mit provisorischen Containern gedeckt werden.

Aus den dargelegten Gründen kann die betreffende Nutzung nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden. Ebenso besteht an der Realisierung eines zeitgemässen, den heutigen Aufgaben und Ansprüchen entsprechenden Ersatzbaus insgesamt ein erhebliches öffentliches Interesse.

Den dargelegten Interessen stehen raum- und umweltrelevante Interessen sowie die privaten Interessen der Rekurrenten gegenüber. Die Ermittlung der in Frage kommenden Standorte ist vor dem Planungsprozess im Rahmen einer umfassenden Standortabklärung erfolgt. Insgesamt wurden sieben Optionen (Enge Aqua, Sukkulentensammlung Kran, Badi Mythenquai, Landiwiese, Areal Zürichsee Schifffahrt Gesellschaft, GZ Wollishofen, Tiefenbrunnen) untersucht und anhand betrieblicher sowie städtebaulicher Kriterien bewertet. In der Standortabklärung überzeugte die vorliegende Lage gegenüber den Alternativstandorten nicht nur in städtebaulicher Hinsicht, sondern erwies sich diese auch unter betrieblichen Gesichtspunkten als bestmögliche Lösung.

Ebenso wurden die Anliegen des Gewässerschutzes, des Natur- und Heimatschutzes und der Fischerei bei der Standortabklärung miteinbezogen und gewürdigt. Das Planungsgebiet ist Bestandteil des Landschaftsschutzobjektes Zürichsee (KSO-32.00) und der Flachwasserzone, Ufermauern Zürichsee (KSO-45.16). Beide Objekte haben das Ziel, die Flachwasserzonen sowie die unverfugten Ufermauern zu erhalten. Sie sind wichtige Lebensräume für Wasserpflanzen und -tiere. Bereits im Jahre 2007 liess Grün Stadt Zürich einen umfangreichen Bericht über die Qualität der Flachwasserzonen und der

Ufer in Wollishofen erstellen. Der ökologische Wert des vorliegend in Frage stehenden Uferabschnitts 5 wird zufolge der naturfremden Uferlinie und Ufermauern aus Beton laut Bericht nur als «mässig» gewertet. Auch die Eignung als Jungfischhabitat wird als mässig eingestuft. Aus diesen Abklärungen ergibt sich, dass die Zonierung, welche die Überbaumöglichkeit weitgehend auf den «Fussabdruck» des bestehenden Gebäudes beschränkt, auf die genannten Inventarobjekte keinen negativen Einfluss hat. Dieses Resultat wird auch von den kantonalen Fachstellen, welche den Planungsprozess begleitet haben, bestätigt.

Bei der Interessenabwägung sind sodann die ästhetischen Auswirkungen des mit der strittigen Zonierung möglichen Bauvolumens auf das Orts- und Landschaftsbild zu berücksichtigen. Die Bauaufgabe an prominenter Seelage mit schützenswerten Nachbarbauten stellt eine anspruchsvolle Herausforderung dar. Der vorliegende Uferabschnitt ist geprägt durch das Ensemble der historischen Bootshäuser der Ruderclubs. Der Ruderclub bildet mit seinem chaletartigen Bootshaus den Auftakt der aneinandergereihten Bootshäuser. Unmittelbar daran schliesst der Perimeter für die neue Wasserschutzpolizei an. Das denkmalgeschützte Gebäude des Rekurrenten – im Stil der gemässigten Moderne aus den 1930er-Jahren errichtet – und die markante Anlage des andern Ruderclubs Zürich im späten Heimatstil ergänzen die Reihung.

Der im Nahbereich dieser Schutzobjekte mögliche Gebäudekomplex darf ein Untergeschoss, drei Vollgeschosse sowie ein Dachgeschoss aufweisen. Der Rekurrent äussert mit Bezug auf das Landschaftsbild ästhetische Bedenken und moniert zunächst einen Widerspruch zum «Leitbild Seebecken der Stadt Zürich» aus dem Jahre 2009. Dieses vom Kanton und der Stadt Zürich gemeinsam erarbeitete Leitbild hält fest, dass Bauten im oder am Wasser in Ausnahmefällen möglich sind, wenn ein gewichtiges öffentliches Interesse vorliegt und sie eine Hohe Qualität aufweisen. Wie bereits vorne dargetan, besteht an der Realisierung eines zeitgemässen Ersatzbaus für die Wasserschutzpolizei ein erhebliches öffentliches Interesse. Die im Leitbild geforderte hohe bauliche Qualität wird einerseits durch die Durchführung eines Wettbewerbsverfahrens gewährleistet. Andererseits ist im Rahmen des Bewilligungsverfahren nach § 238 Abs. 2 PBG auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen. In der Nachbarschaft von Schutzobjekten ist demnach mehr als eine bloss befriedigende Gesamtwirkung zu verlangen. Aus diesem Grund erübrigt es sich, das Ziel des Leitbildes explizit in den Bauvorschriften zu verankern.

Weiter lässt sich zwar nicht von der Hand weisen, dass der mögliche Baukörper am Seeufer eine gewisse dominante Wirkung haben wird. Indessen kann nicht von vornherein präsumiert werden, ein Gebäude mit drei Vollgeschossen und einem Dachgeschoss verhindere eine harmonische Einbindung in die von Denkmalschutzobjekten geprägte Uferzone. Vielmehr ruft das mögliche Bauvolumen aufgrund seiner optischen Auswirkung nach einer adäquaten, architektonischen Umsetzung. Dass sich eine solche Herausforderung bewerkstelligen lässt, zeigt das aus dem Wettbewerb hervorgegangene Siegerprojekt «Coray», welches sich von den historischen

Bootshäusern zwar deutlich abhebt, aber zu den Bauten dennoch keinen unüberwindbaren Gegensatz schafft. Jedenfalls kann beim prämierten Projekt keine Rede davon sein, dass die Schutzobjekte durch den Neubau optisch geradezu erdrückt würden.

6.5 Demgegenüber ist die rekurrentische Kritik an Art. 24 Abs. 2 BZO begründet. Diese Norm regelt, dass «vorbehältlich der Bestimmungen über die Strassen- und Wegabstände» auf die Zonengrenze gebaut werden darf. Das kantonalzürcherische Recht kennt keine Vorschrift, wonach gegenüber Zonengrenzen, soweit diese nicht mit Grundstücksgrenzen zusammenfallen, ein bestimmter Abstand einzuhalten wäre (BRKE I Nr. 45/1989 = BEZ 1989 Nr. 21). Da vorliegend die Zonengrenze bis an die benachbarten Bootshäuser heranreicht und die fragliche Norm nur bezüglich der Strassen- und Wegabstände einen ausdrücklichen Vorbehalt statuiert, stellt sich die Frage nach der Respektierung des kantonalen Mindestgebäudeabstandes gemäss §§ 271 ff. PBG. Zwar scheint die Vorinstanz davon auszugehen, dass ein Neubau nicht ohne weiteres an die Zonengrenze gestellt werden könnte. So hält sie in ihrer Duplik und anlässlich des Augenscheins fest, dass vorliegend die kantonalen Mindestabstände – unter Vorbehalt zulässiger nachbarlicher Vereinbarungen – zu beachten seien. Auch wenn fraglich erscheint, ob der Gemeinderat hinsichtlich der Gebäudeabstände überhaupt legiferierungsbefugt wäre, drängt es sich angesichts des missverständlichen Wortlauts und zwecks Vermeidung von Streitigkeiten im Baubewilligungsverfahren auf, Klarheit zu schaffen und die fragliche Bestimmung zu präzisieren. Die Vorinstanz ist daher einzuladen, Art. 24 Abs. 2 BZO zu überarbeiten.

6.6 Schliesslich sind bei der Interessenabwägung auch die Interessen des Rekurrenten zu beachten. Diese sollen keineswegs bagatellisiert werden, sind aber von vergleichsweise geringem Gewicht und manifestieren sich zur Hauptsache im uneingeschränkten Blick vom ihrem Clubhaus auf das städtische Seebecken.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die vorliegend in Frage stehende Nutzungsplanung alle berührten öffentlichen und privaten Interessen berücksichtigt und auf einer korrekten und umfassenden Abwägung beruht. Die strittige Zonierung im Seegebiet ist damit mit Art. 24 RPG und den Vorgaben des kantonalen Richtplanes grundsätzlich zu vereinbaren. Die diesbezüglichen Einwände erweisen sich daher als unbegründet. Zu überarbeiten sind die Bauvorschriften jedoch mit Bezug auf die einzuhaltenden Abstände.

7.1 Schliesslich macht der Rekurrent geltend, dass mit der strittigen Zonierung das massgebliche Verfahren gemäss Wasserwirtschaftsgesetz unzulässigerweise vorweggenommen werde. Anlässlich des Augenscheins machte der Rekurrent zudem neu geltend, dass der künftige Bau in den zu wahrenen Gewässerraum von 20 m gemäss Gewässerschutzverordnung zu liegen komme. Vom Neubau sei höchstens ein Drittel standortgebunden. Der Rest müsse ausserhalb des zu respektierenden Uferstreifens liegen.

7.2 Soweit der Rekurrent eine Verletzung der Gewässerschutzverordnung (GSchV) moniert, erweist sich der Einwand als verspätet. Am 1. Januar 2011 trat das geänderte Gewässerschutzgesetz in Kraft. Es legt fest, dass Fließgewässer und Seeufer in der Schweiz naturnaher werden müssen und definiert Massnahmen und Verantwortlichkeiten. Seit 1. Juni 2011 steht auch die geänderte Gewässerschutzverordnung in Kraft. Danach sind die Kantone verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2018 den Gewässerraum festzulegen. Gemäss Artikel 41b Abs. 1 GschV muss die Breite des Gewässerraums, gemessen ab der Uferlinie, mindestens 15 m betragen. Als Uferlinie gilt die Begrenzungslinie eines Gewässers, bei deren Bestimmung in der Regel auf einen regelmässig wiederkehrenden höchsten Wasserstand abgestellt wird. Solange die Kantone den Gewässerraum nicht festgelegt haben, kommt eine Übergangsbestimmung zur Anwendung. Danach gilt für stehende Gewässern ein Gewässerraum von 20 m.

Der Rekurrent hat die Rüge erst nach Ablauf der Rekursfrist vorgebracht, obwohl die geänderte Gewässerschutzverordnung damals bereits in Kraft stand. Die Rekursfrist ist eine gesetzliche Verwirkungsfrist. Nach Fristablauf können der Rekursantrag und/oder die Rekursbegründung grundsätzlich nicht mehr erweitert werden (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, 3. A., 2014, § 22 Rz 13). Zwar kann es sich gestützt auf die behördliche Untersuchungspflicht rechtfertigen, auch verspätete Parteivorbringen zu berücksichtigen. Eine Relativierung der Säumnisfolgen würde indessen eine klar falsche Rechtsanwendung voraussetzen.

Eine offensichtliche Verletzung der Gewässerabstandsverordnung ist nicht ersichtlich. Gemäss Art. 41c GSchV dürfen neue Anlagen im Gewässerraum grundsätzlich nur erstellt werden, wenn sie standortgebunden sind und im öffentlichen Interesse liegen. Als standortgebunden gelten Anlagen, die aufgrund ihres Bestimmungszwecks oder aufgrund der standörtlichen Verhältnisse nicht ausserhalb des Gewässerraums angelegt werden können. Anlagen, die aufgrund ihres Bestimmungszwecks im Gewässerraum standortgebunden sind, z.B. Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken, sind somit zugelassen, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen. In dicht überbauten Gebieten kann die Behörde für zonenkonforme Anlagen Ausnahmen bewilligen, soweit keine übermässigen Interessen entgegenstehen.

Bauten sind somit im Gewässerraum nicht a priori ausgeschlossen. Ob die entsprechenden Voraussetzungen für eine (Ausnahme-)Bewilligung vorliegen, wird die Baudirektion im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu prüfen haben. Für die Zulassung der verspäteten Rüge besteht somit kein Anlass.

7.3 Ebenso wenig steht das kantonale Wasserwirtschaftsgesetz (WWG) der Zonenplanänderung entgegen. Nach § 36 Abs. 1 WWG bedürfen die den Gemeindegebrauch beschränkenden oder übersteigenden Nutzungen der öffentlichen Gewässer, die dazu erforderlichen Bauten und Anlagen sowie deren Änderungen je nach Art der Nutzung einer Konzession oder Bewilligung. Konzessionen und Bewilligungen zur Nutzung öffentlicher Gewässer dürfen nur erteilt werden, wenn sie weder öffentliche Interessen erheblich beeinträchtigen noch die Rechte anderer Wassernutzungsberechtigter erheblich schmälern (§

43 Abs. 1 WWG). Sodann haben gemäss § 21 WWG ober- und unterirdische Bauten und Anlagen gegenüber offenen und eingedolten öffentlichen Oberflächengewässern einen (kantonalen) Abstand von 5 m einzuhalten (Abs. 1). Die Baudirektion (resp. das AWEL [vgl. Ziff. 1.6.1.1 Anhang Bauverfahrensverordnung]) kann im Einzelfall eine Ausnahme zur Unterschreitung des Mindestabstandes gewähren, wenn besondere Verhältnisse dies rechtfertigen (Abs. 2). Ausnahmebewilligungen dürfen nicht gegen Sinn und Zweck von Abs. 1 verstossen und auch sonst keine öffentlichen Interessen verletzen, es sei denn, es würde die Erfüllung einer dem Gemeinwesen gesetzlich obliegenden Aufgabe verunmöglicht oder übermässig erschwert (Abs. 3).

Ob die erforderlichen Konzessionen sowie eine Ausnahmebewilligung für die Unterschreitung des (kantonalen) Mindestgewässerabstandes erteilt werden können, wird die Baudirektion im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu prüfen haben. Im Übrigen hat die kantonale Behörde bereits im Rahmen ihres Vorprüfungsberichts vom 26. September 2011 festgehalten, dass der Zonierung aus wasserrechtlicher Sicht nichts entgegenstehe.

8.1 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Rekurs teilweise gutzuheissen ist. Die Vorinstanz ist einzuladen, Art. 24 Abs. 2 BZO mit Bezug auf die Abstände im Sinne von Erwägungsziffer 6.5 dieses Entscheides zu präzisieren bzw. zu ergänzen. Im Übrigen ist der Rekurs abzuweisen.