



G.-Nr. R1S.2022.05184
BRGE I Nr. 0157/2023

Entscheid vom 18. August 2023

Mitwirkende Abteilungspräsident Claude Reinhardt, Baurichterin Beatrice Bosshard,
Baurichter Christian Hurter, Gerichtsschreiber Mario Gasser

in Sachen **Rekurrentin**
Stockwerkeigentümergeinschaft A, [...]
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegnerschaft**

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

Nr. 1 und 3 vertreten durch [...]

4. B, [...]
5. C, [...]
6. D, [...]
7. E, [...]
8. F, [...]
9. G, [...]

Nr. 4 - 9 vertreten durch H, [...]
diese vertreten durch [...]

betreffend Festsetzungsbeschluss des Gemeinderats Zürich G.-Nr. 2019-235 vom
23. Oktober 2019 sowie Genehmigungsverfügung der Baudirektion Kanton
Zürich Nr. ARE 21-1065 vom 26. August 2022; Privater Gestaltungsplan
"Areal Hardturm - Stadion" mit Umweltverträglichkeitsprüfung, Grundstück
Kat.-Nr. 1, Zürich 5 - Escher Wyss

hat sich ergeben:

A.

Der Gemeinderat der Stadt Zürich stimmte mit Beschluss vom 23. Oktober 2019 dem privaten Gestaltungsplan "Areal Hardturm-Stadion" mit Umweltverträglichkeitsprüfung zu. Der Geltungsbereich umfasst das Grundstück Kat.-Nr. 1 in Zürich, welches im Eigentum der Stadt Zürich steht. Gegen den Gemeinderatsbeschluss wurde das Referendum ergriffen, woraufhin die Vorlage in der Volksabstimmung vom 27. September 2020 angenommen wurde. Nachdem das Bundesgericht letztinstanzlich mit Urteilen vom 17. Juni 2022 zwei Stimmrechtsrekurse abgewiesen hatte, erfolgte am 26. August 2022 die Genehmigung durch die Baudirektion Kanton Zürich. Zustimmung und Genehmigung wurden am 5. Oktober 2022 im kantonalen Amtsblatt publiziert.

B.

Mit Eingabe vom 3. November 2022 erhob die Stockwerkeigentümergeinschaft A [...] fristgerecht Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung der beiden genannten Entscheide, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegner.

C.

Mit Präsidialverfügung vom 7. November 2022 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und der H eine Frist angesetzt, um bekannt zu geben, wer den Gestaltungsplan aufgestellt hat.

D.

Am 16. November 2022 erklärten die B, die C, die D, die E, die F sowie die G, dass sie als designierte Baurechtsnehmerinnen die H beauftragt hätten, den privaten Gestaltungsplan aufzustellen.

E.

Mit Präsidialverfügung vom 18. November 2022 wurden die Baurechtsnehmerinnen anstelle der H als private Rekursgegnerinnen ins Rubrum aufgenommen. Gleichzeitig wurde das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

F.

Mit Eingabe vom 15. Dezember 2022 beantragte die Baudirektion unter Verweis auf den Mitbericht des Amts für Raumentwicklung (ARE) vom 14. Dezember 2022 die Abweisung des Rekurses. Die kommunale Vorinstanz und die Stadt Zürich als Grundeigentümerin stellten mit Vernehmlassung vom 19. Dezember 2022 den Antrag, der Rekurs sei abzuweisen, soweit auf diesen einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekurrentin. Die privaten Rekursgegnerinnen beantragten mit Vernehmlassung vom 19. Dezember 2022 ebenfalls die Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei. Die Verfahrenskosten seien der Rekurrentin aufzuerlegen und diese sei zu verpflichten, den privaten Rekursgegnerinnen eine Umtriebsentschädigung zu zahlen.

G.

Mit Replik vom 26. Januar 2023 und Dupliken vom 16., 20. bzw. 21. Februar 2023 blieben die Parteien bei ihren Anträgen. Die Rekurrentin nahm am 27. März 2023 ein weiteres Mal Stellung.

H.

Am 27. Juni 2023 führte die 1. Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch. Im Nachgang dazu erfolgten am 4., 6. und 20. Juli 2023 weitere Eingaben der Rekursgegner 1 und 3 sowie von der Rekurrentin.

I.

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

Es kommt in Betracht:

1.1.

Zum Rekurs und zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat (§ 338a Satz 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG]).

1.2.

Das [...] Grundstück Kat.-Nr. 3 steht im Eigentum der einzelnen Mitglieder der rekurrierenden Stockwerkeigentümergeinschaft. Sodann ist der Beschluss der Stockwerkeigentümergeinschaft eingereicht worden, mit welchem diese die Rekuserhebung einstimmig befürwortet (act. 5.4 und 5.5, S. 9). Dieser Beschluss entspricht den spezifischen Voraussetzungen gemäss Art. 712m Abs. 2 des Zivilgesetzbuches (ZGB). Weiter ergibt sich aus dem Reglement der Stockwerkeigentümergeinschaft, dass der Beschluss rechtsgültig zustande kam (act. 5.6, S. 14). Angesichts dieser räumlichen Verhältnisse sowie der nachfolgend zu behandelnden Einwände ist die Rekurrentin ohne weiteres zum Rekurs legitimiert. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

1.3.

Zu erwähnen bleibt in formeller Hinsicht das von der Rekurrentin am Augenschein gestellte Begehren auf Edition mehrerer Verträge (Prot. S. 7). In der Eingabe vom 6. Juli 2023 wiederholte sie diese Begehren und ersuchte um umgehende Behandlung. Wie nachfolgend noch darzulegen sein wird, kann auf die Aktenedition mangels Entscheidelevanz verzichtet werden.

1.4.

Sowohl die Rekurrentin, als auch die Rekursgegner 1 und 3 beantragen in ihren nach dem Augenschein erfolgten Eingaben, mehrere protokollierte Aussagen seien anzupassen bzw. zu ergänzen. Diesbezüglich gilt, dass Ausführungen der Parteien nur dann und bloss *im Ergebnis* protokolliert werden, wenn sie sich über die Schriftsätze hinausgehend zu den tatsächlichen Gegebenheiten äussern – wie dies auch im Protokoll so vermerkt wurde. Die fraglichen Aussagen sind weitgehend bereits im Schriftenwechsel zu finden,

sofern sie sich überhaupt zu tatsächlichen Gegebenheiten äussern. Das Protokoll ist daher nicht zu ergänzen, die Eingaben aber zu den Akten zu nehmen.

2.1.

Der Gestaltungsplanperimeter umfasst das Grundstück Kat.-Nr. 1 mit einer Fläche von 54'619 m². Dieses wird im Süden von der Pflingstweidstrasse, im Norden durch die Hardturmstrasse, nordöstlich durch die Förrlibuckstrasse sowie [...] durch die überbauten Grundstücke Kat.-Nrn. 2 und 3 begrenzt. Der Gestaltungsplanperimeter liegt vollumfänglich in der Zentrumszone Z5 gemäss Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO).

2.2.

Auf dem streitbetroffenen Hardturm-Areal wurde bereits im Jahre 1929 ein Fussballstadion erstellt, welches bis 1998 mehrere Umbauten erfuhr. Am 1. September 2007 fand das letzte Spiel in jenem Stadion statt und Anfang Dezember 2008 wurde mit dem Abriss des Stadions begonnen. Seit der Jahrtausendwende wurden nacheinander verschiedene Projekte für einen Neubau des Stadions verfolgt, welche aus verschiedenen und nicht an dieser Stelle zu vertiefenden Gründen gescheitert sind oder aufgegeben wurden.

2.3.

Im kantonalen Richtplan ist das Stadion Hardturm als Vorhaben "Ersatzneubau Sportstadion" mit kurzfristigem Realisierungshorizont eingetragen. Der Gestaltungsplanperimeter liegt gemäss kantonaalem Richtplan sodann in einem Zentrumsgebiet von kantonalen Bedeutung ("Zürich-Hard/Alt-stetten"). Dieses Zentrumsgebiet ist als Entwicklungsgebiet vermerkt, welches mit Ausrichtung auf die S-Bahn-Stationen sowie in Abstimmung mit dem Westast Zürich (Hauptverkehrsstrasse) und der Limmattalbahn weiterentwickelt und verdichtet werden soll (Kantonaler Richtplan, Ziff. 2.3.2, Nr. 2). Der regionale und der kommunale Richtplan legen u.a. ebenfalls fest, dass auf dem fraglichen Areal eine sehr hohe bauliche Dichte anzustreben ist.

2.4.

Derzeit steht auf dem westlichen Arealbereich das Parkhaus Hardturm (samt Parkplätzen für Schwerverkehr westlich des Parkhauses). Der Bereich des

abgebrochenen Hardturm-Stadions wurde im Jahr 2010 mit einem Asphaltbelag versehen, damit er für Spezialveranstaltungen (z. B. Zirkus) temporär genutzt werden kann. Die ehemalige Trainingswiese im Osten weist heute eine Wiesen- und Buschvegetation auf, welche vereinzelt mit Neuanpflanzungen und kleineren Bauten durchsetzt ist. Am östlichen Rand des Perimeters verläuft heute der Sportweg, eine von Blauen Zonen gesäumte Stichstrasse.

2.5.

Im Jahr 2015 schrieb der Zürcher Stadtrat einen selektiven Investoren-Studienauftrag aus, um privaten Investoren den Weg zu ebnen, auf dem Hardturm-Areal ein neues Fussballstadion zu entwickeln. Aus diesem Studienauftrag ging das Projekt "Ensemble" als Siegerprojekt hervor. Das Projekt "Ensemble" setzt sich aus drei Teilen zusammen: einem Fussballstadion mit maximal 18'500 Zuschauerplätzen, einer genossenschaftlichen Wohnsiedlung mit 174 Wohnungen und einem Investorenprojekt (zwei Wohn- und Geschäftshäuser) mit rund 600 Wohnungen. Das Siegerprojekt wurde zum Richtprojekt weiterentwickelt und diente als Grundlage für den vorliegenden privaten Gestaltungsplan.

Der Gestaltungsplan setzt sich aus den Gestaltungsplanvorschriften (GPV) und dem zugehörigen Plan im Massstab 1:1000 zusammen (Art. 2 GPV). Er soll gemäss Art. 1 GPV die Voraussetzungen für die Realisierung und den mit der Umgebung verträglichen Betrieb eines Fussballstadions, eines gemeinnützigen Wohnungsbaus und zweier Wohn- und Geschäftshäuser schaffen. Der Geltungsbereich wird mit dem Gestaltungsplan in drei Teilgebiete (A, B, C) gegliedert. Das im Osten liegende Teilgebiet A beinhaltet die gemeinnützigen Wohngebäude, das Fussballstadion mit Umgebung ist im mittigen Teilgebiet B vorgesehen und im westlichen Teilgebiet C sind die beiden Wohn- und Geschäftshochhäuser geplant. Grundlage bildet dabei das zum Richtprojekt weiterbearbeitete Siegerprojekt aus dem Investoren-Studienauftragsverfahren vom 13. November 2018.

Solange der Gestaltungsplan in Kraft ist, finden die Bestimmungen der BZO im Geltungsbereich keine Anwendung (Art. 3 Abs. 1 GPV). Die Wirkung der im Plan gekennzeichneten Baulinie im Osten des Geltungsbereichs ist während der Geltungsdauer des Gestaltungsplans suspendiert (Art. 3 Abs. 5 GPV).

Weitere wesentliche und erwähnenswerte Festlegungen lauten wie folgt: Das Teilgebiet A dient der Wohnnutzung. Daneben sind mässig störende Handels-, Dienstleistungs-, Gewerbe- und Gastronomienutzungen zulässig. Im Teilgebiet B gilt die Sportnutzung mit zugehörigen Neben- und Infrastrukturnutzungen als Kernnutzung, wobei die Kapazität der festen Tribünen auf 18'500 Zuschauende beschränkt ist. Als Nebennutzung sind mässig störende Handels-, Dienstleistungs-, Gewerbe- und Gastronomienutzungen zulässig. Im Teilgebiet C sind Wohnnutzungen sowie mässig störende Handels-, Dienstleistungs-, Gewerbe- und Gastronomienutzungen zulässig (Art. 5 GPV). Art. 11 GPV begrenzt die maximale anrechenbare Geschossfläche in allen Geschossen im Teilgebiet A auf 22'000 m², im Teilgebiet B auf 15'000 m² und im Teilgebiet C auf 88'000 m². Die Gebäude sind innerhalb der im Plan angegebenen Baubegrenzungslinien anzuordnen (Art. 12 Abs. 1 GPV). Die maximale Gesamthöhe beträgt gemäss Art. 16 Abs. 1 GPV im Teilgebiet A 25 m, im Teilgebiet B 20 m und im Teilgebiet C 140 m. Es sind zudem drei öffentlich nutzbare Plätze zu erstellen, deren schematische Lage im Plan festgelegt ist (vgl. Art. 23 GPV). Mindestens an den neun im Plan bezeichneten Lagen sind überdies grosskronige Bäume zu pflanzen (Art. 26 Abs. 2 GPV).

Gemäss den Schlussbestimmungen der GPV wird mit Inkrafttreten des Gestaltungsplans Art. 81a der BZO bzw. werden die "Sonderbauvorschriften Fussballstadion Zürich" aufgehoben (Art. 53). Ebenfalls mit Inkrafttreten des Gestaltungsplans aufgehoben werden die Vorschriften zum privaten Gestaltungsplan Stadion Zürich vom 4. Juni 2003 (Art. 54 GPV).

3.1.

Der Gestaltungsplan ist ein Sondernutzungsplan, der eine städtebaulich, architektonisch und wohnhygienisch einwandfreie Überbauung anstrebt. Zu diesem Zweck stellt er für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung auf, welche von den allgemeinen Festlegungen der Bau- und Zonenordnung abweicht und diese überlagert. So werden mit Gestaltungsplänen für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt; dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 PBG). Der Gestaltungsplan hat auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen

und Ausrüstungen zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind; überdies kann er Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten (§ 83 Abs. 3 PBG). Bei der Festsetzung und Genehmigung eines Gestaltungsplans besteht ein weiterer Gestaltungsspielraum; indessen muss er die Richtplanung und das übergeordnete Recht respektieren, namentlich die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und Art. 3 des Raumplanungsgesetzes (RPG). Die Anforderungen und das Ausmass der zulässigen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung (Bau- und Zonenordnung) sind gesetzlich nicht definiert. Nach der Rechtsprechung dürfen Sondernutzungspläne zwar für einzelne Gemeindeabschnitte von der ihnen zugrunde liegenden Grundnutzungsordnung abweichen. Die Abweichungen dürfen die Grundordnung, welche auf eine Gesamtsicht der Gemeindeplanung ausgerichtet ist, jedoch nicht ihres Sinngehalts entleeren. Ansonsten gerät das wichtige Prinzip der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Planung in Gefahr und kann die Bau- und Zonenordnung ihre Funktion, die zulässige Dimensionierung und Nutzung der Bauten aus einer ganzheitlichen Optik festzulegen und aufeinander abzustimmen, nicht mehr erfüllen (BGE 135 II 209, E. 5.2. f., VB.2018.00760 vom 8. Juli 2020, E. 5.2.1). Anders als bei Arealüberbauungen und Sonderbauvorschriften sind die Grundeigentümer im Perimeter eines Gestaltungsplans an dessen Festlegungen gebunden. Die Grundordnung wird also ersetzt, womit nur noch gestaltungsplankonform gebaut werden darf (vgl. zum Ganzen Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl., Wädenswil 2019, Bd. 1, S. 179 f.).

3.2.

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

der Gemeinde durch ihre eigene ersetzen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren. Indessen ist ein Einschreiten der Rekursinstanz nicht erst dann verlangt, wenn die Würdigung der Gemeinde schlechthin unhaltbar oder willkürlich ist; es genügt, wenn sich die kommunale Planung auf Grund überkommener Interessen als unzweckmässig erweist, den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht eingeschränkt und die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zu Grunde zu legen (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 77 ff.; VB.2018.00151 vom 6. September 2018, E. 4.2.; VB.2014.00077 vom 9. April 2015, E. 2.1; BGr 1C_428/2014 vom 22. April 2015, E. 2.2).

4.1.

Die Rekurrentin bringt vor, ihr Rekurs richte sich ausdrücklich nicht gegen das geplante Fussballstadion, sondern gegen zwei Festlegungen bzw. Vorschriften betreffend den Teilbereich A des privaten Gestaltungsplans: Die Suspendierung der Baulinie im Osten und die Festlegung der Baubegrenzungslinie [...].

Die Rekursgegner 1 und 3 vertreten die Auffassung, dass selbst wenn die Rekurrentin wider Erwarten mit ihrem Anliegen durchdringen würde, dies nicht die Aufhebung des angefochtenen Gestaltungsplans, sondern höchstens dessen Anpassung zur Folge habe. Deshalb könne die Rekurrentin mit ihrem Antrag zum Vornherein nicht durchdringen, weil dieser auf Aufhebung und nicht Anpassung des Gestaltungsplans laute.

Auch die privaten Rekursgegnerinnen sind der Ansicht, dass der rekurrentische Antrag weit über das Ziel hinausschiesse.

4.2.

Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ein Anspruch des Grundeigentümers ableiten, dass untergeordnete Mängel eines privaten Gestaltungsplans im

Rechtsmittelverfahren über einschränkende Nebenbestimmungen behoben werden. Dass solche Korrekturen nicht mehr vom ursprünglich berufenen Gemeindeparlament bzw. dem Volk, sondern von der Exekutive vorgenommen werden, ist nach der Praxis unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten unbedenklich. Die Zustimmung zu privaten Gestaltungsplänen bedingt im Wesentlichen ein Abwägen zwischen den Interessen des Plangebers an einer optimierten Überbauung seines Areals einerseits und den allenfalls dagegenstehenden öffentlichen Interessen sowie den privaten Nachbarinteressen andererseits. Bei dieser Ausgangslage wird der Zustimmungsbeschluss ausschliesslich von denjenigen Kreisen angefochten, welche zusätzliche Beschränkungen der Baumöglichkeiten anstreben. Notwendige Anpassungen liegen daher stets im Rahmen der bereits mit dem Zustimmungsbeschluss eingeräumten Baumöglichkeiten (zum Ganzen: VB.2007.00300 vom 4. Oktober 2007, E. 6.6).

So wird denn auch vorliegend gemäss Ziffer 2 des angefochtenen kommunalen Beschlusses der Stadtrat ermächtigt, Änderungen am privaten Gestaltungsplan "Areal Hardturm – Stadion" mit Umweltverträglichkeitsprüfung in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sich diese als Folge von Rechtsmittelentscheiden oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen würden.

Diese Kompetenzdelegation entspricht einer verbreiteten Praxis der Gemeinden bei der Festsetzung von Nutzungsplanungen und wird jedenfalls insoweit als zulässig erachtet, als für die Neufestsetzung kein Spielraum für eine nutzungsplanerische Ermessensbetätigung verbleibt (BEZ 1986 Nr. 40 und 1996 Nr. 7).

4.3.

Wie es sich mit dieser letztgenannten Voraussetzung im vorliegenden Fall verhält, wenn die Suspendierung der Baulinie nicht rechtens wäre, kann offen bleiben. Wie nachfolgend aufzuzeigen ist, verfangen die rekurrentischen Rügen in materieller Hinsicht nicht, weshalb weder einem Antrag auf Aufhebung noch einem auf Anpassung des Gestaltungsplans gefolgt werden könnte. Ob der rekurrentische Hauptantrag überschüssend ist oder nicht, ist aus diesem Grund nicht ausschlaggebend.

5.1.

Die Rekurrentin bezeichnet die in Art. 3 Abs. 5 GPV vorgesehene Suspendierung der Baulinie BDV Nr. 2032/2003-08-28 als unzulässig und bringt vor, der Festlegung einer Suspendierung der Baulinie ermangle es an einer gesetzlichen Grundlage. Die Bestimmung in § 83 Abs. 1 PBG sei jedenfalls ungeeignet, zumal Baulinien keine Bestimmungen über die Regelbauweise oder kantonale Mindestabstände seien.

5.2.

Die Rekursgegner 1 und 3 halten dem zusammengefasst entgegen, mit § 83 PBG bestehe eine gesetzliche Grundlage zum Erlass des vorliegenden Gestaltungsplans. Die in Art. 3 Abs. 5 GPV enthaltene Klärung bedürfe für sich keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, denn damit werde festgehalten, was sowieso gelte. Als Kollisionsregel konkretisiere diese Bestimmung den Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Sodann verweisen die Rekursgegner 1 und 3 auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 30. Juni 2022, wonach eine Suspendierung von Baulinien im Geltungsbereich und während der Geltungsdauer von Gestaltungsplänen grundsätzlich als zulässig erachtet werde (VB.2021.00730). Die Suspendierung entspreche einer im Kanton Zürich etablierten, langjährigen Praxis.

Die Baudirektion verweist ebenfalls auf dieses Urteil und bezeichnet die Suspendierung als gängige und bisher unbestrittene Praxis. Auch in kantonalen Gestaltungsplänen werde die Wirkung von Baulinien suspendiert.

Die privaten Rekursgegnerinnen machen ergänzend geltend, allein § 110a PBG, der als Verdeutlichung des Anspruchs auf Überprüfung einer Baulinie eingeführt worden sei, stelle eine hinreichende gesetzliche Grundlage dar. Für Baulinien gelte als Teil der Nutzungsplanung auch der Grundsatz der Planbeständigkeit, des Planungsrhythmus und der Pflicht zur Anpassung bei veränderten Verhältnissen gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG. Da ein Gestaltungsplan die Grundordnung der Nutzungsplanung überlagere und demzufolge auch ersatzlos wieder aufgehoben werden könne, sei es nur richtig, dass eine Baulinie falls erforderlich lediglich suspendiert werde.

5.3.

Replicando ergänzt die Rekurrentin, dass es sich bei Baulinien eben gerade nicht um die Grundordnung oder Bestimmungen über die Regelbauweise oder von den kantonalen Mindestabständen handle. Die eine Sondernutzungsplanung könne nicht von der anderen überlagert werden. Zudem werde mit der fraglichen Gestaltungsplanvorschrift die Zwecksetzung der Baulinie und insofern die Rechtsordnung ausgehebelt, denn deren "Suspensionierung" sei in casu eine eigentliche Aufhebung. Ferner sei der zitierte Entscheid nicht einschlägig, da dort der Zweck der Baulinie gar nicht verwirklicht werden könne.

5.4.1.

Baulinien dienen vor allem der Sicherung bestehender und geplanter Anlagen und Flächen (§ 96 Abs. 1 PBG). Je nach Zweckbestimmung stehen hierfür verschiedene Baulinienarten zur Verfügung. Zur Sicherung von Strassen, Wegen, Plätzen und Eisenbahnen – gegebenenfalls samt begleitenden Vorgärten, Lärmschutzanlagen, Grünzügen und Fahrzeugabstellplätzen – gelangen Verkehrsbaulinien zur Anwendung (§ 96 Abs. 2 lit. a PBG). Sie stellen in erster Linie die für den Strassenbau benötigten Flächen sicher und schaffen zudem die für die Verkehrssicherheit erforderliche Sichtfreiheit; darüber hinaus gewährleisten sie den an der Strasse liegenden Gebäuden ausreichende Belichtung und Besonnung. Weiter vermindern sie auch die Einwirkungen, welche mit dem Strassenverkehr verbunden sind und sorgen für Schaffung oder Erhalt von Grünflächen in den Siedlungsgebieten, womit ihnen auch ästhetische Funktionen beizumessen sind.

5.4.2.

Wie bereits erwähnt ist der Gestaltungsplan ein Sondernutzungsplan, der für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung aufstellt, welche von den allgemeinen Festlegungen der Bau- und Zonenordnung abweicht und diese überlagert. Auch der Baulinienplan zählt zu diesen allgemeinen nutzungsplanerischen Festlegungen, welche überlagert werden. Die Abstandsbestimmungen des Gestaltungsplans treten dann an die Stelle der ordentlicherweise geltenden Abstandsregelung, und zwar unbesehen davon, ob diese sich aus einer Baulinie oder direkt gestützt auf § 265 PBG ergibt. Insofern findet die strittige Gestaltungsplanvorschrift bereits in der allgemeinen Bestimmung von § 83 Abs. 1 PBG eine Grundlage, bzw. konkretisiert sie diese

nur. Dass eine Suspendierung zweckmässig ist, zeigt auch die von der privaten Rekursgegnerschaft beispielhaft erwähnte Konstellation, wonach ein Gestaltungsplan ersatzlos aufgehoben werden kann und dann folgerichtig die Baulinie wieder auflebt – wie die übrige Grundordnung.

5.4.3.

Im von den Parteien erwähnten Urteil hatte das Verwaltungsgericht ebenfalls einen privaten Gestaltungsplan zu beurteilen, der die Vorschrift enthielt, wonach im Geltungsbereich des Gestaltungsplans die Baulinien und deren Wirkung nach § 279 Abs. 2 PBG suspendiert würden. Vom Beschwerdeführer wurde im dortigen Fall gerügt, dass sich die Vorinstanz nur zur Kompetenz für die Suspendierung ausgesprochen habe, die materiell-rechtliche Frage jedoch nicht beantwortet habe, ob Baulinien im Rahmen eines Gestaltungsplans ignoriert werden dürften (VB.2021.00730 vom 30. Juni 2022, E. 10.2). Insofern stellte sich genau diejenige Rechtsfrage, welche auch hier umstritten ist: ob die Suspendierung von Baulinien im Rahmen eines Gestaltungsplans an sich zulässig ist.

Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, es sei zwar davon auszugehen, dass die angeordnete Suspendierung der Baulinien im Perimeter des Gestaltungsplans – jedenfalls nach einer entsprechenden Überbauung – faktisch deren Aufhebung gleichkomme. Gegen diese Festlegung lasse sich jedoch materiell nichts einwenden (VB.2021.00730 vom 30. Juni 2022, E. 10.3).

Geprüft wurde somit die Frage der materiell-rechtlichen Zulässigkeit. Aus dem Schweigen über die formelle Zulässigkeit der Suspendierung an sich kann gedeutet werden, dass diese für das Verwaltungsgericht nicht zu beanstanden war. Für eine Zulässigkeit spricht im vorliegenden Fall ergänzend, dass – anders als im vom Verwaltungsgericht beurteilten Fall – sowohl für die Festsetzung von Gestaltungsplänen als auch für die Aufhebung von Baulinienplänen der Gemeinderat zuständig ist (Art. 56 Abs. 1 lit. a und c der Gemeindeordnung). Obwohl der Sportweg eine kommunale Strasse ist, wurde die für diesen bestimmte – und vorliegend in Frage stehende – Baulinie wegen des engen Zusammenhangs mit denjenigen für die städtische Nationalstrasse SN 1.4.1 in Absprache mit der Stadt Zürich gemeinsam durch die Baudirektion festgesetzt. Zweck der Baulinie am Sportweg war die Sicherung des neuen Platzes, der angrenzend an die Ostseite des damals geplanten

Stadions vorgesehenen war. Da es sich dabei um eine kommunale Anlage handelt, ist für die Festsetzung der Baulinie die Gemeinde zuständig (§ 108 Abs. 1 PBG). Die Baulinie fällt somit in die städtische Zuständigkeit, obschon sie in formeller Hinsicht durch die Baudirektion festgesetzt wurde (s. Rekursantwort der Baudirektion Rz. 12, act. 16, sowie Festsetzungsverfügung vom 28. August 2003, act. 5.14).

5.4.4.

Zusammengefasst besteht für die Suspendierung der Baulinie eine gesetzliche Grundlage und erweist sich die Suspendierung auch nicht von Vornherein als unzulässig.

6.1.

Die Rekurrentin macht weiter geltend, die Baulinie sei im Jahr 2003 explizit mit dem Zweck festgesetzt worden, angrenzend an die Ostseite des Stadions einen Platz abzusichern. Mit dem Bau des Stadionplatzes könne der Baulinienzweck jetzt in optima forma realisiert werden. Ein Anwendungsfall von § 110a PBG liege nicht vor. Die Baulinie sei auch heute beachtlich und sowohl unter städtebaulichen wie auch privaten Aspekten wichtig und zweckmässig. Mit der "Suspendierung" werde im Ergebnis nichts anderes als die Aufhebung der lästigen Baulinie bezweckt und bewirkt. Das Vorgehen sei auch deshalb unrechtmässig, weil in casu kein für eine Aufhebung einer Baulinie erforderliches separates Revisionsverfahren inkl. amtlicher Publikation und persönlicher Anzeige an die Rekurrentin durchgeführt worden sei.

6.2.

Die Rekursgegnerschaft beruft sich auf Art. 21 Abs. 2 RPG und macht veränderte Verhältnisse geltend. Die Rekursgegner 1 und 3 führen zusammengefasst aus, die Festsetzung der Baulinie sei zur Sicherung des im Rahmen der Planung des "Pentagon"-Projekts vorgesehenen Stadionplatzes erfolgt. Gegen dieses Projekt seien Rechtsmittelverfahren angestrengt worden, was schliesslich zu einem Verzicht auf die Ausführung des Projekts durch die damalige Grundeigentümerin K geführt habe. Die Planung für ein Fussballstadion habe hierauf neu aufgenommen werden müssen, was in der Folge zuerst zum städtischen Projekt mit den Sonderbauvorschriften "Areal Hardturm, Stadion und Wohnungsbau" und nach der teilweisen Ablehnung der diesbezüglichen Finanzvorlage nunmehr zum vorliegenden Gestaltungsplan

geführt habe. Bereits aufgrund des Alters des Baulinienplans habe diese Nutzungsplanung einer Überprüfung unterzogen und diesbezüglich gegebenenfalls neue Festlegungen getroffen werden dürfen. Sowohl die tatsächlichen wie auch die rechtlichen Gegebenheiten hätten sich seit der Planfestsetzung massgeblich geändert.

6.3.

Die Rekurrentin repliziert, der fragliche Freiraum habe nichts von seiner Bedeutung verloren, im Gegenteil. Die tatsächlichen Verhältnisse hätten sich seither nicht derart erheblich verändert, dass eine vollständige und unbegrenzte Suspendierung der Baulinie nach Art. 21 Abs. 2 RPG rechtens sei.

6.4.1.

Nach Art. 21 Abs. 1 RPG sind Nutzungspläne für jedermann verbindlich; haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Abs. 2). Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Je neuer eine Bauordnung bzw. ein Zonenplan ist, umso eher darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, desto gewichtiger müssen die Gründe sein, welche für die Planänderung sprechen. Nach Ablauf des Planungshorizonts (i.d.R. 15 Jahre für Bauzonen; vgl. Art. 15 Abs. 1 RPG) sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden. Erst recht gilt dies, wenn der Planungshorizont überschritten ist (BGr 1C_245/2017 vom 1. November 2017, E. 4.4., mit Hinweisen).

6.4.2.

Die umstrittene Baulinie am Sportweg wurde mit Verfügung der Baudirektion vom 28. August 2003 neu festgesetzt. Erwogen wurde dabei, dass angrenzend an die Ostseite des neuen Stadions ein Platz vorgesehen sei, der mittels Baulinien gesichert werden soll. Der Platz diene sowohl als Aufstell- bzw. Fluchtfläche bei Anlässen sowie als der Öffentlichkeit zugänglicher Raum. Sodann wird in der Verfügung festgehalten, dass für die Sicherstellung der

Koordination der Baulinienfestsetzung und der Zustimmung der Stimmbürgerschaft zum privaten Gestaltungsplan Stadion Zürich beide Vorlagen gemeinsam zu publizieren, aufzulegen sowie mit einer einheitlichen Rechtsmittelbelehrung zu versehen seien.

Die Baulinie wurde somit im engen Zusammenhang mit der Planung des Stadionprojekts "Pentagon" festgesetzt. Das damalige Projekt umfasste ein Stadion mit Mantelnutzung, bestehend unter anderem aus einem Einkaufszentrum und einem Bürohochhaus. Der Gestaltungsplan sah vor, dass das Stadion nur durch den zu sichernden Stadionplatz von der [...] Überbauung M getrennt wird und liess an der Ostfassade Gebäudehöhen bis zu einer Kote von 440,70 m.ü.M. bzw. 449,47 m.ü.M. zu, während der gewachsene Boden in jenem Bereich bei rund 400 m.ü.M. liegt (vgl. Situationsplan zum privaten Gestaltungsplan "Stadion Zürich" vom 28. März 2003, abrufbar unter <http://oerebdocs.zh.ch/documents/8884>, ganz am Ende). Wie die Rekursgegnerschaft schlüssig ausführt, erforderten diese Dimensionen einen hinreichenden Abstand von der umliegenden Überbauung, welcher durch die Baulinie gesichert werden sollte – nebst den bereits genannten Zwecken als Aufstell- bzw. Fluchtfläche.

6.4.3.

Unstrittig ist, dass das Projekt "Pentagon" trotz Zustimmung der Stimmberechtigten zum Gestaltungsplan im Jahr 2009 aufgegeben wurde (vgl. dazu Planungsbericht S. 11). Der vorliegende Gestaltungsplan sieht ganz im Osten einen Baubereich für den gemeinnützigen Wohnungsbau vor mit einer zulässigen Gesamthöhe von 25 m (Art. 16 Abs. 1 GPV). Damit liegt in vielerlei Hinsicht ein gänzlich anderes Projekt vor: Der Baubereich des Stadions liegt neu weiter westlich. Zwischen der [...] Überbauung M und dem Stadion ist eine Wohnüberbauung vorgesehen, welche im Vergleich zum Stadion des Projektes "Pentagon" rund halb so hoch werden soll. Die Aufstell- bzw. Fluchtflächen im Bereich der mit Baulinien gesicherten Fläche werden nicht mehr (dort) benötigt. Öffentlicher Raum ist neu im südlichen Bereich des Teilgebiets A mit dem "Platz 1" vorgesehen.

Hinzu kommt, dass zwischenzeitlich die Aufgabe bzw. das Ziel zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum Eingang in die Gemeindeordnung fand (Art. 17 f. Gemeindeordnung, vormals Art. 2^{quater}). Sodann haben die über-

geordneten Richtpläne den Innenverdichtungsgrundsatz übernommen, wovon der Gestaltungsplanperimeter besonders betroffen ist (vgl. E. 2.3. vorstehend sowie Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG).

Die tatsächlichen und auch die rechtlichen Verhältnisse haben sich daher seit der Planfestsetzung erheblich verändert, weshalb der Planungsträger sein nutzungsplanerisches Ermessen mit der Suspendierung der Baulinie im Rahmen des Gestaltungsplans nicht überschritt.

Da seit der Festsetzung der Baulinie weit mehr als 15 Jahre vergangen sind, steht einer Suspendierung schliesslich auch der Grundsatz der Planbeständigkeit nicht entgegen. Entgegen der replicando geäusserten Auffassung der Rekurrentin, ist für diese Fristberechnung nicht relevant, bis wann der Bedarf an der Nutzungsplanung gegeben ist bzw. war, sondern seit wann diese in Kraft ist (vgl. BGr 1C_543/2016 vom 13. Februar 2017, E. 2.4, auch zum Folgenden). Nachdem der Planungshorizont wie vorliegend abgelaufen ist, kann die Nutzungsplanung gar unabhängig von einer Änderung der massgeblichen Verhältnisse einer Überprüfung unterzogen werden.

6.4.4.

Der rekurrentische Vorwurf, die Suspendierung komme einer Aufhebung der Baulinie gleich, weshalb gemäss § 108 Abs. 3 PBG eine persönliche Mitteilung hätte erfolgen sollen, ist sodann nicht zielführend: Verfahrensmängel können von einem Nachbarn dann erfolgreich gerügt werden, wenn sie sich auf dessen Rechts- und Interessenwahrnehmung nachteilig auswirken (vgl. zum Baubewilligungsverfahren VB.2000.00086 in BEZ 2000 Nr. 39). Da die Rekurrentin gegen die geplante Suspendierung fristgerecht ein Rechtsmittel erhob, hatte sie offenkundig von der Planung Kenntnis gehabt und keinen Rechtsverlust erlitten. Damit kann von vornherein offenbleiben, ob mit der unterlassenen Anzeige überhaupt ein Verfahrensmangel vorliegt. Der Rüge ist daher nicht weiter nachzugehen.

7.1.

Die Rekurrentin rügt sodann ein fehlendes öffentliches Interesse an der Suspendierung der Baulinie. Sie vermute das Vorliegen eines privaten und untergeordneten Interesses der Rekursgegnerin 3 an einem grösseren Wohnungsbau im Teilgebiet A.

Selbst wenn ein öffentliches Interesse an der Suspendierung resp. Aufhebung der Baulinie existieren würde, müsse sich dieses Interesse nachvollziehbar herleiten lassen und die entgegenstehenden privaten (rekurrentischen) und öffentlichen Interessen auch noch überwiegen, so die Rekurrentin weiter. Ob dies der Fall sei, hätte im Planungsbericht dargetan und im Rahmen einer Interessenabwägung ermittelt werden müssen, was unzulässigerweise unterlassen worden sei. Es sei nicht berücksichtigt worden, dass nach wie vor ein grosses öffentliches und privates Interesse an einem grosszügigen übergeordneten Freiraum in der Form eines Platzes [...] bestehe.

Die massive Verkleinerung der Frei- und Grünfläche zwischen den Gebäuden verschlechtere auch die Sicherheit, gerade bei sportlichen Grossanlässen. Schliesslich hätte die mit der Interessenabwägung einhergehende Selbstkontrolle der Rekursgegnerin 3 auch ihren Interessenskonflikt in der Sache aufgedeckt.

7.2.

Die Rekursgegner 1 und 3 entgegnen im Wesentlichen, die Festlegungen des Gestaltungsplans würden von sich aus der übergeordneten Richtplanung ergebenden öffentlichen Interessen getragen werden, wie diese im Planungsbericht und der Rekursantwort dargelegt worden seien. Den privaten Interessen der Rekurrentin [...] werde [...] hinreichend Rechnung getragen. Die privaten Rekursgegnerinnen argumentieren entsprechend.

7.3.1.

Im Rahmen der Nutzungsplanung sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung im Licht der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 und 3 RPV). Gestützt auf Art. 3 RPV nehmen die Behörden bei der Genehmigung der Nutzungsplanung und entsprechend auch bei einer Sondernutzungsplanung demnach eine umfassende Interessenabwägung vor (BGE 145 II 70, E. 3.2 m.w.H.).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wirkt die Interessenabwägung bei der Nutzungsplanung selbst rechtsbildend. Zur Überprüfung der Richtigkeit des Entscheidungsinhalts ist daher grundsätzlich die Interessenabwägung, die zu dieser Entscheidung geführt hat, massgeblich einzubeziehen. Dies bedingt, dass die zuständige Behörde die wesentlichen Schritte

ihrer Interessenabwägung (Ermittlung, Beurteilung und Optimierung der Interessen) offenlegt. Bei der Festlegung eines Gestaltungsplans hat die Interessenabwägung nach Art. 3 RPV im Hinblick auf die im erläuternden Bericht zum Gestaltungsplan darzulegende Abweichung von der Grundordnung zu erfolgen. Die Anforderungen hängen dabei von ebendieser Abweichung ab. Je grösser die Abweichung, umso höher sind die Anforderungen an deren Begründung (zum Ganzen: BGr 1C_328/2020 vom 22. März 2022, E. 3.4.3. und 3.4.5.). Bei der Interessenabwägung sind allein die berührten Interessen zu ermitteln bzw. fallen sachlich nicht erhebliche Interessen ausser Betracht (Pierre Tschannen, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 3 Rz. 24).

7.3.2.

Dass eine diesen Vorgaben genügende Interessenabwägung vorliegend unterblieben wäre, ist nicht ersichtlich. Vorauszuschicken ist, dass ein privater Gestaltungsplan – im Gegensatz zum öffentlichen Gestaltungsplan – an sich gerade keine spezielle Rechtfertigung im Sinne eines öffentlichen Interesses voraussetzen würde (vgl. BGr 1C_146/2007 vom 4. März 2008, E. 2.3; vgl. auch Fritzsche/Bösch/Wipf/ Kunz, a.a.O., S. 182 m. H. auf VB.2004.00135 vom 7. April 2005). Gleichwohl lässt sich insbesondere dem Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV eine umfassende Ermittlung und Beurteilung der betroffenen Interessen und damit letztlich auch deren Abwägung bzw. Optimierung entnehmen. Mit der grossen Zahl an Fachberichten, auf welche im Planungsbericht verwiesen wird, liegt eine sehr umfangreich dokumentierte Planung vor. Diese nimmt auf die einzelnen öffentlichen und privaten Interessen eingehend Bezug, besonders soweit sie mit der vorgesehenen Überbauung in Konflikt stehen. Ferner ergibt sich eine Darlegung des erheblichen öffentlichen Interesses am strittigen Gestaltungsplan aus S. 15 f. des Planungsberichts, wo die bereits erwähnten übergeordneten richtplanerischen Grundlagen dargelegt werden, wonach der Gestaltungsplanperimeter dem Zentrumsgebiet zugewiesen wird und ein Fussballstadion zu realisieren ist. Auf S. 47 des Planungsberichts wird sodann ausgeführt, dass die Wirkung der im Plan gekennzeichneten Baulinie im Osten des Perimeters suspendiert wird, um den gemeinnützigen Wohnungsbau wie geplant realisieren zu können. Dass im Grenzbereich [...] die Pflicht zur Pflanzung von grosskronigen Bäumen besteht, zeugt von der Berücksichtigung der nachbarlichen Interessen (vgl. dazu sogleich E. 8.2.). Zu erwähnen ist auch Art. 23 Abs. 2 GPV, wonach beim Platz 1 zu gewährleisten ist, dass

diese Fläche mit der östlich angrenzenden Platzfläche ausserhalb des Geltungsbereichs ein Ganzes bildet. Damit wird wiederum die Berücksichtigung nachbarlicher Interessen sowie eine gesamtheitliche planerische Wahrnehmung der Planungsbehörde aufgezeigt. Auch die von der Rekurrentin erwähnten Themen der Freiräume und Sicherheit werden abgehandelt (vgl. Planungsbericht S. 31 f. und Sicherheitskonzept Aussenraum [act. 19.2.17]). Das Bedürfnis nach öffentlichen Freiräumen wurde klar berücksichtigt, zumal drei Plätze vorgesehen sind. Wenn diese im Unterschied zu den vorherigen Planungen neu an einem anderen Ort zu liegen kommen sollen, liegt dies ohne Weiteres im Ermessen des Planungsträgers.

Hinzu kommt, dass eine grosse Zahl privater Interessen, welche im Mitwirkungsverfahren eingebracht wurden, im Einwendungsbericht ausführlich abgehandelt werden. Die Thematik der Baulinie wurde in den zahlreichen Anträgen nicht aufgeworfen und entsprechend auch nicht beantwortet.

7.3.3.

Es ergibt sich somit, dass die Rüge der ungenügenden planungsrechtlichen Interessenabwägung unbegründet ist.

8.1.

Die Rekurrentin macht weiter geltend, ihr sei die Suspendierung nicht zumutbar. [...]

Zudem liesse sich das Interesse einer Wohnsiedlung mit gemeinnützigem Wohnungsbau auch ohne Aufhebung bzw. vollständiger Suspendierung der Baulinie bewerkstelligen. Es sei nicht erforderlich, die Baulinie zu suspendieren, weil gleichermassen geeignete, aber mildere in den GP-Vorschriften begründete Anordnungen das angestrebte Ziel ebenso erreichen würden.

8.2.

[...] Eine Unzumutbarkeit des angefochtenen Gestaltungsplans ist gesamthaft zu verneinen.

8.3.

Auch wenn mit anderen Varianten das Ziel des gemeinnützigem Wohnungsbaus ebenfalls erfüllt werden könnte, ist es der Rekursinstanz verwehrt, in

einen zweckmässigen Entscheid der Planungsbehörde einzugreifen. Aus diesem Grund ist nicht zu prüfen, ob es eine mildere Lösung gäbe, sondern einzig, ob die vorgenommene Planung mitsamt Interessenabwägung vertretbar ist. Nach dem bislang Erwogenen, ist die Planung nicht zu beanstanden.

9.1.

Die Rekurrentin rügt weiter eine Verletzung von Treu und Glauben. Die Rekursgegnerin 3 verhalte sich widersprüchlich und bewirke damit eine Ungleichbehandlung der unterschiedlichen Grundeigentümerinnen des Areals Hardturm. Die Rekursgegnerin 3 sowie die betroffenen Grundeigentümerinnen und Investoren hätten im Jahr 2003 die Abrede getroffen, zwischen den beiden Arealen Stadion Hardturm und Gesamtüberbauung M einen Stadionplatz zu realisieren. Auf Initiative der Stadt hin sei zu dessen Absicherung mit einer städtebaulichen Baulinie ein Bauverbot festgesetzt worden, das bis heute gelte. Die Baulinie sei einst absichtlich zur Qualitätssicherung des Freiraums zwischen der Stadt Zürich und den damaligen Grundeigentümerinnen K und L ausgehandelt worden. Bis zum Kauf des Baugrundstücks durch die Stadt Zürich im Jahr 2010 sei der Stadionplatz in der planerischen Umsetzung ein bedeutender Bestandteil des Entwicklungskonzepts Zürich-West gewesen. Der gemeinnützige Wohnungsbau sei erst im Jahr 2011 unter politischem Druck und als schlagendes Argument für das Stadionprojekt als Anforderung eingepflegt worden. Mit dieser Forderung nach mehr Wohnraum zeige sich der Interessenkonflikt der Stadt: Diese sei nicht mehr nur Aufsichtsbehörde über die Planung und Initiatorin der Baulinie, sondern neu auch alleinige Grundeigentümerin und Baurechtsgeberin des Areals. Als solche habe sie auch ganz gewichtige finanzielle Interessen.

9.2.

Die Rekursgegner 1 und 3 entgegnen zusammengefasst, dass den Grundlagen für die koordinierte Anpassung bzw. Erarbeitung der Planungsinstrumente, wie dem Entwicklungskonzept, keine höhere Verbindlichkeit zukommen könne, als den hoheitlichen Planungsinstrumenten selber. Die von der Rekurrentin ins Feld geführten Vereinbarungen würden an der Recht- und Zweckmässigkeit sowie Angemessenheit der gestaltungsplanerischen Festlegungen nichts zu ändern vermögen. Dennoch sei festzuhalten, dass mit dem Verzicht auf die Realisierung des Projekts "Pentagon" und dem Land-

verkauf von der K an die Stadt Zürich, für alle betroffenen Parteien klar gewesen sei, dass sich eine völlig neue Ausgangslage präsentiert hätte. Im Stadtratsbeschluss zum Landkauf sei daher festgehalten worden, dass die im Zusammenhang mit dem früheren Projekt abgeschlossenen Verträge weitgehend hinfällig würden und daher aufzuheben seien, soweit sie nicht bereits dahingefallen seien. Verträge mit Drittwirkung, z.B. bezüglich des geplanten Stadionplatzes, seien zu überprüfen und anzupassen oder aufzuheben. Die Rekurrentin könne sich als Nichtvertragspartei mit Blick auf diese Vereinbarung ohnehin nicht auf den Vertrauensschutz berufen. Zudem sei die von der Rekurrentin ins Feld geführte Vereinbarung aus dem Jahr 2003 nicht mehr aktuell und sei die damalige Eigentümerschaft des Areals der Rekurrentin mit einer der neuen planerischen Situation angepassten Gestaltung des Stadionplatzes in Form des städtischen Projekts einverstanden gewesen. Von einer angeblichen Verletzung von Treu und Glauben infolge der erneuten Anpassung der Platzsituation könne nach dem Scheitern des städtischen Projekts damit nicht die Rede sein. Es hätten sich seit der Festsetzung der Baulinien zur Sicherung des Stadionplatzes diverse für die Planung massgebliche Parameter wesentlich verändert, weshalb diese Planung einer neuen Beurteilung zu unterziehen und an die neue Realität anzupassen gewesen sei, wobei sich diese Überarbeitungspflicht bereits aufgrund des Zeitablaufs ergebe. Sodann habe die Finanzvorlage vom 22. September 2013 für das städtische Stadionprojekt den Stimmberechtigten die Möglichkeit gegeben, sich separat sowohl zum gemeinnützigen Wohnungsbau wie auch zum Stadion zu äussern. Während die Stimmbevölkerung das Stadionprojekt knapp abgelehnt habe, habe sie die Finanzierungsvorlage für den gemeinnützigen Wohnungsbau deutlich angenommen, was – neben den richtplanerischen Festsetzungen sowie dem Programmartikel in der Gemeindeordnung – auch das hohe öffentliche Interesse hieran belege. Inwiefern die Stadt in dieser Planung einem Interessenkonflikt unterlegen sein solle, sei unerfindlich. Die Stadt habe mit diesem Areal zu keinem Zeitpunkt gewinnorientierte Absichten verfolgt.

9.3.

In ihrer Replik bringt die Rekurrentin noch ergänzend vor, dass sich aus den Ausführungen der Rekursgegnerschaft 1 und 3 zu den Vereinbarungen zwischen den Parteien folgern lasse, dass eine spätere Anpassung der Baulinie

wiederum Sache von Verhandlungen zwischen den betroffenen Grundeigentümerinnen hätte sein müssen, und, dass die Baulinie und der Freiraum eben gerade nicht einseitig von der Stadt Zürich hätten angepasst werden können.

9.4.1.

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht (BGE 131 II 627, E. 6.1 mit Hinweisen). Vorausgesetzt ist, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; die Berufung auf Treu und Glauben scheitert sodann stets, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (BGE 137 I 69, E. 2.3 und E. 2.5.1 mit Hinweisen).

9.4.2.

Wie bereits erwähnt sind Zonenpläne nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt, grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (BGr 1C_121/2020 vom 9. Februar 2021, E. 6.1).

9.4.3.

Dass der Baulinienplan den Planungshorizont bereits überschritten hat und überdies veränderte Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG vorliegen, wurde bereits dargelegt. Im Planungsrecht manifestiert sich das – mit dem Prinzip von Treu und Glauben verwandte, aber keine besondere Vertrauenssituation voraussetzende – Gebot der Rechtssicherheit im Grundsatz der Planbeständigkeit: Innerhalb des Planungshorizontes ist das Vertrauen der Grundeigentümerschaft in die Planung weitgehend geschützt, ausserhalb jedoch nicht mehr. Die Rekurrentin durfte somit nicht mehr auf die Beständigkeit der Baulinie vertrauen. Dass es beim Planungsträger zu einer geänderten Anschauung kam, konnten die Rekursgegner 1 und 3 nachvollziehbar darlegen, gerade auch mit der Auswertung des Abstimmungsergebnisses

bzw. der klaren Zustimmung der Stimmberechtigten zum gemeinnützigen Wohnungsbau oder der richtplanerisch verstärkt geforderten hohen baulichen Dichte und nicht zuletzt mit der bislang gescheiterten Realisierung des Stadionprojekts.

Schliesslich ist der rekurrentische Vorwurf unbegründet, wonach die Stadt Zürich als Grundeigentümerin finanzielle Absichten verfolge. Die Suspendierung mag zwar eine grosszügigere Bebauung des Teilgebiets A ermöglichen. Jedoch ist dort nur ein gemeinnütziger Wohnungsbau zulässig, welcher naturgemäss gerade nicht gewinnorientiert ist bzw. teils sogar subventioniert wird (wie auch hier, vgl. Stadtratsbeschluss 448 vom 23. Mai 2019, S. 5). Finanzielle Interessen der Rekursgegnerin 3 an der Suspendierung der Baulinie sind daher nicht zu erblicken.

9.4.4.

An der Zulässigkeit der Suspendierung zufolge Ablauf des Planungshorizontes und veränderter Verhältnisse ändern auch die erwähnten Vereinbarungen der Parteien oder gar deren Rechtsvorgänger nichts. Die Rekurrentin macht nicht geltend, dass von Seiten der Behörden eine Vertrauensgrundlage geschaffen worden wäre, gestützt auf welche sie nachteilige Dispositionen getroffen hätte. Nur auf diesem Weg liesse sich aber aus öffentlich-rechtlicher Sicht etwas für ihren Standpunkt ableiten. Dass eine künftige Überbauung auf dem Hardturm-Areal [...], mag für die Rekurrentin Nachteile bringen, stellt aber keine nachteilige Disposition im Rechtssinne dar. Hinzu kommt, dass die vorliegende Planung durch das öffentliche Interesse gedeckt wird, was einen Vertrauensschutz der Rekurrentin scheitern lassen würde.

Der genaue Inhalt der Verträge ist daher nicht ausschlaggebend, weshalb auf die von der Rekurrentin beantragte Edition derselben verzichtet werden kann. Dies gilt umso mehr, als dass dieser Antrag weder am Augenschein noch in der Eingabe vom 6. Juli 2023 begründet wurde. Wenn die Rekurrentin aus den Verträgen zitiert (vgl. act. 2, S. 9), diese aber nicht selbst ins Recht legt (vgl. act. 26, S. 15) und schliesslich die Edition derselben beantragt, ist dies aber ohnehin nicht nachvollziehbar und läuft der Mitwirkungspflicht gemäss § 7 Abs. 2 VRG zuwider.

10.1.

Die Rekurrentin vertritt sodann die Auffassung, dass mit dem streitgegenständlichen Gestaltungsplan und konkret mit der Festlegung der Baubegrenzungslinie im Osten des Teilgebiets A eine signifikante, offensichtlich unhaltbare Verschlechterung der städtebaulichen (Freiraum-)Qualität des Areals Hardturm ermöglicht werde. In diesem Zusammenhang legt die Rekurrentin ein städtebauliches Gutachten vom 20. April 2020 zweier sachverständigen Personen ins Recht, welches ihre Einschätzung stütze und schlüssig untermauere. Die Rekurrentin zitiert sodann aus dem Gutachten und führt zusammengefasst aus, die Festlegung der Baubegrenzungslinie parallel zum Sportweg sei weder mit dem entwidmeten Sportweg selbst, noch mit dem darunter eingedolt verlaufenden Dölschibach begründbar. Mit dem Bau der Pfingstweidstrasse habe sich die Hierarchie in der geometrischen Ausrichtung der Parzellen in Zürich-West verändert. Der Gestaltungsplan führe ohne Rücksicht auf die fortgeschrittene Entwicklung und den damit einhergehenden Paradigmenwechsel in der geometrischen Hierarchie wieder die veraltete, orthogonale Struktur zur Förrlibuckstrasse ein. Städtebaulich lasse sich diese Abkehr vom orthogonalen Raster zur Pfingstweidstrasse nicht begründen.

Die Abkehr von der Orthogonalität gegenüber der Pfingstweidstrasse trage das Risiko in sich, städtebaulich nicht überzeugende Projekte hervorzubringen, wie die Planungsepisode 2010 bis 2013 zeige. Mit dem Siegerprojekt des selektiven Wettbewerbs "Ensemble" 2016 sei eine Planung erschaffen worden, die sich an den städtebaulichen Leitlinien, -bildern und -grundsätzen des Hardturm-Areals 2003 orientiere und gleichzeitig vorführe, dass diese Leitbilder und Grundsätze auch mit dem Anspruch eines gemeinnützigen Wohnungsbaus an diesem Ort vereinbar seien. Dieser "offensichtliche Erkenntnisgewinn" sei nicht in den streitgegenständlichen Gestaltungsplan eingeflossen. Der Gestaltungsplan lasse im Teilgebiet A einen Blockrandbau zu. Das Vorgehen der Rekursgegnerin 3 lasse sich nur mit dem Fokus auf ihre Rolle als Grundeigentümerin und Baurechtsgeberin und damit auf ihren Interessenkonflikt erklären.

10.2.

Die Rekursgegner 1 und 3 stellen sich auf den Standpunkt, dass mit dem Gestaltungsplan stufengerecht die aufgrund der Planungsziele verschiedener Ebenen als wichtig erkannten Merkmale gesichert würden, welche dafür

sorgten, dass ein darauf abgestütztes Projekt sich qualitativ in die bestehende Umgebung einordne und im Einzelnen wie auch als Ganzes zu einem ortsbaulichen Gewinn führe. Gleichzeitig würden damit auch die übergeordneten Vorgaben insbesondere hinsichtlich Stadionstandort, Zentrumsbildung, Dichte, Nutzweise und Freiraumversorgung umgesetzt. Die Gliederung in drei Teilgebiete und die damit einhergehende offene Bebauungsstruktur, die hierfür geltende unterschiedliche Höhenentwicklung und die unterschiedlichen Nutzweisen, Dichtevorgaben und Freiflächenziffern würden für eine gute städtebauliche Einordnung der drei verschiedenen Stadtbau- steine in die bestehende heterogene Stadtstruktur sorgen.

Sodann sei die der Gemeinde zustehende Planungsautonomie zu respektieren. Weiter wird erwähnt, dass das Entwicklungskonzept Zürich West als eines von 12 städtebaulichen Prinzipien das "orthogonale Raster" festlege, wonach die rechtwinklige Bebauungsstruktur innerhalb der Einzelareale übernommen werde. Zudem sollten sich die Mehrzahl der Bauten, Freiräume und Wegnetze auf dieses grossräumige Raster beziehen. Dieses Prinzip werde von der Planung für das Areal Hardturm ohne Weiteres respektiert. Insbesondere sehe das Richtprojekt "Ensemble" eine orthogonale Ausrichtung sämtlicher Bauten zur Pfingstweidstrasse vor. Die Festlegung der Baubegrenzungslinie, welche gerade keine Pflichtbaulinie darstelle, sei durch den zu gewährenden angemessenen Projektierungsspielraum sowie durch den Verlauf des Döltschibachs begründet. Die Förrlibuckstrasse verlaufe im hier interessierenden Abschnitt zum grossräumigen Raster und damit auch zur Pfingstweidstrasse gerade nicht orthogonal und die Planung habe eine Antwort auf diese städtebauliche Situation geben müssen. Ein angeblicher Paradigmenwechsel gegenüber dem Entwicklungskonzept liege in keiner Weise vor.

10.3.1.

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

Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG verlangt, dass Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen. Diese Bestimmung beinhaltet einerseits einen Rechtssetzungsauftrag an die Kantone, welche die Einordnung auf der Stufe der Baubewilligungen regelmässig mittels ästhetischer Generalklauseln verlangen (vgl. § 238 PBG), bezeichnet gleichzeitig aber auch einen allgemeinen Planungsgrundsatz, welchen die Behörden bei der Ausübung des ihnen zustehenden Ermessens – sei es bei der Planfestsetzung oder bei der Planverwirklichung – zu beachten haben. So hat sich auch die zweckmässige Unterteilung der Bauzonen in Teilzonen mit unterschiedlichen Nutzungen, Nutzungsdichten und Bauvorschriften unter anderem an der Einordnung von Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft zu orientieren. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die von der Zonenordnung einmal vorgegebenen Nutzungsmöglichkeiten in der Regel im Baubewilligungsverfahren auch ausgeschöpft werden dürfen, ohne dass einem Bauvorhaben mit Bezug auf sein Volumen eine Verletzung der ästhetischen Generalklausel vorgeworfen werden kann (BGE 115 Ia 114 und 115 Ia 363, E. 3a; RB 1992 Nr. 66 mit Hinweisen). Soweit es demnach um die Zulassung der einzelnen Baukörper geht, insbesondere um deren Höhe, Länge, Geschosszahl und um die Grundstücksausnützung, obliegt es der Gemeinde, die unterschiedlichen Zonenarten und Teilzonen im Rahmen der Zonenplanung derart in Beziehung zu einander zu setzen, dass sich die Bauten und Siedlungen auch bei Ausschöpfen der zugelassenen Bauvolumina genügend in die Landschaft einordnen. Dabei ist generell den Siedlungsrändern, dies insbesondere im Bereiche naturnaher Landschaften und Wälder, spezielle Aufmerksamkeit zu schenken (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. d und e RPG; VB.2004.00135 vom 7. April 2004, E. 4.3.1).

Daraus folgt für den vorliegenden Fall, dass die allgemeine Gestaltungsvorschrift von § 238 Abs. 1 PBG nicht direkt anwendbar ist. Eine ästhetische Würdigung der aufgrund des Gestaltungsplans möglichen Überbauung ist vorliegend nur insoweit vorzunehmen, als es um die Zulassung von Baukörpern mit den im Situationsplan Mst. 1:1000 definierten Ausmassen geht. Demgegenüber ist die Detailprojektierung im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen und die Frage der rechtsgenügenden Einordnung in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren gegen die nachfolgende Baubewilligung gerichtlich zu beurteilen (vgl. VB.2019.00017 vom 14. November 2019, E. 8.2 ff. mit Hinweis auf VB.2006.00396 vom 10. Mai 2007, E. 4.3.; vgl. zum Ganzen

auch BRGE III Nr. 0208/2015 vom 15. Dezember 2015, E. 6.5.2; BRGE I Nr. 0095/2017 vom 14. Juli 2017, E. 10.3.5).

10.3.2.

Wie erwähnt, sehen die Gestaltungsplanvorschriften im umstrittenen Teilgebiet A einen gemeinnützigen Wohnungsbau vor, wobei eine Gesamthöhe von 25 m zulässig ist. Die Baubegrenzungslinie verläuft in der nordöstlichen Ecke des Gestaltungsplanperimeters abgerundet und weiter nach Südwesten. Sie folgt dabei weitgehend parallel der Grundstücksgrenze sowie dem eingedolten Döltschibach. Dies führt dazu, dass sie orthogonal zur Förrlibuckstrasse, nicht aber zur Pfingstweidstrasse liegt. Östlich angrenzend an den Gestaltungsplanperimeter liegt die [...] Überbauung M, welche ebenfalls ca. 25 m hoch und orthogonal zur Pfingstweidstrasse ausgerichtet ist (vgl. Augenschein-Protokoll, Fotos Nrn. 1 bis 11).

10.3.3.

Die Rekurrentin erwähnt zwar zutreffend, dass sich die entlang der Pfingstweidstrasse erstellten grossvolumigen Bauten jüngeren Alters orthogonal zur Pfingstweidstrasse ausrichten. Allerdings muss dieser Umstand nicht zwingend auch zu einer orthogonalen Baubegrenzungslinie im Teilgebiet A führen: Die dortige Baubegrenzungslinie zeichnet weitgehend parallel die bestehende Grundstücksgrenze nach und führt gleichzeitig dem Döltschibach bzw. dem derzeit geltenden übergangsrechtlichen Gewässerraum entlang (vgl. Abs. 2 lit. a ÜbBest. der Gewässerschutzverordnung). Damit liegen zwei sachliche Gründe für die gewählte Setzung der Baubegrenzungslinie vor. Weiter muss der Gestaltungsplan gemäss § 83 Abs. 2 PBG für die Projektierung einen angemessenen Spielraum belassen. Dass die Baubegrenzungslinie deshalb nicht allzu eng gezogen wird, ist nachvollziehbar und liegt im planerischen Ermessen des Planungsträgers. Sodann muss das künftige Bauprojekt Art. 27 GPV einhalten, wonach Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren Teilen so zu gestalten sind, dass eine besonders gute Gesamtwirkung entsteht. In diesem Zusammenhang werden auch städtebauliche Aspekte zu prüfen sein, wie etwa die Ausrichtung der geplanten Wohnsiedlung. Dass der Gestaltungsplan eine zur Pfingstweidstrasse orthogonal ausgerichtete Wohnsiedlung im Teilgebiet A ermöglicht, wird durch das Richtprojekt nachgewiesen: Es veranschaulicht

gar, dass eine ähnlich der rekurrentischen Überbauung geformte und ausgerichtete Baute möglich ist (vgl. Plan Situation_Stadtraum zum Richtprojekt in act. 18.2.5). Demgegenüber ist die von der Rekurrentin befürchtete Blockrandbaute im Teilgebiet A insbesondere wegen der Lage der zwingend zu pflanzenden grosskronigen Bäumen mitten im Baubereich kaum realisierbar.

Schlüssig ist die Argumentation der Rekursgegner 1 und 3 schliesslich auch deshalb, weil sie sich auf die Einschätzung des Ausschusses des Fachgremiums stützen, welcher die städtebaulichen und architektonischen Aspekte beurteilt und eingehend erläutert (Protokoll des Amts für Städtebau vom 1. März 2019 zur Beurteilung der Weiterbearbeitung). Die Rekurrentin bzw. das von ihr eingeholte Gutachten vermögen hingegen nicht aufzuzeigen, inwiefern das nutzungsplanerische Ermessen in nicht mehr haltbarer Weise ausgeübt worden wäre.

10.3.4.

Gesamthaft ist das Bebauungskonzept sachlich begründet, in sich stimmig und den örtlichen Gegebenheiten hinsichtlich Siedlung und Landschaft angemessen. Die Rüge verfängt nicht.

11.

Zusammengefasst ergibt sich, dass der strittige Gestaltungsplan zu Recht festgesetzt und seitens der Baudirektion als rechtmässig, zweckmässig und angemessen beurteilt und entsprechend genehmigt worden ist, so dass der Rekurs vollumfänglich abzuweisen ist.

12.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Rekurrentin aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV

VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (Bedeutung des mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauvorhabens im streitgegenständlichen Umfang: Fussballstadion mit bis 18'500 Zuschauerplätzen, genossenschaftliche Wohnsiedlung mit 174 Wohnungen und einem Investorenprojekt mit rund 600 Wohnungen zzgl. Gewerberäume), des getätigten Verfahrensaufwandes (doppelter Schriftenwechsel, weitere Eingaben der Parteien, Abteilungsangenschein), des Umfangs des vorliegenden Urteils und des Streitinteresses der zahlreichen Mitglieder der Rekurrentin (vgl. VB.2018.00760 vom 8. Juli 2020, E. 6.7) ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 10'000.-- festzusetzen (BGr 1C_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014).

12.2.

Die privaten Rekursgegnerinnen beantragen eine Umtriebsentschädigung.

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

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend der privaten Rekursgegnerschaft zulasten der Rekurrentin eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von gesamthaft Fr. 2'500.--. 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).

Auch die Rekursgegner 1 und 3 beantragen 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 kommunalen Rekursgegnerschaft keine Umtriebsentschädigung zuzusprechen.

Der unterliegenden Rekurrentin steht keine Umtriebsentschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).