



G.-Nr. R1S.2022.05185
BRGE I Nr. 0158/2023

Entscheid vom 18. August 2023

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

in Sachen

Rekurrierende

1. Verein A, [...]
 2. - 54. [...]
- alle vertreten durch [...]

gegen

Rekursgegnerschaft

1. Gemeinderat Zürich, Stadthaus, 8022 Zürich
vertreten durch [...]
 2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich
 3. Stadt Zürich, Stadthaus, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich
Nr. 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 Stimmrechtsreurse 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 gemeinsamer Eingabe vom 2. bzw. 4. November 2022 erhoben der Verein A sowie 53 natürliche Personen fristgerecht Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten die Aufhebung der beiden genannten Entscheide, unter gesetzlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen. Gleichzeitig stellten sie den Verfahrens Antrag, den übrigen Parteien sei superprovisorisch und unter Strafandrohung zu verbieten, die Namen und Adressen der Rekurrierenden samt Vereinsmitglieder gegenüber Nichtparteien bzw. Drittpersonen (insbesondere den beiden Fussballclubs GCZ und FCZ) bekannt zu geben.

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. Zudem wurde das Gesuch der Rekurrierenden um Erlass superprovisorischer Massnahmen abgewiesen.

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 20. Dezember 2022 den Antrag, der Rekurs sei abzuweisen, soweit auf diesen einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekurrierenden. Die privaten Rekursgegnerinnen beantragten mit Vernehmlassung vom 21. Dezember 2022 ebenfalls die Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei. Die Verfahrenskosten seien den Rekurrierenden aufzuerlegen und diese seien zu verpflichten, den privaten Rekursgegnerinnen eine Umtriebsentschädigung zu zahlen.

G.

Mit Replik vom 1. Februar 2023 und Dupliken vom 23. bzw. 27. Februar 2023 blieben die Parteien bei ihren Anträgen. Die Rekurrierenden reichten mit Datum vom 15. Juni 2023 eine weitere Eingabe ins Recht.

H.

Am 27. Juni 2023 führte die 1. Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch. Im Nachgang dazu erfolgte am 6. Juli 2023 eine weitere rekurrentische Eingabe, am 17. Juli 2023 eine Eingabe der Rekursgegner 1 und 3 sowie am 20. Juli 2023 eine der privaten Rekursgegnerinnen.

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]). Mit dieser Umschreibung der Legitimation verlangt das Gesetz zunächst, dass die Rekurrierenden über eine hinreichend enge nachbarliche Raumbeziehung zum Baugrundstück bzw. den dort vorgesehenen Bauten und Anlagen verfügen, kraft derer sie stärker als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit von der angefochtenen Anordnung betroffen sind. Das vom Gesetz alsdann verlangte schutzwürdige Interesse (Anfechtungsinteresse) setzt voraus, dass die Rekurrierenden mit der Gutheissung des Rechtsmittels einen Nutzen erlangen bzw. einen Nachteil abwenden. Das Interesse der Rekurrierenden kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Der angestrebte Nutzen muss stets ein eigener und die Betroffenheit eine unmittelbare sein. Schliesslich ist zu verlangen, dass das Anfechtungsinteresse aktuell ist.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nachbarn zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben – oder wie vorliegend gegen einen Gestaltungsplan – legitimiert, wenn sie mit Sicherheit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft. Bei weiträumigen Einwirkungen kann ein grosser Kreis von Personen zur Beschwerdeführung legitimiert sein. Als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz zum Bauvorhaben bzw. zur Anlage. Die Rechtsprechung

bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden. Bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden. Allerdings wurde stets betont, dass nicht schematisch auf einzelne Kriterien (insbesondere Distanzwerte) abgestellt werden dürfe, sondern eine Gesamtwürdigung anhand der konkreten Verhältnisse erforderlich sei (BGE 140 II 214, E. 2.3; vgl. auch BGE 136 II 281, E. 2.3.1 und 2.3.2; je mit weiteren Hinweisen).

Die erforderliche Beziehungsnähe können auch Mieter als Nachbarn des zu bebauenden Grundstücks aufweisen, falls ihr Mietverhältnis unbefristet oder zumindest auf lange Dauer angelegt und nicht gekündigt ist (VB.2012.00025 vom 25. April 2012, E. 2. m.w.H.).

1.2.

Ein als juristische Person konstituierter Verband kann – im eigenen Namen, aber gewissermassen stellvertretend – die persönlichen Interessen seiner Mitglieder geltend machen, wenn es sich um solche handelt, die er nach seinen Statuten zu wahren hat, die der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Rekurs jedes dieser Mitglieder befugt wäre (sogenannte egoistische Verbandsbeschwerde; vgl. BGE 142 II 80, E. 1.4.2.). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein; sie sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Die Wahrung der Interessen der Mitglieder muss zu den statutarischen Aufgaben des Verbands gehören, wobei an die Formulierung in den Statuten allerdings keine hohen Anforderungen gestellt werden.

1.3.

Die Baudirektion macht bezüglich der Legitimation des Rekurrenten 1 geltend, dass von den 85 Mitgliedern der grösste Teil (63) auf der nördlichen Seite der Limmat und lediglich ein kleinerer Teil (23) in Zürich-West und annähernd im Umfeld des Gestaltungsplanperimeters wohne. Für den grössten Teil des Vereins würden sich die Auswirkungen der Vorhaben im Gestaltungsplanperimeter darauf beschränken, dass sie inskünftig die beiden Wohnhochhäuser als Teil ihrer Aussicht wahrnehmen. Eine gewisse Beeinträchtigung der Aussicht entfalte jedoch nicht das nötige Gewicht, um die Betroffenheit des grössten Teils der Mitglieder zu begründen.

1.4.

Der Verein A bezweckt gemäss Art. 2 der Statuten (act. 5.2), eine städtebau-lich sinnvolle Entwicklung in Zürich West zu fordern. Er "wendet sich mit po-litischen und juristischen Mitteln gegen Vorhaben, welche die Wohnlichkeit in diesem und den anliegenden Stadtteilen bedrohen". Der Vorstand kann im Namen des Vereins Rekurse oder Einsprachen tätigen, wenn er es im Inte-resse des Vereins erachtet (Art. 7 der Statuten). Eine solcher Vorstandsbe-schluss liegt in Bezug auf den vorliegenden Gestaltungsplan mit Datum vom 24. Oktober 2022 vor. Aufgrund des Mitgliederverzeichnisses (act. 5.4 f.) ergibt sich sodann, dass ein Grossteil der Vereinsmitglieder in der näheren Umgebung östlich und nördlich des Gestaltungsplanperimeters wohnhaft ist. Angesichts der erheblichen Ausmasse der Bauvolumen (insb. zwei Hoch-häuser mit einer zulässigen Gesamthöhe von 140 m), der Hanglage, von welcher die nördlich und nordwestlich wohnenden Vereinsmitglieder auf den Perimeter herunterblicken sowie vor dem Hintergrund, dass im Perimeter ein Fussballstadion mit einer Kapazität von 18'000 Zuschauerplätzen geplant ist, ist von einer Grossanlage mit weiträumigen Einwirkungen auszugehen. Hinzu kommt, dass laut dem Bericht Sportlärm ein Wohngebäude einen Min-destabstand von 650 m vom Stadion aufweisen müsste, damit dort die Be-lastungsrichtwerte sicher eingehalten werden können (S. 62, berechnet mit aktuellem Richtprojekt für ein fiktives Gebäude am Hönggerhang in der Emp-findlichkeitsstufe II). Die legitimationsbegründende Betroffenheit ist daher (mindestens) auch bei den unmittelbar nördlich der Limmat wohnhaften Ver-einsmitgliedern trotz Distanzen von teilweise bis zu 650 m zu bejahen (vgl. act. 5.5). Da eine grosse Zahl dieser Mitglieder gemäss Eigentümerauskunft im GIS-ZH Eigentümer der fraglichen Grundstücke ist, erweist sich als ent-behrlich, bezüglich bestimmter weiterer Mitglieder Nachweise betreffend das Bestehen eines auf unbestimmte Dauer abgeschlossenen Mietverhältnisses einzufordern. Die Legitimation des Rekurrenten 1 zur Erhebung einer egois-tischen Verbandsbeschwerde ist nach dem Gesagten zu bejahen.

1.5.

Die Rekurrierenden 2-54 wurden mit Verfügung vom 7. November 2022 auf-gefordert, den Nachweis zu erbringen, dass sie an der jeweils angegebenen Adresse in einem auf Dauer angelegten Mietverhältnis wohnen oder Eigen-tümerstellung haben, damit die räumliche Beziehungsnähe der einzelnen Personen überprüft werden kann. Für den Unterlassungsfall wurde ange-droht, dass auf den Rekurs nicht eingetreten würde.

Die Rekurrierenden 16 und 47 haben innert Frist keinen Nachweis erbracht und sind gemäss Eigentümerauskunft im GIS-ZH an den angegebenen Wohnadressen auch nicht als Eigentümer verzeichnet. Androhungsgemäss ist auf ihren Rekurs somit nicht einzutreten.

Die anwaltlich vertretene Rekurrentin 36 reichte einzig eine Kopie eines Telefonbucheintrags ein, was ihr Mietverhältnis offensichtlich nicht rechtsgenügend nachweist (act. 18.29). Auf ihren Rekurs ist daher ebenfalls nicht einzutreten.

Gleiches gilt für den anwaltlich vertretenen Rekurrenten 38, der einzig eine Meldebestätigung für Niedergelassene einreichte (act. 18.31).

Ebenfalls nicht einzutreten ist auf den Rekurs der anwaltlich vertretenen Rekurrentin 39, welche innert angesetzter Frist lediglich einen Mietvertrag für ein Atelier einreichte, der überdies bereits per 30. September 2017 endete (act. 18.32).

Die Rekurrierenden 41 und 43 reichten einen bis zum 30. September 2024 befristeten Mietvertrag für das Einfamilienhaus [...] in Zürich ein (act. 18.34). Im konkreten Fall kann dabei nicht von einem auf lange Dauer angelegten Mietverhältnis gesprochen werden, zumal bis dahin kaum mit einem Baubeginn und sicher nicht mit einem laufenden Stadionbetrieb gerechnet werden kann (vgl. BGr 1C_307/2012 vom 15. November 2012, E. 3.3). Ihnen ist daher ebenfalls die Rekurslegitimation abzusprechen und auf ihren Rekurs nicht einzutreten.

Die anwaltlich vertretene Rekurrentin 46 reichte einzig eine Wohnsitzbestätigung ein (act. 18.37). Auch dies reicht nicht als Nachweis des Mietverhältnisses, weshalb auch auf ihren Rekurs nicht einzutreten ist.

1.6.

Bei den übrigen Rekurrierenden handelt es sich nachgewiesenermassen um Mieter oder gemäss Eigentümerauskunft im GIS-ZH um Eigentümer von Grundstücken, die in der Nachbarschaft des Gestaltungsplanperimeters liegen. Nebst der hinreichend engen nachbarlichen Raumbeziehung ist aufgrund der zahlreichen, nachfolgend zu behandelnden Rügen auch das erforderliche schutzwürdige Interesse zu bejahen.

1.7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rekurslegitimation sämtlicher Rekurrierenden zu bejahen ist – mit Ausnahme der Rekurrierenden 16, 36, 38, 39, 41, 43, 46 und 47. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs der übrigen Rekurrierenden einzutreten.

1.8.

Zu erwähnen bleibt in formeller Hinsicht die Eingabe vom 6. Juli 2023, worin die Rekurrierenden zum Augenschein-Protokoll bemerken, mehrere Aussagen des rekurrentischen Rechtsvertreters würden keine Erwähnung im Protokoll finden. 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 (vgl. act. 47). Das Protokoll ist daher nicht zu ergänzen, die Eingabe 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 Pfingstweidstrasse, im Norden durch die Hardturmstrasse, nordöstlich durch die Förrlibuckstrasse sowie im Osten 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 hier nicht 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 kantonaler 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).

Gemäss regionalem Richtplan ist das Hardturm-Areal dem kompakten Stadtkörper zugewiesen, in welchem zusätzliche Verdichtungspotenziale identifiziert und ermöglicht werden sollen. Sodann liegt der Perimeter in einem Gebiet mit sehr hoher Dichte, es wird eine bauliche Dichte von 180 % bis 315 % angestrebt. Im Gebiet Zürich West wird als Funktion und Ziel Folgendes ausgeführt: Es sei die Transformation des ehemaligen Industriegebietes weiterzuführen und eine gebietsweise Erhöhung der anzustrebenden baulichen Dichte und Prüfung geeigneter weiterer Hochhausstrukturen. Hinsichtlich der Nutzung sei das Potenzial für den Ausbau der Zentrumsfunktion (Bildung, Verwaltung, Kultur), Wohnen, Dienstleistung, Quartiersversorgung, produzierendes Gewerbe und Industrie zu erhalten und zu nutzen. Zudem seien die Freiflächen zu erhalten, aufzuwerten und zu entwickeln und die Limmat mit ihren Uferbereichen als Erholungsraum zu stärken (Regionaler Richtplan, Ziff. 2.2.2).

Gemäss dem kommunalem Richtplan liegt das fragliche Areal in einem Gebiet, welches über die BZO 2016 verdichtet werden soll. Im Rahmen der Weiterentwicklung von Zürich-West seien sehr hohe Dichten und eine hohe Konzentration von Nichtwohnnutzungen, insbesondere im Dienstleistungsbereich, anzustreben. Wohnnutzungen sollen ermöglicht werden, sofern Lärmbelastung und Beschattung dies zulassen würden. Im streitbetroffenen Hardturm-Areal soll eine sehr hohe bauliche Dichte mit einer Ausnützungsziffer > 250 % mit Wohn- und Arbeitsnutzungen angestrebt werden. Zudem ist das Hardturm-Areal dem heterogenen Gebiet zugeteilt, welches vielgestaltige Gebiete, in denen unterschiedliche Nutzungen und Strukturen nebeneinander existieren, bezeichne. Die Nutzungen seien stark gemischt. Die Erdgeschosse stünden in direktem Bezug zum Stadtraum, hier konzentrierten sich mehrheitlich gewerbliche und publikumsorientierte Nutzungen. Gleichzeitig

gebe es Lagen, an denen im Hochparterre gewohnt werden könne. Die Bebauung sei je nach Situation unterschiedlich. Sie umfasse grossmassstäbliche Strukturen mit Hochhäusern, beispielsweise mit Hochhausclustern (mit Hochhäusern über 80 m), ebenso wie feinkörnige Strukturen (Kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen Stadt Zürich, Ziff. 3.1.3).

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. Den östlich des Parkhauses gelegenen Teil des Areals hat die Stadt Zürich im Jahr 2011 dem "Verein Stadionbrache" in Gebrauchsleihe abgegeben, für eine quartierverträgliche, nicht kommerzielle Zwischenutzung bis zum Baubeginn einer neuen Überbauung. 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). Weitere wesentliche und bereits hier 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).

Gemäss Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV; vgl. Ziff. 11.4 des Anhangs zur UVPV) ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich, weil im Geltungsbereich des Gestaltungsplans der massgebliche Schwellenwert von 500 Abstellplätzen für Personenwagen überschritten wird. Die Prüfung wurde durchgeführt.

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 bestimmte umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt; dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 PBG). 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 wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn sie offensichtlich unangemessen ist. Insofern ist die Gemeindeautonomie durch übergeordnetes Recht eingeschränkt und die Gemeinde hat ihrem Planungsentscheid eine nachvollziehbare Würdigung der massgebenden Verhältnisse des Einzelfalls sowie eine vertretbare Interessenabwägung zu Grunde zu legen (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 77 ff.; VB.2018.00151 vom 6. September 2018, E. 4.2.; VB.2014.00077 vom 9. April 2015, E. 2.1; BGr 1C_428/2014 vom 22. April 2015, E. 2.2).

4.1.

Die Rekurrierenden machen zunächst geltend, dass die durchgeführte Gestaltungsplanung verschiedene verfahrensrechtliche Vorschriften missachte.

4.2.1.

Das Mitwirkungsverfahren sei ungenügend gewesen und habe die Anforderungen von Art. 4 RPG nicht erfüllt, so die Rekurrierenden. Der Zürcher Stadtrat habe zwar pro forma ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt, sich aber nicht inhaltlich mit den Mitwirkungseingaben auseinandergesetzt. Er habe von 78 Anträgen lediglich zwei gleichlautende Anträge vollumfänglich und fünf Anträge teilweise berücksichtigt. Dazu komme, dass der Gestaltungsplan nach der öffentlichen Mitwirkung überarbeitet worden sei, was bedeute, dass Änderungen vorgenommen worden seien, welche nicht Gegenstand der Mitwirkung gewesen seien.

4.2.2.

Art. 4 Abs. 1 RPG sieht vor, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach dem RPG unterrichten. Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Abs. 2). Als Mindestgarantie fordert Art. 4 RPG, dass die Planungsbehörden neben der Freigabe der Entwürfe zur allgemeinen Ansichtsäusserung Vorschläge und Einwände nicht nur entgegennehmen, sondern auch materiell beantworten. Es genügt allerdings, wenn sich die Behörden materiell mit den Vorschlägen und Einwänden befassen, eine individuelle Beantwortung wird nicht verlangt. Information und Mitwirkung ermöglichen die notwendige Breite der Interessenabwägung, bilden eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid und tragen damit zu einer qualitativ guten Planung bei (BGE 135 II 286, E. 4.1 und E. 4.2.3 je m.w.H.).

Konkretisierend statuiert § 7 Abs. 2 PBG, dass die Pläne vor der Festsetzung öffentlich aufzulegen sind und sich innert 60 Tagen nach der Bekanntmachung jedermann bei der die Auflage verfügenden Instanz zum Planinhalt äussern kann. Über die nicht berücksichtigten Einwendungen wird gesamthaft bei der Planfestsetzung entschieden (§ 7 Abs. 3 PBG).

4.2.3.

Die öffentliche Auflage fand während 60 Tagen vom 16. September 2017 bis zum 20. November 2017 statt. Innerhalb der Auflagefrist gingen 60 Einwendungsschreiben ein, in denen insgesamt 78 unterschiedliche Anträge formuliert wurden. Das Amt für Städtebau der Stadt Zürich verfasste in der Folge den "Bericht zu den Einwendungen" vom 5. April 2019, worin alle Anträge

und dazu je eine detaillierte Stellungnahme festgehalten wurden. Damit werden die oben dargelegten Mindestanforderungen an das Mitwirkungsverfahren mehr als erfüllt. Nur weil die Anträge überwiegend abschlägig beantwortet wurden, heisst dies nicht, dass keine inhaltliche Auseinandersetzung stattgefunden hat. Die rekurrentischen Ausführungen sind diesbezüglich nicht nachvollziehbar.

Soweit die Rekurrierenden sinngemäss geltend machen, der Gestaltungsplan hätte aufgrund der vorgenommenen Änderungen nach der öffentlichen Mitwirkung nochmals neu aufgelegt werden müssen, ist ihre Rüge ebenfalls nicht stichhaltig: Gemäss Praxis und Lehre muss bei nachträglichen Planänderungen, die mit Blick auf den Gesamtzusammenhang untergeordnet und nicht von weiter gehendem öffentlichen Interesse sind, das Mitwirkungsverfahren nicht wiederholt werden (VB.2013.00722 vom 4. September 2014, E. 7.1.2 m.H. auf BGE 135 II 286, E. 4.2.3). Wesentliche Planänderungen sind nicht ersichtlich und werden von den Rekurrierenden auch nicht behauptet. Sie führen in ihrer Replik einzig pauschal aus, die Überarbeitung habe andere Themen betroffen als diejenigen, welche in den Mitwirkungsangaben vorgebracht worden seien, oder seien auf andere Ursachen oder Anregungen zurückzuführen.

4.3.1.

Gerügt wird weiter, der Vorprüfungsbericht sei der Öffentlichkeit bekannt zu machen, was nicht erfolgt sei. Der Vorprüfungsbericht sei eine wesentliche Grundlage, nicht nur, weil er Hinweise auf Änderungsbedarf am entworfenen Gestaltungsplan gemacht habe, sondern auch, weil er letztlich Grundlage für die angefochtenen Entscheide habe sein müssen. Er gehöre zu den öffentlichen Beschlussakten und den Genehmigungsakten und sei mit der Publikation dieser Entscheide bekannt zu machen.

4.3.2.

Bau- und Zonenordnungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne können vor ihrer Festsetzung der zuständigen Direktion zur Vorprüfung eingereicht werden (§ 87a Abs. 1 PBG).

Vorliegend wurde von einer Vorprüfung Gebrauch gemacht. Da dieser Verfahrensschritt dem klaren Wortlaut nach fakultativ ist, kann er auch nicht Gegenstand des vorgeschriebenen Umfangs eines Planungsdossiers sein und muss folglich auch nicht öffentlich aufgelegt werden.

Der Gestaltungsplan wurde im Nachgang zu den im Rahmen der Vorprüfung vorgebrachten Hinweisen und Auflagen entsprechend überarbeitet (vgl. Planungsbericht, S. 64). Der in diesem Sinn weiterbearbeitete Gestaltungsplan wurde schliesslich festgesetzt und genehmigt. Die Prüfung der Recht- und Zweckmässigkeit sowie der Angemessenheit durch die Baudirektion erfolgte im Genehmigungsverfahren (vgl. § 5 Abs. 1 PBG), wobei die Baudirektion bei der Genehmigung an den Vorprüfungsbericht gebunden war (§ 89 Abs. 2 PBG). Wesentlich ist daher nicht mehr der Vorprüfungsbericht, sondern nur noch der Genehmigungsentscheid (nebst der Planfestsetzung). Dieser wurde, wie es § 5 Abs. 3 PBG vorsieht, zusammen mit dem geprüften Akt veröffentlicht und aufgelegt.

Das Verfahren erweist sich daher in diesem Punkt als rechtmässig.

4.4.1.

Die Rekurrierenden machen weiter geltend, der Planungsbericht vom 4. März 2019 enthalte die vorausgesetzten Informationen nicht, weshalb es den angefochtenen Entscheiden an einer genügenden Begründung fehle. Wo es darum gehe, die Inhalte des Gestaltungsplans zu erläutern, würden die rechtlichen Grundlagen und die Begründung der Ermessensbetätigung fehlen. Auch enthalte der Planungsbericht beispielsweise keine Aussagen zum Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) und zu den Naturwerten im Gestaltungsplanperimeter. Weiter fehlten der Beschreibung der Lärmsituation und von möglichen Massnahmen sowie die Äusserungen zu den Abweichungen von der Regelbauweise und den kantonalen Mindestabstandsvorschriften sowie zur raumplanungsrechtlichen Interessenabwägung.

4.4.2.

Gemäss Art. 47 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV) erstattet die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde (Art. 26 Abs. 1 RPG) Bericht darüber, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen

aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen.

Art. 47 Abs. 1 RPV umschreibt den Mindestinhalt des Planungsberichts. Der Planungsbericht ist für die kantonale Genehmigungsbehörde bestimmt. Er ermöglicht es ihr, die Herausforderungen der Ortsplanung in der betreffenden Gemeinde besser zu verstehen und von Amtes wegen Auskünfte über die verschiedenen entscheidenden Aspekte zu erhalten (BGr 1C_852/2013 vom 4. Dezember 2014, E. 3.1.2 m.H.; Heinz Aemisegger / Samuel Kissling, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Vorbemerkungen, N 47 ff.; vgl. auch Merkblatt "Gestaltungsplan" der Baudirektion, Amt für Raumentwicklung, act. 5.6).

4.4.3.

Der Planungsbericht nach Art. 47 RPV vom 4. März 2019 bezeichnet in Ziff. 1.3 die massgeblichen Beilagen und enthält in den Kapiteln 4.4 bis 4.6.9 Verweise auf die gleichzeitig vorgelegten Fachberichte, wie z.B. den Bericht Verkehrslärm oder den Umweltverträglichkeitsbericht. Zahlreiche Fachgebiete werden damit sehr ausführlich dokumentiert und es werden die jeweiligen Anforderungen sowie deren Umgang dargelegt. Dass der Planungsbericht nicht nur aus einem einzigen Dokument besteht, ist unerheblich, solange wie vorliegend im Planungsbericht selbst auf die einzelnen Fachberichte verwiesen wird.

Der Planungsbericht zeigt auf, welches die Beweggründe und Auslöser für die Planungsarbeiten waren und wie die Planungsziele umgesetzt werden sollen. Sodann berücksichtigt er die Rahmenbedingungen des kantonalen, regionalen und kommunalen Richtplans sowie auch umweltrelevante Gesichtspunkte. Die Anregungen aus der Bevölkerung werden, wie bereits beschrieben, im Bericht zu den Einwendungen ebenfalls breit abgehandelt. Inhalt bildet sodann ein Vergleich der Regelbauweise mit der Bauweise gemäss Gestaltungsplanvorgaben. Auf die von den Rekurrierenden ebenfalls erwähnten Aspekte hinsichtlich des ISOS sowie der raumplanerischen Interessenabwägung wird andernorts noch im Detail einzugehen sein. Im Übrigen genügt der Planungsbericht den Anforderungen gemäss Art. 47 RPV.

4.5.1.

Die Rekurrierenden monieren sodann eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Sie hätten bei der Gestaltungsplanung keine förmliche Gelegenheit gehabt, von ihrem entsprechenden Recht Gebrauch zu machen. Im Allgemeinen sähen die Gesetze eine Einwendungs- oder Einsprachemöglichkeit vor. Das PBG kenne kein solches Einsprache- oder Einwendungsverfahren. Im zürcherischen Planungsrecht gebe es keine institutionalisierte Gewährung des rechtlichen Gehörs. Das Mitwirkungsverfahren (Art. 4 RPG) habe eine andere Funktion und könne den Anspruch auf rechtliches Gehör nicht ersetzen. Das zürcherische Verfahrensrecht sei bundesverfassungswidrig.

4.5.2.

Im Raumplanungsrecht werden individueller Rechtsschutz und damit die Gewährung des rechtlichen Gehörs in Art. 33 RPG abschliessend konkretisiert: Nutzungspläne werden öffentlich aufgelegt (Abs. 1). Das kantonale Recht sieht wenigstens ein Rechtsmittel vor (Abs. 2) und gewährleistet volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde (Abs. 3 lit. b). Damit erhalten die Legitimierten (Abs. 3 lit. a) Gelegenheit, im Beschwerdeverfahren mit ihren Anliegen zu den sie tangierenden Planänderungen gehört zu werden (BGE 135 II 286, E. 5.3).

Das Bundesgericht hat in zitierten Entscheid erwogen, dass ein Verfahren, das die öffentliche Auflage des Nutzungsplanes erst *nach* dessen Festsetzung durch das zuständige Organ zur Einleitung des Rechtsmittelverfahrens anordnet, dem Anspruch von Art. 33 RPG genügt: Der in Art. 33 RPG konkretisierte Gehörsanspruch verlangt (nur), dass sich entweder die kommunale oder die kantonale Behörde im Einsprache-, Beschwerde- oder Homologationsverfahren mit den formgerecht und innert Frist erhobenen Einwendungen materiell befassen muss (BGE 107 Ia 273). Verlangt wird in Art. 33 RPG lediglich die Auflage der Nutzungspläne, nicht aber auch der Planentwürfe.

Je nach Ausgestaltung des kantonalen Verfahrens ist gemäss Bundesgericht in Kauf zu nehmen, dass sich die Betroffenen erst gegenüber der Rechtsmittelinstanz erstmalig rechtlich zur Wehr setzen können und nicht schon gegenüber der Planungsbehörde. Damit geht einher, dass die Rechtsmittelinstanz, die zwar über eine umfassende Sachverhalts- und Rechtskontrolle verfügt, das Planermessen der Planungsbehörde respektiert. Insoweit mag

der Standard der Gehörs-gewährung im Beschwerdeverfahren jenem der Gehörs-gewährung im Einspracheverfahren nicht vollumfänglich zu entsprechen. Dennoch ist der Anspruch auf rechtliches Gehör gewahrt (zum Ganzen: BGE 135 II 286, E. 5.3).

4.5.3.

Die Rekurrierenden setzen sich mit dieser Rechtsprechung nicht eingehend auseinander. Sie machen in der Replik geltend, sie würden die Schlussfolgerungen des Bundesgerichts für nicht rechtlich, sondern nur für staatspolitisch begründet halten. Weshalb das rechtliche Gehör nicht auch nachträglich gewahrt werden könnte, wie es die bundesgerichtliche Praxis zulässt, erklären die Rekurrierenden aber nicht. Es besteht somit kein Anlass, die Rechtslage "neu beurteilen zu lassen", wie dies die Rekurrierenden in der Replik fordern. Das Verfahren ist rechtmässig ausgestaltet. Die Rüge verfährt nicht.

4.5.4.

In diesem Zusammenhang bleibt das rekurrentische Vorbringen zu erwähnen, wonach die Baudirektion in ihrer Genehmigungsverfügung nicht auf eine Eingabe vom 3. März 2022, welche Rekurrierende in Hinblick auf den Genehmigungsentscheid gemacht hätten, eingegangen sei. Von Rechts wegen sei die Baudirektion nicht verpflichtet gewesen, auf diese Eingabe einzutreten. Angesichts der Tatsache, dass das kantonalzürcherische Recht aber den von einem Gestaltungsplan Betroffenen nicht institutionell das rechtliche Gehör gewähre, sei die Baudirektion gehalten gewesen, sich mit der Eingabe vom 3. März 2022 auseinanderzusetzen.

Es wurde vorstehend dargelegt, dass im Gestaltungsplanverfahren den Betroffenen das rechtliche Gehör gewährt wurde. Diese Rüge zielt daher ins Leere. Es bleibt zu bemerken, dass die Baudirektion (bzw. das Amt für Raumentwicklung) mit Schreiben vom 8. April 2022 den Eingang des Schreibens bestätigte und die Prüfung der Planungsvorlage im Sinne von § 5 Abs. 1 PBG zusicherte.

4.6.1.

Im Rekurs wird weiter vorgebracht, der Gemeinderat habe den Stadtrat unzulässigerweise ermächtigt, Änderungen am privaten Gestaltungsplan "in ei-

gener Zuständigkeit" vorzunehmen, sofern sich diese als Folge von Rechtsmittelentscheiden oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen würden (angefochtener Beschluss, Ziff. 2). Der Stadtrat habe keine "eigene Zuständigkeit", was die inhaltliche Festsetzung von Gestaltungsplänen betreffe. Der Gemeinderat selber dürfe keine Änderungen an einem ihm vorgelegten Gestaltungsplanentwurf vornehmen, womit er auch keine Änderungskompetenz an den Stadtrat delegieren könne. Ziffer 2 des angefochtenen Beschlusses des Gemeinderats fehle es an einer gesetzlichen Grundlage, weshalb diese Ziffer rechtswidrig und aufzuheben sei.

4.6.2.

Gemäss Ziffer 2 des angefochtenen kommunalen Beschlusses wird 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. Solche Beschlüsse seien im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich sowie in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen.

4.6.3.

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).

4.6.4.

Diese Rechtsprechung gilt auch bei der vorliegend zu beurteilenden Sach- und Rechtslage. Im Übrigen entspricht die beanstandete Kompetenzdelegation 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). Diese Voraussetzung wäre im Einzelfall zu prüfen.

Ziffer 2 des angefochtenen kommunalen Beschlusses erweist sich daher entgegen der rekurrentischen Auffassung als zulässig.

4.7.

Zusammengefasst wurde das Planungsverfahren im vorliegenden Fall rechtmässig durchgeführt.

5.1.

Die Rekurrierenden machen weiter geltend, der Gestaltungsplan ermögliche zwei Hochhäuser mit einer Höhe von je 140 m, was aus mehreren Gründen unzulässig sei.

5.2.1.

Die gemäss Art. 9 Abs. 1 BZO vorgenommene Ausscheidung der Hochhausgebiete sei ungesetzlich, so die Rekurrierenden. Die Hochhausgebiete seien riesig. Es sei unklar, wo letztlich ein Hochhaus realisiert werde. In der Stadt Zürich sei man nicht davor geschützt, dass neben dem eigenen Einfamilienhaus plötzlich ein Hochhaus erstellt werde. Die Regelungen über die zulässigen Standorte von Hochhäusern seien zu unverbindlich und zu unbestimmt. Die Art, wie der Ergänzungsplan die Standorte für Hochhäuser ausscheide, sei rechtswidrig. Sie genüge rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht.

5.2.2.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Nutzungspläne und damit in engem Sachzusammenhang stehende planerische Festlegungen im Anschluss an ihren Erlass anzufechten; eine akzessorische Überprüfung ist grundsätzlich ausgeschlossen (vgl. BGE 121 II 317, E. 12c; BGE 116 Ia 207, E. 3b; RB 1987 Nr. 9). Eine akzessorische Überprüfung von Nutzungsplänen

wird nach der Rechtsprechung bei deren späteren Anwendung nur dann zugelassen, "wenn sich der Betroffene bei Planerlass noch nicht über die ihm auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnte und er im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatte, seine Interessen zu verteidigen" (VB.2009.00319 vom 13. Januar 2010, E. 5.2; VB.2007.00067 vom 25. April 2007, E. 3.2.1 mit Hinweisen). Ferner lässt die Rechtsprechung eine Überprüfung zu, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit Annahme des Plans in einer Weise geändert haben, dass das öffentliche Interesse an der Beibehaltung der auferlegten Nutzungsbeschränkungen dahingefallen sein könnte. Diese Präzisierung entspricht der Überprüfungsbefugnis von Nutzungsplänen gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG (BGE 116 Ia 207; BGE 127 I 103, E. 6b; VB.2009.00319 vom 13. Januar 2010, E. 5.2; VB.2007.00067 vom 25. April 2007, E. 3.2.1 mit weiteren Hinweisen).

Diese Rechtsprechung gilt jedoch nur für Bauvorschriften, die dazu dienen, Art, Natur und Umfang der im Zonenplan kartografisch dargestellten Nutzungen zu umschreiben, die also anstelle einer Planlegende stehen und mit dem Zonenplan ein untrennbares Ganzes bilden (vgl. BGE 116 Ia 207 E. 3b; BGr, 5. September 1997, ZBI 100/1999, S. 218 ff., 223). Sie legen für bestimmte, kartografisch ausgewiesene Parzellen konkret und verbindlich die bauliche Nutzbarkeit fest, sodass sich die betroffenen Grundeigentümer schon bei Planerlass über die ihnen auferlegten Beschränkungen im Klaren sein können und es ihnen daher zuzumuten ist, bereits in diesem Zeitpunkt Rechtsmittel zu ergreifen. Den übrigen Bestimmungen des kommunalen Baurechts, die eine Zonen übergreifende Regelung treffen oder an die persönliche Situation des Benutzers anknüpfen, kommt dagegen Erlasscharakter zu; ihre Rechtmässigkeit können die Betroffenen deshalb noch im Anwendungsfall überprüfen lassen (vgl. BGE 116 Ia 207 E. 3b; BGr, 5. September 1997, ZBI 100/1999, S. 218 ff., 223).

5.2.3.

Hochhäuser sind Gebäude mit einer Höhe von mehr als 25 m. Sie sind nur gestattet, wo die Bau- und Zonenordnung sie zulässt (§ 282 PBG, in der hier anwendbaren, bis 28. Februar 2017 gültigen Fassung). Nach Art. 9 BZO sind Hochhäuser in den im entsprechenden Ergänzungsplan bezeichneten Gebieten zulässig (Abs. 1). Die zulässige Gesamthöhe beträgt in den Gebieten I und II 80 m und im Gebiet III 40 m (Abs. 2).

Dementsprechend hat die Stadt Zürich den "Ergänzungsplan Hochhausgebiete" erlassen, mit welchem das Stadtgebiet parzellenscharf den Hochhausgebieten I, II oder III oder keinem Hochhausgebiet zugeteilt worden ist.

Der Gestaltungsplanperimeter liegt vollumfänglich im Hochhausgebiet I. Das Hochhausgebiet wurde am 16. Mai 2001 rechtskräftig festgesetzt.

5.2.4.

Der "Ergänzungsplan Hochhausgebiet" betrifft weder eine unbestimmte Vielzahl von Fällen, noch bedarf er der Konkretisierung durch Verfügung. Er kann daher grundsätzlich nicht akzessorisch überprüft werden. Die betroffenen Personen konnten sich schon bei Planerlass über diese Nutzungsbeschränkungen ein klares Bild machen und hätten die Möglichkeit gehabt, diese Festlegung als Teil der Nutzungsplanung anzufechten. Dies haben die Rekurrierenden nicht getan. Auch sind keine zwischenzeitlichen Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse dargetan worden. Der "Ergänzungsplan Hochhausgebiet" kann daher im vorliegenden Verfahren nicht akzessorisch angefochten und überprüft werden, wie es die Rekurrierenden sinngemäss verlangen.

5.2.5.

Ohnehin überzeugen die rekurrentischen Vorbringen auch inhaltlich nicht: Einerseits wurden die Hochhausgebiete nach klaren städtebaulichen Prinzipien festgelegt, wobei auf die Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten des städtischen Amtes für Städtebau zu verweisen ist, welche die Zuweisungen eingehend erläutern (Aktualisierte Neuauflage 2012; hernach: Hochhaus-Richtlinien; vgl. dazu im Detail nachstehend E. 5.3.5). Andererseits wird der Schutz von Nachbarliegenschaften durch die Anforderungen von § 284 PBG sowie die auch für Hochhäuser geltenden Abstandsvorschriften gewährleistet (vgl. BEZ 2018 Nr. 39).

5.3.1.

Die Rekurrierenden monieren sodann zusammengefasst, dass es den mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Hochhäusern am ortsbaulichen Gewinn fehle. Die Hochhäuser würden das typische Stadtbild Zürichs nachhaltig zerstören und auch das Landschaftsbild stark beeinträchtigen. Der ortsbauliche Gewinn sei auch nie das Ziel der beiden Hochhäuser gewesen, sondern eine Querfinanzierung des Stadions. Die Lage der beiden Hochhäuser sei nicht

ortsbaulich begründet, sondern zufällig. Die stadträumliche Lage spreche gegen einen Hochhausstandort am geplanten Ort, erst recht in der mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Höhe: Der Standort liege am Rande des Hochhausgebiets und ausgerechnet am Rand lasse der Gestaltungsplan die Überschreitung der ohnehin schon grosszügigen Höhe von 80 m zu, und zwar um 60 m auf maximal 140 m. Ausserdem vertrage sich dieser Standort nicht mit seiner Lage am Erholungsraum Limmat und seiner Nähe zum Hängberg, nahe an der Hangkante. Gegen diesen Standort spreche auch die unmittelbare Nachbarschaft zu Wohnquartieren und die Quartierstruktur. Die Hochhäuser stünden in unmittelbarer Nähe von Wohnbauten mit maximal fünf Vollgeschossen sowie den kleinmassstäblichen Bernoulli-Häusern. Sodann würden sie mit ihrer Höhe den Taleinschnitt verstellen. Die Hochhäuser hätten wegen ihrer (Über-) Höhe keine räumlichen Bezüge zu anderen Hochhäusern.

5.3.2.

Die Rekursgegner 1 und 3 halten dem entgegen, dass das dem Gestaltungsplan zugrundeliegende und damit ermöglichte Richtprojekt "Ensemble" das Resultat eines als qualifiziertes Konkurrenzverfahren durchgeführten Investoren-Studienauftragsverfahrens sei. In dieser Beurteilung sei dem weiterbearbeiteten Projekt durchgehend eine besonders gute Gesamtwirkung attestiert und der ortsbauliche Gewinn durch die Hochhäuser bestätigt worden.

Sodann führen sie zusammengefasst aus, dass das Quartier Zürich-West seit den 1990er-Jahren einem starken Wandel unterliege. Zu den älteren Industrie-, Logistik- und Bürobauten hätten sich neue Wohn- und Wohn-/Geschäftshochhäuser gesellt, die die Silhouette des Quartiers und der Stadt immer stärker geprägt hätten. Das Hardturm-Areal sei aufgrund seiner Grösse und seiner Lage am Kreuzungspunkt wichtiger Verkehrsachsen, welcher quasi den Abschluss des Entwicklungsgebiets Zürich-West und den Übergang zum Entwicklungsgebiet Altstetten bilde, von grosser städtebaulicher Bedeutung. Die präzise in den Perimeter gesetzten Volumen des Projekts "Ensemble" reflektierten die gewachsenen industriellen Strukturen des Escher-Wyss-Quartiers. Die geplanten Hochhäuser würden fortschreiben, was in Zürich-West in den letzten Jahren Gestalt angenommen habe: Ein Gebiet mit locker gesetzten Hochhäusern, die sich in Materialisierung und Höhenentwicklung unterscheiden würden, aber dennoch prägend seien für das Gebiet. Die beiden Hochhäuser setzten an der Kreuzung Pfingstweid-

und Hardturmstrasse einen wichtigen städtebaulichen Akzent; damit komme ihnen die Funktion des verbindenden Scharniers zu, sie seien der "Missing Link", der die verschiedenen Gebiete Zürich-West / Altstetten / Freiräume Hardhof & Limmat - zusammenführe. Die Sockelbauten der Hochhäuser würden zusammen mit dem Stadion und der Genossenschaftssiedlung einen Horizont bilden, der die Höhe der umliegenden Bauten aufnehme und so die kontextuelle Verortung in die unmittelbare Umgebung sicherstelle.

Die Beurteilung der Voraussetzungen von § 284 Abs. 1 und 2 PBG erfolge in der Stadt Zürich anhand der Vorgaben der Hochhaus-Richtlinien und diese Vorgaben würden durch das Projekt "Ensemble" erfüllt. Dass die Hochhaus-Richtlinien die Voraussetzungen von § 284 Abs. 1 und 2 PBG und dabei insbesondere den Nachweis des ortsbaulichen Gewinns zudem korrekt umsetzen, werde in der Lehre bestätigt. Dem Bezug zum öffentlichen Raum und der Schaffung von Innen- und Aussenräumen mit Öffentlichkeitscharakter, werde mit dem Projekt "Ensemble" grosse Beachtung geschenkt.

Sodann treffe zu und sei auch stets transparent gemacht worden, dass der Investoren-Studienauftrag aufgrund der bisherigen Planungsgeschichte zum Ziel gehabt habe, privaten Investorinnen und Investoren den Weg für ein privat finanziertes Fussballstadion auf dem Areal Hardturm zu ebnen. Deshalb sei Inhalt des Studienauftragsprojekts neben dem Fussballstadion und dem gemeinnützigen Wohnungsbau auch ein Investorenprojekt, welches es den privaten Investoren erlauben würde, die notwendige Rendite zu erwirtschaften, da ein Fussballstadion für sich nicht rentabel betrieben werden könne. Der Standort der Hochhäuser stehe damit in engem Zusammenhang mit dem Stadion. Das Investorenprojekt andernorts zu realisieren, sei sowohl aus planerischen Gründen als auch aus Gründen der Finanzierung nicht praktikabel. Zudem sei die Erzielung einer hohen baulichen Dichte mittels Hochhäusern an diesem Standort auch durch die übergeordneten richtplanerischen Vorgaben klar begründet

Die Hochhäuser lägen ferner keineswegs in unmittelbarer Nähe von Wohnbauten, sei doch der westliche Teil des Gestaltungsplanperimeters umgeben von Strassen und in deren Anschluss von einer Industrie- und einer Freihaltezone.

Die private Rekursgegnerschaft argumentiert entsprechend und verweist u.a. ebenfalls auf die Beurteilung der Fachjury. Zudem merken sie an, dass die mit dem Gestaltungsplan zulässigen Hochhäuser auch dem aktuellen Entwurf der überarbeiteten Hochhaus-Richtlinien entsprechen.

5.3.3.

In ihrer Replik nehmen die Rekurrierenden ergänzend Bezug auf diesen Entwurf der Hochhaus-Richtlinien. Die fünf übergeordneten städtebaulichen Prinzipien, welche der Entwurf definiert, würden bestätigen, dass Hochhäuser im Hardturm-Areal städtebaulich nicht richtig seien.

5.3.4.

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 Siedlungsrandern, 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 und die erhöhten Anforderungen an die architektonische Gestaltung von Hochhäusern gemäss § 284 Abs. 2 PBG nicht direkt anwendbar sind. 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).

5.3.5.

Die Rekursgegnerschaft nennt in ihren Ausführungen, auf die verwiesen werden kann, einleuchtende und überzeugende Gründe für das geplante Baukonzept mit zwei Hochhäusern. Schlüssig ist ihre Argumentation vor allem, weil sie sich auf die Einschätzung des Ausschusses des Fachgremiums stützen, welcher die städtebaulichen und architektonischen Aspekte beurteilt und eingehend erläutert (Protokoll des Amtes für Städtebau vom 1. März 2019 zur Beurteilung der Weiterbearbeitung). Zu betonen ist die Verbindungsfunktion des Projektes zwischen Kreis 5 und Altstetten und Höngg sowie die Setzung eines kräftigen Akzentes am besagten Verkehrsknotenpunkt durch die Hochhäuser. Auch die Einbettung in das Entwicklungsgebiet Zürich-West sowie die übrige Landschaft ist gelungen. Hinzu kommen der enge planerische Konnex zwischen dem Stadion und der Wohnnutzung sowie der Umstand, dass sich das westliche Hardturm-Areal aufgrund seiner zentralen und sehr gut erschlossenen Lage grundsätzlich für eine verdichtete Überbauung mit

Hochhäusern eignet (auch aufgrund des Schattenwurfs in Richtung Strassenraum und Erholungszone bzw. Tramwendeplatz Hardhof; vgl. BGr 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022, E. 3.5.2.2).

Grundlagen zur qualitativen Beurteilung von Hochhausprojekten liefern in der Stadt Zürich die erwähnten Hochhaus-Richtlinien. Diese halten unter dem Titel der städtebaulichen Prinzipien unter anderem fest, Hochhäuser gehörten in zentrumsnahe Gebiete und nicht in die Peripherie; Baugebietsränder seien sensibel, so dass an den Übergängen zu Freihalte- und Erholungszone keine Hochhäuser stehen dürften; ausgenommen seien weiter topographisch empfindliche und bevorzugte Wohngebiete wie Hang-, Anichts- und Aussichtslogen. Spezifisch die Anforderungen an Hochhäuser im als "weniger empfindlich" qualifizierten Gebiet I betreffend wird unter anderem ausgeführt, der Bezug zu den bestehenden und projektierten Gebäuden grossmassstäblichen und heterogenen Charakters sei mit grosser Sorgfalt herzustellen. Hochhäuser sollen weiträumig mit dem Stadtkörper in präzise Beziehung treten und wenn möglich Gruppen bilden. Weiter sei die Schaffung von Innen- und Aussenraum mit hohem Öffentlichkeitscharakter von grosser Bedeutung und solle die Anordnung des Hochhauses, seine Erdgeschossgestaltung und seine umgebenden Aussenräume die Vernetzung der bestehenden und geplanten öffentlich zugänglichen Freiräume unterstützen. Im Sinne allgemein geltender architektonischer Anforderungen werden schliesslich unter anderem die besondere Bedeutung der Proportionen, die sorgfältige Gliederung und die hohe Qualität von Grundriss und Schnitt erwähnt.

Die Rekurrierenden vermögen nicht aufzuzeigen, weshalb das Projekt den Hochhaus-Richtlinien widersprechen würde – was gleichermassen für die aktuell geltende Fassung sowie den Entwurf der Neufassung gilt. Die Hochhäuser setzen genau die dort festgehaltenen Anforderungen um, wie dies die Rekursgegnerschaft zutreffend vorbringt. Insbesondere wird der Bezug zum grossmassstäblichen Entwicklungsgebiet Zürich-West hergestellt. Auch die gewünschte Gruppenbildung wird im räumlichen Zusammenhang mit dem über 100 m hohen Prime Tower sowie den zahlreichen weiteren Hochhäusern in der näheren Umgebung bestens umgesetzt, wie am Augenschein erkannt werden konnte (vgl. Augenschein-Protokoll, Fotos Nrn. 8 bis 11). Es ist zudem unerheblich, dass der Standort am Rand des Hochhausgebiets I liegt, solange er Teil des entsprechenden Gebiets ist.

Gesamthaft ist das Bebauungskonzept sachlich begründet, in sich stimmig und den örtlichen Gegebenheiten hinsichtlich Siedlung und Landschaft angemessen. Daraus ergibt sich auch, dass sich zwei Hochhäuser in diesem Kontext den gemäss § 284 Abs. 1 PBG verlangten ortsbaulichen Gewinn bringen können.

5.4.1.

Die Rekurrierenden machen weiter eine Beeinträchtigung der Nachbarschaft durch Schattenwurf geltend. Nach ihrer Auffassung sei § 284 Abs. 4 PBG nicht nur im Baubewilligungsverfahren, sondern auch bei der Gestaltungsplanung anzuwenden, da vorliegend recht präzise vorausgesagt werden könne, welchen Schatten die beiden Hochhäuser werfen würden.

Massgebend sei das Vergleichsprojekt gemäss § 284 Abs. 4 PBG. Weiche Art. 14 GPV davon ab, sei er ungesetzlich. Es sei nicht einsehbar, warum mit einem Vergleichsprojekt verglichen werden dürfte, das nach der Regelbauweise nicht bewilligungsfähig sei. Das Vergleichsprojekt müsse sich an die Regelbauweise halten. Die Eckpunkte seien die zulässige Höhe von 19 m und eine maximale Ausnützung von 200 %. Ausserdem müsse das Vergleichsprojekt eine bewilligungsfähige Gebäudelänge aufweisen. Der Vergleich zwischen diesen beiden Projekten zeige, dass die Hochhäuser weit aus grösseren Schatten werfen würden und die Nachbarschaft dadurch auch wesentlich länger von Sonnenentzug betroffen sei, als dies beim Vergleichsprojekt nach Regelbauweise der Fall wäre. Namentlich seien dies die Liegenschaften [...].

Besonders unter dem zusätzlichen Schatten leiden werde auch die "Schule am Wasser". Die beiden Hochhäuser würden ihren Schatten nicht nur auf das Schulhaus, sondern auch auf den Pausenplatz und auf den Sportplatz werfen, was die Anlage mehr als zwei Stunden beschatten werde.

Sodann sei die Frage, ob die Nachbarschaft in einer unzulässigen Weise beeinträchtigt werde, nicht getrennt pro Hochhaus zu beurteilen, denn die Nachbarn würden unter dem Schatten beider Hochhäuser leiden. Die Hochhäuser seien als Einheit, welche Schatten werfen, zu behandeln.

Schliesslich würden sich die Hochhäuser und das Stadion gegenseitig beschatten, was aber nicht ausgewiesen und beurteilt werde.

5.4.2.

Gemäss § 284 Abs. 4 PBG darf die Nachbarschaft nicht wesentlich beeinträchtigt werden, insbesondere nicht durch Schattenwurf in Wohnzonen oder gegenüber bewohnten Gebäuden.

Als wesentliche Beeinträchtigung durch Schattenwurf im Sinne von § 284 Abs. 4 PBG gilt bei überbauten Grundstücken die an den mittleren Wintertagen länger als drei Stunden dauernde Beschattung der bewohnten oder in Wohnzonen liegenden Nachbargebäude, in der Regel an ihrem Fusspunkt gemessen (§ 30 Abs. 1 lit. a der Allgemeinen Bauverordnung [ABV] in der seit 1. August 2021 in Kraft stehenden Fassung; zuvor galten zwei Stunden als Grenzwert).

Gemäss § 30 Abs. 2 ABV liegt keine wesentliche Beeinträchtigung durch Schattenwurf vor, wenn mit einem in allen Teilen den Vorschriften entsprechenden kubischen Vergleichsprojekt nachgewiesen wird, dass eine der Bau- und Zonenordnung entsprechende Überbauung keine geringere Beschattung des Nachbargrundstückes nach sich zieht.

Der fragliche Art. 14 Abs. 2 GPV lautet wie folgt: Für den Nachweis des Schattenwurfs wird ein Vergleichsprojekt festgelegt, das durch die rechtskräftigen Baulinien begrenzt wird. Das Vergleichsprojekt hat eine maximale Gebäudehöhe von 25 m ab dem gewachsenen Boden und eine Firsthöhe von 7 m einzuhalten.

5.4.3.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat sich bereits eingehend mit der rekurrentischerseits aufgebrachten Thematik – ob in einem Gestaltungsplan ein Vergleichsprojekt festgelegt werden kann – befasst. Den damaligen Urteilen lag der private Gestaltungsplan "Stadion Zürich" zugrunde, mithin ein früheres Stadionprojekt, ebenfalls das Hardturm-Areal betreffend. Erwogen wurde grob zusammengefasst, dass die Abmessungen des Vergleichsprojekts auch im Rahmen des Gestaltungsplans definiert werden dürften. Werde das Vergleichsprojekt im Rahmen des Gestaltungsplans abweichend von der geltenden BZO definiert, so müsse dieses Vergleichsprojekt der übergeordneten Planung und den Grundsätzen und Zielen der Raumplanung entsprechen (VB.2004.00234 vom 5. Juli 2004, E. 6.6 sowie VB.2004.00193 vom 9. Juni 2004, E. 4.2). Die Rekurrierenden legen nicht

dar, weshalb an dieser einschlägigen Rechtsprechung nicht festgehalten werden sollte. Entgegen ihrer Auffassung wird § 284 Abs. 4 PBG nicht "geändert", sondern durch Art. 14 Abs. 2 GPV mit einer Definition des Vergleichsprojekts konkretisiert.

Vorliegend weicht das Vergleichsprojekt von der gemäss BZO geltenden maximalen Gebäudehöhe von 19 m ab (Art. 18 Abs. 1 BZO). Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hatte die nahezu identische Konstellation zu beurteilen und kam in den zitierten Entscheiden diesbezüglich zum Ergebnis, dass nicht ersichtlich sei, inwiefern die Zulassung einer Gebäudehöhe von 25 m, wie sie bereits früher einmal gegolten habe, der übergeordneten Planung oder den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widersprechen sollte. Das Areal liege gemäss dem damaligen kantonalen Siedlungsplan 1995 in einem Zentrumsgebiet von kantonalen Bedeutung, welches die Ausscheidung von Mischzonen hoher Dichte verlange (VB.2004.00193 vom 9. Juni 2004, E. 4.3). Diese Gegebenheiten haben sich bis heute nicht massgeblich verändert. Auch die Rekurrierenden erklären nicht, weshalb das Vergleichsobjekt der übergeordneten Planung und den Grundsätzen und Zielen der Raumplanung widersprechen sollte. Da im vorliegenden Fall mit Art. 14 Abs. 2 GPV eine weitgehend identische Gestaltungsplanvorschrift für das Vergleichsprojekt zur Debatte steht, ist diese vor dem Hintergrund der dargelegten Rechtsprechung als zulässig zu qualifizieren.

5.4.4.

Was die konkrete Beeinträchtigung durch Schattenwurf im Sinne von § 284 Abs. 4 PBG anbelangt, so ist diese als Teil der Detailprojektierung erst im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen (s. vorstehend E. 5.3.4.; vgl. auch BRGE III Nr. 0208/2015 vom 15. Dezember 2015, E. 6.5.2; vgl. auch BGr 1C_267/2007 und 1C_269/2007 vom 28. Februar 2008 zu einem Vorgängerprojekt, wo der Schattenwurf erst im Baubewilligungsverfahren beurteilt wurde). Demzufolge sind im Gestaltungsplanverfahren keine entsprechenden Nachweise zu erbringen.

Dennoch wird grundsätzlich bereits im vorliegenden Gestaltungsplanverfahren nachgewiesen, dass die einzelnen Hochhäuser des Richtprojekts keinen länger als zwei Stunden dauernden Schatten auf bewohnte oder in Wohnzonen liegende Nachbargebäude werfen (vgl. Richtprojekt, 2-Stunden-Schat-

tenplan_Vergleichsobjekt vom 13. November 2018, act. 23.2.5.). Der 2-Stunden-Schatten trifft ausschliesslich auf die Hardturmstrasse sowie den dahinter in der Erholungszone liegenden Hardhof. Eine wesentliche Beeinträchtigung durch Schattenwurf im Sinne von § 284 Abs. 4 PBG würde somit nicht vorliegen (§ 30 Abs. 1 ABV), was erst recht für den heute und in einem nachfolgenden Baubewilligungsverfahren anwendbaren 3-Stunden-Schatten gilt (vgl. nachgereichter 3-Stunden-Schattenplan vom 30. April 2021 in act. 23.10 und 29.14). In einem Punkt beanstanden die Rekurrierenden aber die vorliegenden Schattendiagramme zu Recht: Diese weisen lediglich den 2- bzw. 3-Stunden-Schatten der einzelnen Hochhäuser für sich aus. Ausserhalb dieser betroffenen Gebiete wird es aber mutmasslich noch Flächen geben, welche von beiden Hochhäusern zusammen mehr als 2 bzw. 3 Stunden beschattet werden. Da beide Hochhäuser gemeinsam projiziert werden und sehr nahe beieinander stehen, rechtfertigt sich vorliegend eine gesamtliche Betrachtungsweise: Im künftigen Baubewilligungsverfahren wird das Gebiet, welches durch die Hochhäuser im Teilgebiet C gesamthaft länger als drei Stunden beschattet wird, zu markieren sein um als Nachweis der unwesentlichen Beeinträchtigung der Nachbarschaft zu dienen.

Nördlich des Teilgebiets C befinden sich in einem relativ grossen Umkreis keine bewohnten Gebäude. Erst jenseits der Limmat, in weit mehr als 200 m Entfernung liegt die nächste Wohnzone. Es ist daher im jetzigen Verfahrensstadium auch ohne korrekte Schattendiagramme anzunehmen, dass es möglich sein wird, innerhalb der Gestaltungsplanvorgaben Hochhäuser zu realisieren, welche nicht zu einer wesentlichen Verschattung führen. Aus diesem Grund ist der Schattenwurf erst im Baubewilligungsverfahren für das konkrete Projekt zu prüfen.

Wenn – wie auch bei der bereits vorliegenden Einzelbetrachtung – keine bewohnten Nachbargebäude von relevantem Schattenwurf betroffen sind, wird sich die Auseinandersetzung mit dem "Vergleichsschatten" im Sinne von § 30 Abs. 2 ABV (sowie die obige Prüfung von Art. 14 Abs. 2 GPV auf seine Rechtmässigkeit hin) erübrigen.

Die Rekurrierenden ziehen die Schattenpläne im Übrigen nicht in Zweifel. Sie erwähnen einzig eine übermässige Beschattung der Liegenschaften [...] sowie der "Schule am Wasser", welche jenseits der Limmat auf dem Grund-

stück Kat.-Nr. 4 liegt. Erstere Überbauung wird, wenn überhaupt, vom geplanten Baukörper des Teilgebietes A beschattet, wobei der Gestaltungsplan im Teilgebiet A kein Hochhaus zulässt (Art. 16 Abs. 1 GPV), weshalb die Vorschriften zur Beschattung von Vornherein nicht zur Anwendung gelangen. Die "Schule am Wasser" liegt weit ausserhalb sowohl des ursprünglich massgeblichen 2-Stunden-Schattens wie auch des 3-Stunden-Schattens der einzelnen Hochhäuser. Eine wesentliche Beeinträchtigung kann daher ausgeschlossen werden.

Die von den Rekurrierenden weiter erwähnten gegenseitigen Beschattungen durch die geplanten Baukörper selbst werden ebenfalls im Baubewilligungsverfahren zu prüfen sein. Eine Beschattung durch das Stadion ist aufgrund der beschränkten Gesamthöhe im Teilgebiet B auf 20 m baurechtlich aber nicht relevant. Das Hochhaus Ost beschattet das Hochhaus West zudem einzig im 2-Stunden-Schatten und auch dort nur in Bereichen, wo keine Wohnnutzungen vorgesehen sind (vgl. Richtprojekt, 2-Stunden-Schattenplan_Ansicht, act. 23.2.5.).

5.4.5.

Zusammengefasst erweisen sich die rekurrentischen Rügen hinsichtlich der Beeinträchtigung der Nachbarschaft durch Schattenwurf als nicht stichhaltig.

5.5.1.

Die Rekurrierenden vertreten den Eventualstandpunkt, die kommunale Regelung über die Höhen von Hochhäusern gemäss Ergänzungsplan sei verbindlich und es dürfe davon nicht – auch nicht mit einem Gestaltungsplan – abgewichen werden. Dürfte diese angeblich breit abgestimmte Regelung über die maximalen Höhen (hier: 80 m) durchbrochen werden (durch eine Höhe von 140 m), würde die differenzierte Festlegung nach Lage und Höhe ihren Sinn verlieren. Dies werde durch die ausdrückliche gesetzliche Regelung bestärkt: Dass eine Abweichung von § 279 PBG über die Fassadenhöhe durch Gestaltungspläne zulässig sei, sehe das PBG nicht vor. Im Gegenteil: Hochhäuser seien nur dort gestattet, wo die Bau- und Zonenordnung es gestatte (§ 282 PBG). In ihrer Replik ergänzen sie, die Hochhaus-Richtlinien könnten die Regelungen im PBG nicht übersteuern.

5.5.2.

Wie bereits erwähnt, darf mit dem Gestaltungsplan von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden; er ersetzt die Grundordnung (§ 83 Abs. 1 PBG). Vorschriften über die Beschränkung der äusseren Abmessungen eines Gebäudes (so etwa betreffend Geschoszahl, Gebäudehöhe, Verhältniswerte usw.) stellen typische Regelungsinhalte eines Gestaltungsplans dar (VB.2014.00454 vom 29. Januar 2015, E. 3.2). Auch der "Ergänzungsplan Hochhausgebiete" sowie Art. 9 Abs. 2 BZO, wonach die zulässige Gesamthöhe für Hochhäuser in den entsprechenden Gebieten 80 m betrage, sind Teil der Regelbauweise, welche ersetzt werden kann. Gegenteiliges ergibt sich auch nicht aus § 282 PBG, wonach Hochhäuser nur gestattet sind, wo die Bau- und Zonenordnung sie zulässt, zumal Gestaltungspläne ebenfalls zur Bau- und Zonenordnung im Sinne von § 282 PBG gehören (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., S. 1195).

Daher ist auch nicht zu beanstanden, dass der Gestaltungsplan Hochhäuser von mehr als 80 m vorsieht.

5.6.1.

Die Rekurrierenden machen sodann geltend, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb das streitgegenständliche Grundstück Kat.-Nr. 1 im Hochhausgebiet I liege. Nordwestlich grenze es an eine grossflächige Erholungszone (mit der Limmat). Auf der anderen Seite der Limmat steige der Hönningerberg an. Hochhäuser auf der Parzelle Kat.-Nr. 1 beeinträchtigten die gute Aussichtslage aus diesem Gebiet. Die Hochhäuser würden die Sicht vom Hönningerberg über den Zürichsee in die Alpen und zum Üetliberg verbauen. Die Ziele, welche mit § 284 PBG und den konkretisierenden Hochhaus-Richtlinien verfolgt würden, würden missachtet.

5.6.2.

Im Ergebnis kommt diese Rüge wiederum einer akzessorischen Anfechtung des rechtskräftigen festgesetzten Hochhausgebiets I gleich. Bereits vorstehend wurde aufgezeigt, dass eine solche vorliegend nicht zuzulassen ist (E. 5.2.4).

5.6.3.

Gleichwohl ist festzuhalten, dass die Zuweisung zum Hochhausgebiet I keineswegs den Hochhaus-Richtlinien widerspricht: Wie die Rekurrierenden an sich zutreffend erwähnen, bezeichnen die städtebaulichen Prinzipien, welche den Hochhaus-Richtlinien zugrunde liegen, Baugebietsränder als sensibel. An den Übergängen zu Freihalte- und Erholungszonen dürften demzufolge keine Hochhäuser stehen (S. 4). Welche Gebiete mit Baugebietsränder gemeint sind, wird in den Hochhaus-Richtlinien kartografisch dargestellt. Es handelt sich um Gebiete, welche das Siedlungsgebiet von den grossen Naturräumen nach Südwesten (Üetliberg/Albiskette) und Nordosten (Hönggerberg und Zürichberg) abgrenzen. Das Hardturm-Areal liegt nicht an einem Baugebietsrand. Auch wenn es an die Erholungszone und den Limmatraum anschliesst, liegt das Gebiet noch immer mitten im Siedlungsgebiet. Der Baugebietsrand wird im Norden erst nördlich von Höngg erreicht.

Die Hochhaus-Richtlinien nennen sodann das Prinzip des Schutzes der Aussicht, weshalb topografisch empfindliche und bevorzugte Wohngebiete wie Hang-, Ansichts- und Aussichtslagen von den Hochhausgebieten ausgenommen sein sollten. Folglich sollen *innerhalb* dieser Gebiete keine Hochhäuser errichtet werden, wie sich nebst dem Wortlaut ebenfalls zweifellos aus den Markierungen in der Karte ergibt (S. 4). U.a. liegen der Hönggerberg wie auch der Zürichberg in diesen Aussichtslagen. Das Hardturm-Areal gehört nicht dazu.

5.7.

Gesamthaft verfangen die rekurrentischen Rügen, welche die Zulässigkeit der geplanten Hochhäuser betreffen, allesamt nicht.

6.1.

Die Rekurrierenden monieren eine ungenügende Einordnung der mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten und Anlagen in die Umgebung. Zwei Hochhäuser an diesem Ort störten: Sie würden nicht an den Siedlungsrand passen, sie seien gegen Süden, Westen und Norden ausgestellt, sie würden nicht zur kleinräumigen Bebauung am Limmatufer passen, sie störten den landschaftlich empfindlichen Limmatraum und versperrten den freien Blick vom Hönggerberg in die Stadt und über den Zürichsee. Auch wenn nicht ex-

plizit gesetzlich geregelt, ziele der Gestaltungsplan auf eine über die Gestaltungsanforderungen von § 238 PBG hinausgehende Qualität ab: Vorausgesetzt sei eine städtebaulich und architektonisch einwandfreie Überbauung. Dieses Ziel werde mit dem Gestaltungsplan, der nicht einmal die Anforderungen von § 238 PBG erfülle, nicht erreicht. Gleiches gelte für die geforderte architektonisch besonders sorgfältige Gestaltung (§ 284 Abs. 2 PBG).

6.2.

Wie bereits vorstehend erwähnt, sind die allgemeine Gestaltungsvorschrift von § 238 Abs. 1 PBG und die erhöhten Anforderungen an die architektonische Gestaltung von Hochhäusern gemäss § 284 Abs. 2 PBG nicht direkt anwendbar (vgl. E. 5.3.4.). Zu prüfen ist, was aus ästhetischer Sicht gegen die Zulassung von Baukörpern mit den im Gestaltungsplan zulässigen Ausmassen spräche. Was die Rekurrierenden diesbezüglich vorbringen, wurde bereits in den vorstehenden Erwägungen widerlegt (insb. E. 5.3.5.). Zu bemerken ist einzig noch, dass am Limmatufer zwar tatsächlich kleinräumige Zeilenbauten vorhanden sind, die im Gestaltungsplan vorgesehenen Bauten jedoch im Gebiet zwischen dem Gleisfeld und der Berner- bzw. Hardturmstrasse liegen, sie die dortige grossmassstäbliche Formensprache fortschreiben und sich dort zweifelsfrei einbetten (vgl. Augenschein-Protokoll, Fotos Nrn. 7 bis 11). Hinzu kommt, dass das Gestaltungsplangebiet gemäss den planerischen Vorgaben dicht zu bebauen ist.

Was allfällige über § 238 PBG hinausgehende Anforderungen anbelangt, so bringen die Rekurrierenden lediglich vor, dass diese nicht erreicht würden. Dies genügt den Begründungsanforderungen offensichtlich nicht, weshalb nicht weiter darauf einzugehen ist.

7.1.

Im Rekurs wird ferner vorgebracht, der Perimeter des Gestaltungsplans sei für die mit dem Gestaltungsplan ermöglichte Nutzung nicht genügend erschlossen. Es handle sich um das erste Fussballstadion seit Jahrzehnten, das keinen direkten Anschluss an die SBB mit einer eigenen Haltestelle haben werde. Für das Fussballstadion sei eine direkte Erschliessung mit der S-Bahn unabdingbar. Dazu komme, dass die Erschliessung durch den ÖV noch schlechter sei als theoretisch dargestellt: Die VBZ würden den Tram-

betrieb nach den Spielen wegen der Hooligan-Problematik reduzieren. Angesichts des grossen Verkehrsaufkommens, das die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten und Anlagen erzeugen würden, sei nicht nur eine gute, sondern eine sehr gute Erschliessung mit Tram und Bus sowie mit Velo- und Fusswegen Pflicht. Im Gestaltungsplan sei die geforderte Anbindung oder Ausrichtung des Fuss- und Zweiradverkehrs auf die Haltestellen des öffentlichen Verkehrs resp. auf die angrenzenden Fuss- und Radwege nicht geregelt. In der Replik wird ergänzt, das übergeordnete Fuss- und Radwegnetz sei nicht vorhanden. Die Erschliessung der Wohnüberbauungen sei sodann wegen des Fussballstadions nicht gewährleistet und während Risikospielen nicht gegeben. Es sei auch nicht vorstellbar, wie die Erschliessung der beiden Hochhäuser funktionieren könne. Sodann äussern die Rekurrenden Sicherheitsbedenken hinsichtlich der Stadionzugänge für die Fussballfans. U.a. vermuten sie, dass man proaktiv die Pfingstweidstrasse schliessen müsse, um die Fans vor sich selbst oder anderen zu schützen. Letztlich werde die Erschliessung mit Notfallfahrzeugen nirgends festgelegt.

7.2.

Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG statuiert den Planungsgrundsatz, wonach Wohn- und Arbeitsgebiete schergewichtig an Orten geplant werden sollen, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind. § 237 Abs. 1 Satz 2 PBG setzt diesen Planungsgrundsatz als selbständiges kantonales Recht um. Laut dieser Bestimmung muss bei grösseren Überbauungen die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet sein. Dies setzt eine ÖV-Erschliessung voraus, die sich nach der Art, Lage und Zweckbestimmung der Baute richtet. Bei Anlagen, die einen bedeutenden Publikumsverkehr erzeugen, muss der Standort daher über ein leistungsfähiges und kundenfreundliches Verkehrsangebot verfügen, welches eine attraktive Alternative zum motorisierten Privatverkehr darstellt. Vorliegend ist nicht eine Baubewilligung, sondern ein Sondernutzungsplan zu beurteilen. Es fragt sich, ob dies die Anwendbarkeit von § 237 PBG in Frage stellt. Aus dem kantonalen Recht (§§ 91 und 237 PBG) kann nicht geschlossen werden, dass ein Zonenplan in einem bestimmten Areal grössere Überbauungen nur dann zulassen darf, wenn die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr bereits erfolgt und damit die Voraussetzungen für eine Baubewilligung in dieser Hinsicht bereits gegeben sind. Es wäre unsinnig, das Angebot an öffentlichem Verkehr mit seinen allenfalls beträchtlichen Investitionen bereits in einem

Zeitpunkt auszubauen, wo noch keineswegs feststeht, ob in einem bestimmten Gebiet aufgrund seiner künftigen Entwicklung auch tatsächlich mit einem grösseren Benutzer- oder Publikumsverkehr zu rechnen ist (VB.2001.00245 vom 21. März 2002, E. 6b).

Im Lichte des Planungsgrundsatzes von Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG und der Zweckmässigkeit der Planung ist immerhin zu prüfen, ob für die im Gestaltungsplan vorgesehene Nutzung eine den Anforderungen gemäss § 237 Abs. 1 PBG genügende Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr vorhanden ist oder zum gegebenen Zeitpunkt noch geschaffen werden kann. Dies gilt insbesondere im vorliegenden Fall eines projektbezogenen Gestaltungsplans, der auf eine konkrete und in naher Zukunft zu realisierende Nutzung ausgerichtet ist (vgl. VB.2004.00234 vom 5. Juli 2004, E. 5.2).

7.3.

Nach § 4 Abs. 3 lit. a der Angebotsverordnung gelten Siedlungsgebiete als durch den öffentlichen Verkehr erschlossen, wenn die Luftlinienentfernung zu einer Haltestelle von Linien, die der Feinerschliessung dienen, 400 m nicht übersteigt (unter Vorbehalt besonderer topographischer Verhältnisse). Dies trifft für den gesamten Gestaltungsplanperimeter offenkundig zu. Das gesamte Gebiet ist in der ÖV-Gütekategorie A, mithin der höchsten der sechs Güteklassen eingestuft (s. GIS-Browser, www.maps.zh.ch, Karte "ÖV-Güteklassen"). Unmittelbar angrenzend an das Gestaltungsplangebiet liegen die Tramhaltestellen Sportweg und Aargauerstrasse je mit der Tramlinie 4 und die Haltestelle Hardturm mit den Tramlinien 8, 13 und 17 (sowie der Nachtbuslinie N17). Über diese Tramlinien kann das Stadion innert wenigen Minuten Fahrzeit sowie in einem dichten Takt ab den S-Bahnhöfen Altstetten, Hardbrücke und Hauptbahnhof erreicht werden. Die Bahnhöfe Altstetten und Hardbrücke sind zudem beide nur einen viertelstündigen Fussmarsch entfernt. Die Erreichbarkeit des Hardturm-Areals mit dem öffentlichen Verkehr ist somit bereits heute als sehr gut zu qualifizieren.

7.4.

Der von den Rekurrierenden erwähnte Art. 28 Abs. 1 GPV besagt, dass die Erschliessung für den Fuss- und Veloverkehr auf die Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und auf die angrenzenden Fuss- und Radwege auszurichten ist. Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit Art. 25 Abs. 1 GPV zu le-

sen, wonach das Areal an das übergeordnete Fuss- und Radwegnetz anzuschliessen und durchlässig zu gestalten ist. Von besonderer Bedeutung sind dabei die während des Alltagsbetriebs zu gewährleistenden Arealquerungen westlich und östlich des Stadions sowie durch das Teilgebiet C.

Aus dem Verkehrsbericht geht hervor, dass das Areal mit dem bestehenden Fuss- und Radwegnetz sehr gut erschlossen ist, dass das Areal selbst künftig eine hohe Durchlässigkeit für den Fuss- und Veloverkehr aufweisen wird und dass sowohl der Bereich des Stadions wie auch des Genossenschaftsbaus an das umliegende Fuss- und Velowegnetz angeschlossen wird (vgl. Verkehrsbericht S. 16, 17 und 22, insbesondere Abbildung 6). Im Gestaltungsplan selbst sind denn auch mehrere öffentliche Fusswege und Veloverbindungen eingezeichnet. Die diesbezügliche rekurrentische Kritik ist nicht nachvollziehbar.

7.5.

Entgegen den rekurrentischen Ausführungen ist ferner die Erschliessung der Wohnbauten sowohl im Alltagsbetrieb als auch im Veranstaltungsbetrieb des Stadions gewährleistet. Dass im Veranstaltungsbetrieb – also während einiger Stunden im Jahr – zur Trennung der Fans und anderen Nutzern auf dem Areal Massnahmen ergriffen werden müssen, ändert an der vorhandenen Erschliessung nichts (vgl. im Detail dazu Kap. 5.4 des Sicherheitskonzepts Aussenraum). Selbstredend kann das Areal auch dann mit allen Fortbewegungsmitteln erreicht werden.

7.6.

Das Sicherheitskonzept Aussenraum macht Vorgaben und empfiehlt Massnahmen zur Gestaltung des Aussenraums des Areals, um Tatgelegenheiten zu verhindern und damit die faktische aber auch die subjektive empfundene Sicherheit auf dem Areal zu erhöhen (S. 5). Der Umstand, dass entsprechende Überlegungen bereits auf Stufe Gestaltungsplan angestellt worden sind, noch bevor die detaillierte Projektausarbeitung erfolgt, zeigt, dass diesen Fragen in hohem Masse Rechnung getragen wird, wie die Rekursgegnerschaft richtig erwähnt. Beispielsweise wird aufgezeigt, welche Massnahmen zu treffen sein werden, damit der Strassenverkehr und der Trambetrieb durch Fans nicht beeinträchtigt wird (S. 12 f.). Wenn die Rekurrierenden beim Zu- und Wegstrom von verfeindeten Fangemeinden Sicherheitsbeden-

ken haben, ist dies verfrüht, zumal der Gestaltungsplan nicht bereits die genaue Abwicklung des Stadionzutritts regeln muss (vgl. auch Art. 22 GPV). Trotzdem sieht das Sicherheitskonzept aber auch diesbezüglich bereits Massnahmen zur Trennung der jeweiligen Fanggruppierungen vor, welche zum jetzigen Zeitpunkt als zweckmässig einzustufen sind (S. 15 ff.).

Schliesslich wurde die Erschliessung auch in Bezug auf die Notfallfahrzeuge entgegen der rekurrentischen Darstellung bereits festgelegt (Art. 30 Abs. 2 GPV samt entsprechender Kennzeichnung im Plan, vgl. dazu auch Abb. 9, 10 und 11 des Verkehrsberichts mit konkreten Abwicklungen je nach Betriebszustand).

7.7.

Im Ergebnis erweisen sich die Rügen hinsichtlich der verkehrsmässigen Erschliessung als unbegründet.

8.1.

Der Rekurs enthält sodann mehrere Rügen, welche das Lärmschutzrecht betreffen.

8.2.1.

Vorab wird geltend gemacht, es sei fälschlicherweise davon ausgegangen worden, dass die Immissionsgrenzwerte gälten. Da der Gestaltungsplanperimeter nicht im Sinne von Art. 24 des Umweltschutzgesetzes erschlossen sei, kämen jedoch die Planungswerte zur Anwendung. Für die Frage, ob der Gestaltungsplanperimeter erschlossen sei, müsse auf den Zustand im Jahre 1985 abgestellt werden, das Jahr, in welchem das eidgenössische Umweltschutzrecht mit den entsprechenden lärmschutzrechtlichen Bestimmungen in Kraft getreten sei. Folgende Rechtstatsachen wiesen darauf hin, dass der Gestaltungsplanperimeter nicht erschlossen sei: Der Perimeter des Gestaltungsplans liege erst seit 2004 in der Zentrumszone Z5 mit Gestaltungsplanpflicht. In der Zentrumszone Z5 seien Wohnnutzungen, Handels- und Dienstleistungsbetriebe, Verwaltungen sowie höchstens mässig störende Gewerbebetriebe zulässig. Bisher sei der Perimeter nie für solche Nutzungen verwendet worden. Erst mit dem Gestaltungsplan sollen diese Nutzungen ermöglicht werden. Die Gestaltungsplanpflicht und die konkrete Umsetzung mit

dem Gestaltungsplan zeigten, dass der Perimeter von Grund auf neu erschlossen und genutzt werden solle. Der Gestaltungsplan regle die Erschliessung und Ausstattung für die neu zulässige und beabsichtigte Nutzung neu und abweichend von früheren Erschliessungen. Für die Anbindung des Areals an die Versorgungsinfrastruktur sei ein erheblicher Aufwand notwendig, der auch bauliche Massnahmen ausserhalb des Areals zur Folge habe.

8.2.2.

Art. 24 des Umweltschutzgesetzes (USG) bestimmt, dass neue Bauzonen für Wohngebäude oder andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur in Gebieten vorgesehen werden dürfen, in denen die Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten oder in denen diese Werte durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden können. Die Umzonung von Bauzonen gilt nicht als Ausscheidung neuer Bauzonen (Abs. 1). Werden die Planungswerte in einer bestehenden, aber noch nicht erschlossenen Bauzone für Wohngebäude oder andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, überschritten, so sind sie einer weniger lärmempfindlichen Nutzungsart zuzuführen, sofern nicht durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen im überwiegenden Teil dieser Zone die Planungswerte eingehalten werden können (Abs. 2).

Art. 30 der Lärmschutz-Verordnung (LSV), welcher Art. 24 Abs. 2 USG konkretisiert und präzisiert, besagt Folgendes: Die Bauzonen für Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen, die bei Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht erschlossen waren, dürfen nur so weit erschlossen werden, als die Planungswerte eingehalten sind oder durch eine Änderung der Nutzungsart oder durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden können. Die Vollzugsbehörde kann für kleine Teile von Bauzonen Ausnahmen gestatten.

8.2.3.

Eine Bauzone gilt als im Sinne von Art. 24 Abs. 2 USG und Art. 30 LSV i.V.m. Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 4 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 (WEG) erschlossen, wenn die vollständige, der jeweiligen Nutzungszone angepasste Erschliessung vorhanden ist. Es muss

eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt bestehen und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen müssen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist. Dabei ist nicht nur die einzelne Parzelle, sondern ein grösseres Gebiet massgeblich, und zwar der noch nicht (voll) erschlossene Teil einer Zone, soweit er für Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen bestimmt ist (zum Ganzen: BGE 147 II 484, E. 3.4 m.w.H.).

Der Gesetzgeber wollte mit Art. 24 Abs. 1 Satz 2 USG die raumplanungsrechtlich erwünschte Umzonung und Verdichtung auch in Gebieten ermöglichen, in denen die Planungswerte bereits überschritten sind, um zu verhindern, dass sich die Stadtzentren leeren und neue Nutzungen auf der grünen Wiese realisiert werden. Diese gesetzgeberische Intention ist auch bei der Auslegung von Art. 24 Abs. 2 USG zu berücksichtigen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist Art. 24 Abs. 2 USG daher nicht anwendbar, wenn eine für die bisherige Nutzung genügend erschlossene Bauzone umgezont werden soll und hierfür die Erschliessung angepasst oder ergänzt werden muss (BGr 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022, E. 4.3 mit zahlreichen weiteren Hinweisen).

8.2.4.

Zu prüfen ist damit, ob der Gestaltungsplanperimeter für die bisherige Nutzung hinreichend erschlossen ist. Wie erwähnt, war das Hardturm-Areal bereits seit dem Jahr 1929 mit einem Fussballstadion überbaut, bis es 2008 abgebrochen wurde. Das heute noch bestehende Parkhaus wurde im Jahr 1985 erstellt. Östlich des Stadions befand sich ein als Trainingsplatz genutztes Spielfeld. In jenem Zeitpunkt lag das Gebiet noch in der Industriezone, bevor es im Jahr 2004 der Zentrumszone Z5 zugeteilt wurde.

Damit steht fest, dass der Gestaltungsplanperimeter im Zeitpunkt der Umzonung von der Industriezone in die Zentrumszone im Jahr 2004 bereits überbaut war. Gleiches gilt für den von den Rekurrierenden genannten Zeitpunkt im Jahr 1985. Es liegt auf der Hand und wird auch von den Rekurrierenden nicht bestritten, dass das Areal für diese bauliche Nutzung hinreichend erschlossen war. Dass die geplante Überbauung eine andere oder angepasste Erschliessung bedingt, als sie für die bisherigen Bauten vorhanden war, wie die Rekurrierenden replicando geltend machen, ist nach dem vorstehend Dargelegten nicht ausschlaggebend.

Zu bemerken bleibt, dass es sich bei der vorliegend geplanten Überbauung geradezu beispielhaft um raumplanerisch sinnvolles "Bauland-Recycling" handelt, welches der anzustrebenden Verdichtung nach Innen dient. Dies soll gemäss der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht durch die Anwendung der Planungswerte vereitelt werden.

Damit gelangt nicht Art. 24 Abs. 2 USG, sondern Art. 24 Abs. 1 Satz 2 USG zur Anwendung. Es ist im Gestaltungsplanverfahren lediglich – aber immerhin – nachzuweisen, dass mit der zukünftigen Nutzung die Immissionsgrenzwerte (IGW) eingehalten werden können (Art. 22 Abs. 1 USG).

8.3.1.

Die Rekurrierenden machen als Eventualstandpunkt geltend, anhand des Richtprojekts sei erkennbar, dass die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden könnten. Da die IGW nicht bei allen lärmempfindlichen Räumen eingehalten werden könnten, werde eine Ausnahmegewilligung notwendig sein um eine Baubewilligung zu erlangen. Der Planungsbericht zeige nicht auf, inwiefern alle in Betracht fallenden Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 LSV in Betracht gezogen worden seien. Im Gegenteil erinnere die dort erwähnte Bewilligungspraxis, wonach eine Ausnahmegewilligung möglich sei, wenn bei Wohnungen, die von IGW-Überschreitungen betroffen sind, mindestens 1/3 der Räume lärmabgewandt orientiert seien, an die Vorgabe der Fachstelle Lärmschutz, welche das Baurekursgericht für widerrechtlich befunden habe. Die GPV liessen nach dem Giesskannenprinzip die Lüftungsfenster als Lärmschutzmassnahme zu. Es würden zudem ausdrücklich auch "rote Räume" (Räume mit IGW-Überschreitungen, ohne lärmabgewandtes Lüftungsfenster) für zulässig erklärt, entgegen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Verursacht durch den Strassenlärm würden beim Hochhaus West (Teilgebiet C) die IGW bei den Wohngeschossen der Süd- und Westfassade um bis zu 6 dB überschritten. Bei einer künftigen Bebauung gemäss dem Richtprojekt sei damit die Erteilung einer Ausnahmegewilligung von vornherein ausgeschlossen.

Da die IGW bei einem Projekt, welches nach den Vorgaben des Gestaltungsplans geplant werde, voraussichtlich überschritten würden, hätte namentlich auch geprüft werden müssen, ob Massnahmen an der Lärmquelle möglich und zumutbar seien.

8.3.2.

Die Rekursgegnerschaft hält dem grob zusammengefasst entgegen, mit einem angepassten Richtprojekt vom 6. November 2020 werde aufgezeigt, dass unter Beachtung der Gestaltungsplanvorschriften und dem bundesrechtlichen Lärmschutzrecht ein Projekt realisiert werden könne, ohne dass Ausnahmegewilligungen im Sinne von Art. 31 LSV erforderlich seien. Das angepasste Richtprojekt sehe eine Reduktion der Wohnnutzungen vor. Damit werde der zwischenzeitlich ergangenen Rechtsprechung zum Lärmschutzrecht gebührend Rechnung getragen.

8.3.3.

Gemäss Art. 22 USG dürfen Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, in lärmbelasteten Gebieten grundsätzlich nur erteilt werden, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Abs. 1) oder wenn die Räume zweckmässig angeordnet und die allenfalls notwendigen zusätzlichen Schallschutzmassnahmen getroffen werden (Abs. 2). Art. 31 Abs. 1 LSV nennt als mögliche Massnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes (lit. a) sowie bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen (lit. b). Können die Immissionsgrenzwerte trotz der genannten Massnahmen nicht eingehalten werden, so kann eine Ausnahmegewilligung erteilt werden, wenn an der Errichtung des Gebäudes ein überwiegendes Interesse besteht und die kantonale Behörde zustimmt (Art. 31 Abs. 2 LSV). Für Strassenverkehrs- und Eisenbahnlärm legen die Anhänge 3 und 4 der LSV Belastungsgrenzwerte fest. Diese sind in der Mitte jedes offenen Fensters eines lärmempfindlichen Raums einzuhalten (Art. 39 Abs. 1 LSV); die Einhaltung nur an dem am wenigsten exponierten "Lüftungsfenster" genügt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (BGE 142 II 100, E. 4; BGE 145 II 189, E. 8.1).

Art. 22 USG gilt im Baubewilligungsverfahren. Bereits auf der ersten Stufe der Nutzungsplanung muss jedoch feststehen, dass im Rahmen der späteren Planung eine geeignete Lösung gefunden werden kann (sog. Machbarkeitsnachweis), da es sich andernfalls um eine untaugliche Planung handeln würde (BGE 147 II 484, E. 4.3.1 mit Hinweisen).

8.3.4.

Aufgrund der lärmexponierten Lage des Gestaltungsplanperimeters zwischen stark befahrenen Strassen wurde im Planungsverfahren der Bericht Verkehrslärm erstellt, welcher die Lärmbelastung durch Strassenlärm auf das Richtprojekt nachweist und beurteilt. Gemäss diesem Bericht sind zahlreiche nach Südwesten ausgerichtete Wohnungen nachts von IGW Überschreitungen betroffen. Die Berichtsverfasserin gelangte zum Ergebnis, dass das Projekt nach der kantonalen Bewilligungspraxis zulässig sei. Diese Praxis ist heute als überholt anzusehen, was jedoch nicht ausschlaggebend ist, wie sogleich aufgezeigt wird.

Der Gestaltungsplan enthält in den Art. 42 - 44 GPV Festlegungen zum Lärmschutz. Die heutige Rechtsprechung zum Lärmschutzrecht ist gebietsweise strenger als die zu erfüllenden Massnahmen gemäss GPV, wie die Rekurrierenden an sich zutreffend erwähnen. Es versteht sich allerdings von selbst, dass das konkrete Bauprojekt dereinst das (aktuelle) Lärmrecht einzuhalten haben wird. Die Gestaltungsplanvorschriften vermögen das entsprechende Bundesrecht nicht abzuschwächen oder zu ersetzen (vgl. Art. 3 Abs. 3 GPV). Wenn bei der Ausarbeitung des Richtprojekts die zitierte bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Lüftungsfensterpraxis nicht mit einfluss, ist dies nicht rechtsverletzend. Auf Stufe Gestaltungsplan kann von der Festlegung konkreter Lärmschutzmassnahmen abgesehen werden, weil die genaue Positionierung und Ausgestaltung der dereinst zu erstellenden Gebäude noch unbekannt ist (vgl. zum Ganzen: BRGE IV Nr. 0002/2018 vom 11. Januar 2018 in BEZ 2018 Nr. 24, E. 5.2 m.H. auf BGr 1C_87/2012 vom 27. November 2012, E. 6.3 f.).

Gleichwohl wurde im vorliegenden Fall mit den Ergänzungen zum Richtprojekt vom 13. November 2018, Stand 6. November 2020, aufgezeigt, dass es möglich ist, unter Einhaltung der Vorgaben des Gestaltungsplans ein den lärmrechtlichen Anforderungen entsprechendes Vorhaben zu verwirklichen. So wurden in den Teilgebieten A und C Wohnflächen durch Gewerbeflächen ersetzt. Das ergänzte Richtprojekt sieht keine Überschreitungen von IGW bei lärmempfindlichen Räumen mehr vor. Folglich ist es nicht mehr zwingend auf eine Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 31 Abs. 2 LSV angewiesen. Dem halten auch die Rekurrierenden in ihrer Replik nichts mehr entgegen.

Bei diesem Ergebnis entfällt mangels IGW-Überschreitungen eine Prüfung der Möglichkeit und Zumutbarkeit von Massnahmen an der Lärmquelle.

8.3.5.

Zusammenfassend wird die konkrete Überprüfung der Einhaltung der massgebenden Grenzwerte abschliessend im Baubewilligungsverfahren zu erfolgen haben. Nach dem heutigen Planungsstand erscheint es jedenfalls als genügend gesichert, dass mit geeigneten baulichen bzw. gestalterischen Massnahmen oder durch Verzicht auf Ausschöpfung von (Wohn-) Nutzungsmöglichkeiten nicht auf Art. 31 Abs. 2 LSV zurückgegriffen werden muss (vgl. BGr 1C_53/2019 vom 3. Juni 2020, E. 7.2).

8.4.1.

Hinsichtlich des vom Stadion ausgehenden Sportlärms bringen die Rekurrierenden vor, als Neuanlage dürfe es nur gebaut werden, wenn die durch diese Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte (PW) in der Umgebung nicht überschreiten würden. Gemäss der BAFU-Vollzugshilfe zu Lärm bei Sportanlagen seien jährlich nur 15 bis 20 "seltene Ereignisse" zulässig. Darunter würden auch Meisterschaftsspiele von GC und FCZ fallen, was rund 40 Spiele ausmache. Dazu kämen die Cupspiele, die Testspiele, die Spiele des Europacups und der Champions League, Länderspiele sowie der Frauenfussball der beiden Clubs. Es würden damit weit mehr als 10 bis 20 "seltene Ereignisse" stattfinden. Die Beurteilung nach der BAFU-Vollzugshilfe Lärm basiere zudem auf bloss 40 Spielen und 80 Stunden Sportlärm im Jahr, was viel zu wenig sei.

Die GPV würden zudem weder eine intensivere Nutzung, die Nutzung als Trainingsbetrieb noch andere Nutzungen, welche in einem Fussballstadion möglich sind, explizit ausschliessen. Daher müsse die Lärmberechnung für den Sportlärm in Frage gestellt werden.

Letztlich zitieren die Rekurrierenden aus der Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat, wonach trotz lärmschutzrechtlichen Erleichterungen bei den Wohngebäuden innerhalb und ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters an manchen Empfangsorten dennoch Überschreitungen der IRW und der BRW resultierten. Sie verstünden nicht, weshalb zwei Hochhäuser und ein Genossenschaftsbau mit lärmempfindlich Nutzung einem lärmigen Fussballstadion errichtet werden sollen.

In der Replik wird noch hinzugefügt, dass offenbar keine Rücksicht genommen werde auf die Tatsache, dass sich der Stadionlärm recht ungebremst zum nahen Hönghang ausbreiten könne und dort zu erheblichen Störungen führen werde.

8.4.2.

Die Rekursgegner 1 und 3 entgegnen zusammengefasst, dass die Lärmbelastung durch das Fussballstadion im Verlauf des Planungsprozesses unter Beizug der kantonalen und städtischen Lärmschutzfachstellen sorgfältig ermittelt worden sei und es sei geprüft worden, mit welchen Massnahmen die Lärmeinwirkung reduziert werden könne. Im Gestaltungsplan seien entsprechende emissions- und immissionsmindernde Massnahmen verbindlich festgeschrieben worden. Die Richtwerte der Vollzugshilfe BAFU könnten nicht überall eingehalten werden, für das Stadion könnten gestützt auf Art. 25 Abs. 2 USG aber Erleichterungen gewährt werden könnten. Solche setzten voraus, dass an der geplanten Anlage ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe. Dass an der Errichtung des Fussballstadions an dieser Lage ein hohes öffentliches Interesse bestehe, ergebe sich aus dem Eintrag für ein Sportstadion im kantonalen Richtplan und sei auch vom Verwaltungsgericht bereits bestätigt worden. Solchen Bauten käme eine stark identitätsstiftende Wirkung zu. Sie sollten gemäss kantonalem Richtplan in den Stadtlandschaften und dabei insbesondere in den Zentrumsgebieten von kantonalen Bedeutung angesiedelt werden, mithin innerhalb des dicht besiedelten Gebiets. Beim Hardturm-Areal handle es sich damit um einen sachgerechten Standort für ein Fussballstadion. Es liege auf der Hand, dass Zürich als grösste Schweizer Stadt mit zwei in der Spitzenliga spielenden Fussballclubs, ein hohes öffentliches Interesse an einem reinen Fussballstadion auf Stadtgebiet habe. Belegt werde dieses hohe öffentliche Interesse auch durch die zu diesem Stadionprojekt bereits zwei durchgeführten Volksabstimmungen, welche mit zunächst 53 % (Finanzvorlage) und später 59 % (Gestaltungsplanvorlage) deutlich zu Gunsten des Stadionprojekts ausgefallen seien. Der Sportlärmbericht lege ferner schlüssig dar, dass beim Projekt und mit den GPV alle Lärmschutzmassnahmen umgesetzt würden, die wahrnehmbar und verhältnismässig seien und sich die Einhaltung der PRW an allen untersuchten Empfangspunkten als unverhältnismässig erweise.

Beim Nachweis, dass die Lärmbelastung nicht erheblich störend sei, komme der Vollzugsbehörde ein Ermessensspielraum zu. In der Weisung sei diese

Einzelfallbeurteilung unter Bezugnahme auf die diesbezüglichen Ausführungen im Bericht Sportlärm vorgenommen worden, worauf verwiesen werde. Es sei davon auszugehen, dass die Lärmeinwirkungen des Stadions trotz teilweiser Überschreitung der IRW als nicht störend eingestuft werden könnten und damit die Vorgaben von Art. 15 USG eingehalten seien. Angesichts der hoch zu gewichtenden öffentlichen Interessen am Fussballstadion an diesem Standort und der nicht schwer ins Gewicht fallenden Lärmbeeinträchtigung der Anwohnenden des Stadions sei die Gewährung von Erleichterungen im Sinne von Art. 25 Abs. 2 USG rechtmässig und damit von der Bewilligungsfähigkeit des Stadions auszugehen.

Die privaten Rekursgegnerinnen argumentieren ebenfalls in diesem Sinne.

8.4.3.

Die gesetzlichen Grundlagen zum Lärmschutzrecht sowie die entsprechende bundesgerichtliche Praxis wurden bereits vorstehend dargelegt (E. 8.3.3). In Bezug auf den Neubau des Fussballstadions bzw. den Sportlärm sind folgende Ergänzungen anzubringen:

Neue ortsfeste Anlagen dürfen gemäss Art. 25 Abs. 1 USG nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Abs. 1). Besteht ein überwiegendes öffentliches, namentlich auch raumplanerisches Interesse an der Anlage und würde die Einhaltung der Planungswerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für das Projekt führen, so können Erleichterungen gewährt werden; dabei dürfen jedoch unter Vorbehalt von Absatz 3 die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Abs. 2). Absatz 3 lässt in bestimmten, hier nicht interessierenden Fällen weitergehende Erleichterungen zu.

Wie Art. 22 USG gilt auch Art. 25 USG im Baubewilligungsverfahren. Bei der Sondernutzungsplanung ist einzig nachzuweisen, dass es möglich ist, die geplante Anlage so auszugestalten, dass sie den lärmrechtlichen Anforderungen entspricht (BGr 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022, E. 5.3 m.w.H.).

Fehlen Belastungsgrenzwerte, wie dies namentlich beim Sportlärm der Fall ist, so beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen im Einzelfall nach Art. 15, 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV), unter Berücksichtigung des

Charakters des Lärms, des Zeitpunkts der Lärmimmissionen, der Häufigkeit des Lärms, der Lärmempfindlichkeit und der Lärmvorbelastung der Zone (BGE 133 II 292, E. 3.3; BGr 1C_252/2017 vom 5. Oktober 2018, E. 5). Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat eine Vollzugshilfe für die Beurteilung des Lärms von Sportanlagen publiziert (überarbeitete Fassung 2017; nachfolgend: Vollzugshilfe Sportlärm). Diese sieht Planungsrichtwerte (PRW) und Immissionsrichtwerte (IRW) für den Normalbetrieb sowie für seltene Ereignisse (Tabelle 2 und 3 auf S. 23) vor, und zwar für den Tag (7 - 20 Uhr bzw. 8 - 20 Uhr an Sonn- und Feiertagen), den Abend (20 – 22 Uhr) und die Nacht.

Liegen die Lärmbelastungen unterhalb der Planungs- bzw. Immissionsrichtwerte, kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass die Störung höchstens geringfügig bzw. noch nicht erheblich störend ist und die Anlage somit bewilligungsfähig ist. Liegen die ermittelten Immissionen im Bereich der Richtwerte, d.h. werden diese nicht deutlich überschritten, besteht ein gewisser Spielraum bei der Beurteilung ihrer Störwirkung im Einzelfall. Dabei dürfen allerdings nur Aspekte berücksichtigt werden, die einen Einfluss auf die Störung haben (z.B. Hintergrundbelastung, Ortsüblichkeit, Akzeptanz, Hauptbelastung im Winter, Nutzung der lärmbeeinträchtigten Räume, Personen mit erhöhter Empfindlichkeit); dem öffentlichen Interesse am Betrieb der Anlage ist durch die Gewährung von Erleichterungen Rechnung zu tragen (vgl. zum Ganzen BGr 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022, E. 5.2 m.w.H.).

8.4.4.

Im Bericht Sportlärm wurde zur Ermittlung der Beurteilungspegel vorab eine Schätzung der Anzahl Fussballspiele, welche im Stadion ausgetragen werden sollten, angestellt. Dazu wurde der Spielplan der Super League herangezogen sowie Erfahrungswerte hinsichtlich der Heimspiele welche die beiden Zürcher Stadtclubs zusätzlich im Schweizer Cup, der Europa League und der Champions League in den Jahren 2011 bis 2018 bestritten haben. Der Durchschnitt dieser ausgetragenen Spiele betrage gemäss Bericht Sportlärm 39,9 Spiele pro Saison (S. 15 ff.).

Die Rekurrierenden rechnen hingegen allein mit rund 40 Meisterschaftsspielen, ohne diese Zahl zu belegen. Im 2019 erstellten Bericht Sportlärm wird noch von 18 Heimspielen je Club ausgegangen, also total 36 Spielen im neuen Stadion. Künftig ist von 38 Runden in der Super League auszugehen, also von 19 Heimspielen pro Club, was total 38 Meisterschaftsspiele ergibt

(<https://www.sfl-org.ch/themen/spielbetrieb/modus-ab-202324>, zuletzt besucht am 12. Juli 2023). Die gemittelten Erfahrungswerte in Bezug auf den Schweizer Cup sowie die Europa League und Champions League werden nicht konkret kritisiert und erscheinen plausibel. Ob noch vereinzelte Test- oder Länderspiele hinzukommen, ist aufgrund der ohnehin nur überschlagsmässigen Ermittlung nicht ausschlaggebend. Sowohl die Spiele der Frauenmannschaften als auch der Trainingsbetrieb sollen zudem gemäss rekursgegenerischer Darstellung ausserhalb des Stadions stattfinden, analog dem heutigen Zustand. Die ermittelte ungefähre Anzahl Fussballspiele ist somit nicht zu beanstanden.

8.4.5.

Dass die Nutzung des Stadions zu Trainingszwecken und dergleichen nicht explizit durch die GPV ausgeschlossen wird, ändert daran nichts. Wie die Rekursgegnerschaft zutreffend ausführt, wird es Sache des Baubewilligungsverfahrens sein, dafür zu sorgen, dass der Betrieb mittels eines entsprechenden Betriebsreglements verbindlich so ausgestaltet wird, dass die zulässigen Nutzweisen bzw. die Lärmvorgaben tatsächlich eingehalten werden und insbesondere keine zusätzlichen Nutzungen ermöglicht werden, welche die Einhaltung des Lärmschutzrechts in Frage stellen würden. Zu beachten ist jedenfalls, dass bereits auf der Stufe Gestaltungsplan mit der positiven Umschreibung der zulässigen Nutzungen in Art. 5 Abs. 2 GPV beispielsweise kulturelle Veranstaltungen von Vornherein ausgeschlossen werden.

8.4.6.

Umstritten bleibt die Unterscheidung zwischen dem "Normalbetrieb" und den "seltenen Ereignissen".

Die Vollzugshilfe Sportlärm unterscheidet wie erwähnt zwischen dem Normalbetrieb, den seltenen Ereignissen und den Veranstaltungen von herausragender Bedeutung. Unter dem Normalbetrieb werde eine typische Sportwoche mit einer intensiven Nutzung verstanden. Das heisse, die Ermittlung des Sportlärms finde über einen meist wiederkehrenden wöchentlichen Betrieb statt. Da sich die wöchentliche Auslastung über das Jahr hinweg verändern könne, finde die Ermittlung einer typischen Sportwoche in der Zeit statt, in welcher die Auslastung der Anlage am grössten sei. Besondere Ereignisse

und Veranstaltungen gälten als seltene Ereignisse, wenn sie ausnahmsweise stattfänden und daher auch betreffend die Geräuschbelastung aus dem allgemeinen Sportbetrieb herausragen würden (z. B. Clubmeisterschaften, Aufstiegsspiele, Turniere, Jubiläumsveranstaltungen). Die Anzahl seltener Ereignisse hätten dabei einem ortsüblichen Umfang zu entsprechen. Als Anhaltspunkt für die Anzahl seltener Ereignisse könne von maximal 15 - 20 Tagen ausgegangen werden. Es liege jedoch im Ermessensspielraum der Vollzugsbehörde die genaue Anzahl der seltenen Ereignisse, welche noch toleriert werden können, festzulegen. Auch bei der Beurteilung der Frage, welche Ereignisse als selten bezeichnet werden könnten, besitze die Vollzugsbehörde einen gewissen Handlungsspielraum. Sportveranstaltungen von herausragender Bedeutung seien ferner sehr seltene, nicht regelmässig wiederkehrende Veranstaltungen. So könnten zum Beispiel Welt- und Europameisterschaften oder eidgenössische Schwingfeste Veranstaltungen dieser Kategorie darstellen.

Im Bericht Sportlärm werden die am Wochenende stattfindenden Spiele der Super League dem Normalbetrieb zugeordnet, was ca. 32 Spiele pro Jahr ausmache. Die weiteren ca. 8 Spiele würden als seltene Ereignisse gelten, aufgrund der jeweiligen Spielzeiten an Werktagen in den Abendstunden. Die Klassifizierung sei in Abstimmung mit den kantonalen und städtischen Fachstellen für Lärmschutz erfolgt (S. 15 f.).

Im Urteil 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022 betreffend Nutzungsplanung Torfeld wick das Bundesgericht nicht vom dort vertretenen Standpunkt des BAFU ab, wonach die jährlichen 18 Heimspiele des FC Aarau in der Challenge League als Normalbetrieb gelten sollen (E. 5.7.1. und 5.8.). Weshalb im vorliegenden Fall die (am Wochenende stattfindenden) Meisterschaftsspiele im Unterscheid dazu als seltene Ereignisse zu qualifizieren wären, begründen die Rekurrierenden nicht und ist nach dem Gesagten auch nicht naheliegend. Die entsprechenden Ergebnisse im Bericht Sportlärm sind nicht zu beanstanden – erst Recht nicht vor dem Hintergrund des zu respektierenden Ermessens der Vollzugsbehörde.

8.4.7.

Hinsichtlich der überschrittenen Richtwerte legt die Rekursgegnerschaft die vorgenommene stufenweise Prüfung offen. Sie stützt sich auf die einge-

hende Beurteilung im Bericht Sportlärm (welche u.a. auch sechs Empfangspunkte am Hönningerhang miteinbezog) mitsamt der dort im Detail wiedergegebenen Abwägung der diesbezüglichen Interessen. Die verbleibenden Überschreitungen der Belastungsrichtwerte würden demzufolge u.a. aufgrund von Anzahl, Vorhersehbarkeit und Dauer von Fussballspielen sowie des geringen Anteils der betroffenen Stunden im Jahr als tolerierbar und mit der Umweltschutzgesetzgebung vereinbar beurteilt. Die Rekurrierenden halten dem auch in ihrer Replik nichts mehr entgegen, weshalb sich hierzu weitere Ausführungen erübrigen.

8.5.

Zusammengefasst sind die rekurrentischen Rügen in Bezug auf das Lärmschutzrecht nicht stichhaltig.

9.1.

Die Rekurrierenden vertreten die Auffassung, die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten und Anlagen würden den Anforderungen an den Ortsbild- und den Denkmalschutz nicht gerecht werden. Der Gestaltungsplan betreffe mehrere Objekte, welche im kantonalen Denkmalschutzinventar erfasst seien, wie das Hardturmviadukt, die Perm Waffenstellung A04875, das Fernmeldezentrum Herdern, das Hardturmviadukt sowie Archäologische Zonen. Im Weiteren betreffe er verschiedene Bauten, welche unter kommunalem Schutz stünden, wie die Bernoullihäuser, die Wohnsiedlung "à Porta-Häuser", die Wohnsiedlung an der Förrlibuckstrasse und das Migros Verwaltungsgebäude Herdern sowie die Sportanlage Hardhof. Für diese kantonalen und kommunalen Schutzobjekte gelte ein Umgebungsschutz. Es sei von Amtes wegen ein Gutachten zu den Schutzobjekten und deren Beeinträchtigung durch den Gestaltungsplan einzuholen. Die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten und Anlagen, insbesondere die beiden Hochhäuser, würden das Ortsbild schwer beeinträchtigen und hätten insbesondere negative Auswirkungen auf die Schutzobjekte in der Nähe des Gestaltungsplanperimeters. Die Rekurrierenden fügen schliesslich eine Visualisierung der Hochhäuser in ihre Rekurschrift ein mit dem Kommentar, dass ein Bild mehr als Worte sage.

In den Unterlagen zur Gestaltungsplanung würden sodann die Ausdrücke "Ortsbildschutz" oder "Denkmalschutz" nirgends erwähnt. Das beweise,

dass der Ortsbildschutz und der Denkmalschutz bei der Gestaltungsplanung nicht beachtet worden seien, nicht einmal bei der Interessenabwägung. Das sei ein Rechtsfehler.

Replizierend ergänzen die Rekurrierenden, dass die beiden Hochhäuser mit einer maximalen Höhe von 140 m grosse Auswirkungen auf das Ortsbild und auf Denkmäler hätten. Thema sei daher nicht die gemäss den Richtplänen angestrebte bauliche Dichte auf dem Hardturm-Areal. Dass sich der bauliche Massstab des Stadions trotz "zurückhaltender Höhenentwicklung" mit der kleinräumigen Bernoulli-Siedlung nicht vertrage, sei offensichtlich. Auch der Wert der inventarisierten à-Porta-Häusern werde durch das Fussballstadion und die beiden Hochhäuser arg beeinträchtigt.

9.2.

Welche drohenden Beeinträchtigungen die Rekurrierenden an welchen Inventarobjekten erblicken, bleibt nach diesen Ausführungen völlig unklar. Die Rekurrierenden kommen ihrer Rügeobliegenheit offenkundig nicht nach, wenn sie ausführen, der Gestaltungsplan "betreffe" Schutzobjekte und pauschal auf eine Visualisierung verweisen. Erst recht mangelt es an einer Auseinandersetzung mit den Schutzziele der jeweiligen Objekte. Damit fehlt es an genügenden Rügen bezüglich allfälliger Beeinträchtigungen von Denkmalschutzobjekten. Das Rekursverfahren dient nicht dazu, eine angefochtene Verfügung von Amts wegen zu überprüfen, ohne dass die Rechtsmittelbehörde wenigstens in Umrissen erkennen könnte, warum die rekurrierende Partei mit dieser Verfügung nicht einverstanden sei (statt vieler: VB.2010.00682 vom 9. März 2011, E. 2.2 m.w.H.; vgl. auch VB.2016.00510 vom 23. März 2017, E. 4.2).

Auch die im Rahmen der Replik geäusserte Auffassung des angeblich offensichtlich unverträglichen Massstabsprungs bleibt unsubstanziert. Gleichwohl kann zu diesem Punkt festgehalten werden, dass die Bernoullihäuser und die à Porta Siedlung je in sich geschlossen in Erscheinung treten und sich vom jeweiligen baulichen Umfeld abgrenzen. Zudem darf das im Teilgebiet B situierte Stadion maximal 20 m hoch werden und wird die benachbarte à Porta Siedlung daher kaum überragen (Art. 16 Abs. 1 GPV). Die Hochhäuser waren schliesslich eine erhebliche Distanz zu den genannten Objekten.

Auf die denkmalschutzrechtliche Thematik ist nach dem Gesagten nicht weiter einzugehen. Zur angeblich ungenügenden Interessenabwägung ist nachstehend in E. 22 einzugehen. Bereits an dieser Stelle ist zu bemerken, dass die Rekurrierenden nicht aufzeigen, inwiefern der Denkmalschutz vorliegend überhaupt ein tangiertes Interesse darstellen soll, welches zu Unrecht nicht miteinbezogen worden wäre.

9.3.1.

Hinsichtlich des Ortsbildschutzes führen die Rekurrierenden aus, die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten und Anlagen beeinträchtigten Objekte aus dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) in unzulässiger Weise. Das ISOS gelte unmittelbar, da im späteren Baubewilligungsverfahren (Ausnahme-) Bewilligungen nötig seien, welche jeweils eine Bundesaufgabe erfüllen würden. Der Gemeinderat habe nicht geprüft, ob im Lichte von Art. 6 NHG in die Inventarobjekte eingegriffen werden dürfe. In den Unterlagen zur Gestaltungsplanung werde der Ausdruck "ISOS" oder "Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz" oder "Ortsbildschutz" nirgends erwähnt. Es gebe auch keinen separaten Bericht zum Ortsbildschutz. Das belege, dass das ISOS bei der Gestaltungsplanung nicht beachtet worden sei, was ein Rechtsfehler darstelle. Es sei keine Interessenabwägung nach Art. 6 NHG durchgeführt worden. Ebenso sei kein Gutachten einer eidgenössischen Kommission nach Art. 7 NHG eingeholt worden. Bei der Gestaltungsplanung sei das ISOS nicht (und damit nicht genügend) berücksichtigt worden.

9.3.2.

Die Rekursgegner 1 und 3 halten dem zusammengefasst entgegen, Aspekte des Ortsbildschutzes seien primär mittels planungsrechtlicher Massnahmen umzusetzen. Im ISOS Stadt Zürich seien für den Gestaltungsplanperimeter keine Schutzanliegen vorhanden. Es seien in einem späteren Baubewilligungsverfahren mit Elementen der Erfüllung einer Bundesaufgabe keine ISOS-Schutzobjekte betroffen. Die sich aus dem ISOS ergebenden Anforderungen des Ortsbildschutzes seien integral über das gesamte Stadtgebiet betrachtet und für den Stadtteil Industrie stufengerecht berücksichtigt worden. In den übergeordneten (Richt-) Planungen sei mit den Aspekten des Ortsbildschutzes umgegangen worden. Dieser Umstand, d.h. insbesondere die stufengerecht erfolgte Gewichtung und Interessenabwägung bzw. -har-

monisierung der gewichtigen öffentlichen Interessen der qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen mit den Anliegen des Ortsbildschutzes sei in den übergeordneten Planungen umfassend dokumentiert. Es sei nicht erforderlich gewesen, sämtliche Aspekte der bisher erfolgten Planungen im Planungsbericht nochmals umfassend aufzuzeigen.

Die privaten Rekursgegnerinnen bringen insbesondere vor, eine Anwendung von Art. 6 NHG ausserhalb der Inventare, d.h. ausserhalb des Grenzverlaufes eines Schutzobjektes, sei systemwidrig und der Rechtssicherheit abträglich. Die vernehmlassungsweisen Vorbringen der Rekursgegner 1 und 3 bezeichnen sie als zutreffend.

9.3.3.

Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) wird durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Diese Schutzbestimmung gilt indes nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise.

Im vorliegenden Fall steht ein kommunaler Sondernutzungsplan in Frage, weshalb es nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe geht (vgl. z.B. VB.2019.00584 und VB.2019.00593 vom 3. Dezember 2020, E. 5.3). Soweit – wie vorliegend – keine Bundesaufgabe infrage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet.

9.3.4.

Das ISOS sieht für den Gestaltungsplanperimeter keine Schutzanliegen vor. Mithin liegt das betreffende Grundstück nicht im vom ISOS erfassten Ortsbild von Zürich; es ist weder einem Gebiet, noch einer Baugruppe, einer Umgebungszone oder einer Umgebungsrichtung zugeordnet. Ein Eingriff in das Inventarobjekt des ISOS entfällt damit von vornherein und war bei der Festsetzung des Gestaltungsplans nicht zu beurteilen.

Auch in Bezug auf die Einordnung der künftigen Bauten in die bauliche Umgebung gemäss den Anforderungen von § 238 PBG, soweit die Ortsteile im ISOS enthalten sind, kann davon ausgegangen werden, dass die nach dem

Gestaltungsplan zulässigen Bauvolumen die Erhaltungsziele des ISOS nicht beeinträchtigen. Dies gilt namentlich für die Umgebungszone X des ISOS Zürich-Industrie (Escher-Wyss-Quartier, westlicher Teil, mit Erhaltungsziel b: Erhalten der Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind) und die dort befindlichen Bernoullihäuser (Baugruppe 0.2 mit Erhaltungsziel A, Erhalten der Substanz) und die Umgebungszone XVI des ISOS Zürich-Altstetten (Hardhof, Erhaltungsziel a, Erhalten der Beschaffenheit als Freifläche). Im Übrigen handelt es sich – zumindest im hier relevanten Umkreis – gemäss Nutzungsplanung nicht um schützenswerte Ortsbilder, die Bernoullihäuser (Kernzone K) ausgenommen. Insofern sind keine Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen unter Beachtung des ISOS vorzunehmen. Das ISOS ist hier höchstens insoweit von Bedeutung, als es Hinweise auf die städtebauliche Qualität der baulichen Umgebung geben kann, nach der die Einordnung von Bauten zu beurteilen ist.

Wie erwähnt (E. 5.3.5.) ist das Bebauungskonzept des Gestaltungsplans in sich stimmig und den örtlichen Gegebenheiten hinsichtlich Siedlung und Landschaft angemessen. Betreffend die Bernoullihäuser und die Wohnsiedlung à Porta kann auf E. 9.2. verwiesen werden. Dem pauschalen rekurrentischen Standpunkt, die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten und Anlagen beeinträchtigten ISOS-Objekte in unzulässiger Weise, ist nicht zu folgen. Die Rekurrierenden legen nicht dar, inwiefern der Gestaltungsplan den Schutzziele des ISOS widersprechen soll. Die Rüge verfährt daher nicht.

10.1.

Die Rekurrierenden monieren weiter eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und landschaftlich wichtiger Gebiete. Mit den Bauten und Anlagen, welche mit dem Gestaltungsplan ermöglicht würden, entstehe ein noch stärkerer Druck auf den Limmatraum. Die Limmat sei ein prägendes Element der Stadtlandschaft und habe eine grosse Bedeutung als Lebens- und Erholungsraum. Es sei davon auszugehen, dass das bereits heute massiv beanspruchte Limmatufer (inkl. Werdinsel) von noch mehr Besucherinnen und Besuchern frequentiert und zunehmend zerstört werde. Sie beantragen zudem den Beizug des Landschaftsentwicklungskonzepts Limmatraum Stadt Zürich.

10.2.

In diesem Zusammenhang ist auf das dem Rekursgegner 1 zustehende Planungsermessen zu erinnern (vgl. E. 3.2. vorstehend), worauf sich dieser auch beruft. Die Rekurrierenden vermögen nicht darzulegen, dass dieses in nicht mehr zweckmässiger Weise ausgeübt worden wäre. Da mit dem Gestaltungsplan das richtplanerische Ziel der Nachverdichtung im vorliegenden Zentrumsgebiet erreicht wird, ist in diesem Punkt von einer zumindest vertretbaren Planung auszugehen.

Im Übrigen ist die bauliche Entwicklung in Zürich West und die damit verbundene Bevölkerungszunahme in diesem Quartier samt zunehmendem Nutzungsdruck auf die Limmat eines der Themen im von den Rekurrierenden genannten Landschaftsentwicklungskonzept Limmatraum aus dem Jahr 2006 (abrufbar unter www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/gsz/planung-und-bau/landschaftsentwicklungskonzepte-lek/landschaftsentwicklungskonzept-limmatraum.html; zuletzt besucht am 12. Juli 2023). Das Konzept will u.a. gerade Massnahmen für diesen Konflikt erarbeiten, wozu klarerweise nicht die Dämpfung der baulichen Entwicklung gehört, sondern beispielsweise die bessere Verteilung der Erholungsnutzung (vgl. z.B. S. 13 oder S. 27).

11.1.

Gerügt wird weiter, die geplanten Bauten würden einen Gewässerraum verletzen. Das aktuelle Projekt sehe eine Unterschreitung des Uferstreifens hin zum Döltschibach vor. Indes seien die Voraussetzungen einer Ausnahmebewilligung nicht erfüllt. Es sei nicht einzusehen, warum eine Offenlegung des Döltschibachs nicht möglich und sinnvoll wäre. Jedenfalls sei sie vorgeschrieben und stehe eine Offenlegung im Einklang mit der Praxis der Behörden, Flüsse und Gewässer wieder zu renaturieren. Da offensichtlich eine Ausnahmebewilligung nicht erhältlich sei, dürfe die Frage, ob der Gestaltungsplan derart nahe am Döltschibach Bauten und Anlagen ermöglichen dürfe, nicht hinausgeschoben werden.

11.2.

Art. 36a Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) verpflichtet die Kantone, den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer festzulegen, der erforderlich ist für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, des Schutzes vor Hochwasser und der Gewässernutzung (Gewässerraum).

Die Kantone sorgen dafür, dass der Gewässerraum bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt sowie extensiv gestaltet und bewirtschaftet wird (Art. 36a Abs. 3 Satz 1 GSchG). Art. 41a Abs. 1 und 2 GSchV bezeichnen die minimale Breite des Gewässerraums. In den nicht in Art. 41a Abs. 1 GSchV genannten übrigen Gebieten muss der Gewässerraum für Fliessgewässer mit einer Gerinnesohle von weniger als 2 m natürlicher Breite mindestens 11 m betragen (vgl. Art. 41a Abs. 2 lit. a GSchV). Die Breite des Gewässerraums kann in dicht überbauten Gebieten den baulichen Gegebenheiten angepasst werden, soweit der Schutz vor Hochwasser gewährleistet ist (Art. 41a Abs. 4 GSchV). Soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, kann auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet werden, wenn das Gewässer eingedolt ist (Art. 41a Abs. 5 lit. b GSchV). Solange die Kantone den Gewässerraum nicht festgelegt haben, gelten die Vorschriften für Anlagen nach Artikel 41c Abs. 1 und 2 GSchV entlang von Gewässern auf einem beidseitigen Streifen mit einer Breite von je 8 m plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle bei Fliessgewässern mit einer Gerinnesohle bis 12 m Breite (Abs. 2 lit. a ÜbBest. GSchV).

11.3.

Innerhalb des Gestaltungsplanperimeters verläuft am östlichen Rand der Döltschibach unter dem ehemaligen Sportweg. Der Döltschibach ist seit ca. 1900 eingedolt und wird heute in einer Röhre rund 2 m unter Terrain geführt. Für den Döltschibach wird im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens kein Gewässerraum ausgeschieden (vgl. § 15a der kantonalen Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei [HWSchV]). Bis zur definitiven Festlegung des Gewässerraums oder allenfalls des Verzichts auf die Festlegung eines Gewässerraums gilt daher für Bauten und Anlagen im Bereich des Döltschibachs der übergangsrechtliche Uferstreifen gemäss den vorgenannten Übergangsbestimmungen der GSchV. Dieser beträgt beidseitig 8,3 m aufgrund des Dolen-Durchmessers des Döltschibachs von 0,3 m. Die Baubegrenzungslinie für das Teilgebiet A ragt an zwei Stellen bis zu 3,3 m in den übergangsrechtlichen Uferstreifen (vgl. zum Ganzen Planungsbericht S. 39 ff. sowie Memo Döltschibach, act. 23.2.12).

11.4.

Derzeit läuft das Verfahren der Festlegung des Gewässerraums beim fraglichen Abschnitt des Döltschibachs, wobei nur ein ca. 2,6 m breiter Gewässerraum projektiert ist (Stand 17. August 2023; vgl. GIS-Browser,

www.maps.zh.ch, Karte "Öffentliche Oberflächengewässer, Gewässerraum, Wasserrechte und Hochwasserrückhaltebecken"). Es besteht daher die Möglichkeit, dass das geplante Bauprojekt den künftigen Gewässerraum gar nicht tangieren wird.

Ohnehin kann die zuständige Behörde innerhalb des Gewässerraums zonenkonforme Anlagen in dicht überbauten Gebieten bewilligen, sofern diesen keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV). Dem Umweltverträglichkeitsbericht ist zu entnehmen, dass die zuständige Behörde eine solche Ausnahmegewilligung unter Auflagen in Aussicht gestellt habe (S. 86). Diese Einschätzung ist aus heutiger Sicht nicht zu beanstanden: Entgegen der rekurrentischen (in der Replik geäußerten) Auffassung, ist offenkundig von einem dicht überbauten Gebiet auszugehen: Der Döltschibach fliesst im fraglichen Bereich an grossvolumigen Bauten mitten in der stadtzürcherischen Zentrumszone vorbei. Es sind hierzulande kaum dichter bebaute Gebiete denkbar (vgl. zur Kasuistik BGE 143 II 77, E. 2.7). Hinsichtlich der weiteren Voraussetzungen kann grundsätzlich auf die ausführliche Darstellung im Memo Döltschibach verwiesen werden.

11.5.

Einzugehen ist indes noch auf die von den Rekurrierenden thematisierte Offenlegung des Döltschibachs. Eine solche könnte im Grunde als öffentliches Interesse einer Ausnahmegewilligung entgegenstehen.

Art. 38a Abs. 1 GSchG hält fest, dass die Kantone für die Revitalisierung von Gewässern sorgen und dabei den Nutzen für die Natur und die Landschaft sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen berücksichtigen (vgl. zum Begriff der Revitalisierung Art. 4 lit. m GSchG). Damit müssen stark verbaute Gewässerabschnitte, deren Revitalisierung unverhältnismässige Kosten im Vergleich zum ökologischen und landschaftlichen Nutzen generieren würde, nicht revitalisiert werden (Christoph Fritzsche, Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich 2016, Art. 38a GSchG, Rz. 16). Den Kantonen kommt sowohl bezüglich der Festlegung ihrer Prioritätenordnung als auch bezüglich der zu ergreifenden Massnahmen ein erheblicher Ermessensspielraum zu; Grenzen sind der Hochwasserschutz und der Schutz des Grundwassers, welche nicht beeinträchtigt werden dürfen (a.a.O., Art. 38a GSchG, Rz. 19).

Das Memo Döltschibach legt ausführlich und nachvollziehbar dar, weshalb eine Offenlegung des Döltschibachs im fraglichen Abschnitt technisch nur sehr erschwert möglich, nicht verhältnismässig und nicht sinnvoll ist. Insbesondere fällt ins Gewicht, dass der Bach sehr tief und innerhalb von Mauern geführt werden müsste. Auch wird aufgezeigt, dass ökologisch nur ein geringer Mehrwert erzielt würde infolge der langen Eindolungen bachauf- und abwärts (S. 3 ff.).

Die Rekurrierenden setzen sich nicht mit den plausiblen Argumenten auseinander, welche gegen eine Offenlegung sprechen. Sie sehen einzig ein öffentliches Interesse wegen der Aufwertung des Quartiers und beziehen sich auf eine "Rechtspflicht", eingedolte Bäche offenzulegen, was nach den dargelegten Grundlagen nicht derart pauschal gilt (vgl. auch VB.2014.00307 vom 16. April 2015, E. 12., der aus anderen Gründen aufgehoben wurde).

11.6.

Es ist nach dem Gesagten davon auszugehen, dass eine Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV erteilt werden könnte – sollte das Bauprojekt dereinst überhaupt auf eine solche angewiesen sein.

12.1.

Die Rekurrierenden machen geltend, die Rekursgegnerschaft habe ihre Pflicht zur Schonung und Erhaltung von Naturschutzobjekten verletzt. Im Projektperimeter seien durch Kennarten charakterisierte Lebensraumtypen gefunden worden, wobei sie auf die Mitwirkungsangabe von K, dipl. Biologe, verweisen (act. 23.22). Die betroffenen Gebiete seien somit schützenswerte Biotope gemäss NHG und NHV, welche bei der Gestaltungsplanung erhoben und im Sinne der gesetzlichen Vorgaben hätten geschützt werden müssen.

Weiter seien die Späte Adonislibelle, mehrere Froscharten und die Gelbbauchunke im Perimeter erhoben worden. Diese Tiere seien in Anhang 3 NHV aufgelistet, weshalb ein zweites der fünf alternativ erforderlichen Kriterien erfüllt sei, aufgrund dessen ein Biotop als schützenswert bezeichnet werde. Es sei aus den Planunterlagen nicht ersichtlich, dass diese Naturwerte umfassend erhoben und die zweckmässigen Massnahmen zu ihrem Schutz getroffen worden seien.

Ausserdem seien mehrere Arten, die auf der Roten Liste verzeichnet seien, im Perimeter gefunden worden, wobei die Rekurrierenden wiederum auf die Mitwirkungseingabe von K verweisen. Damit sei auch ein drittes Kriterium von Art. 14 Abs. 3 NHV erfüllt. Dass nicht nur ein Kriterium erfüllt sei, zeige die hohe Bedeutung des Hardturm-Areals für den Naturschutz.

Zum (weiteren) Kriterium "Vernetzung" liessen sich nur Vermutungen anstellen, da es die Rekursgegnerinnen rechtsfehlerhaft unterlassen hätten, hierzu Erhebungen durchzuführen.

Wenn ferner eine Interessenabwägung vorgenommen worden wäre, hätte sie ergeben, dass die Beeinträchtigung der schutzwürdigen Lebensräume nicht zulässig sei, so die Rekurrierenden weiter. Es dürfe nicht auf die notwendigen Massnahmen nach Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG verzichtet werden.

Die vorhandenen Erhebungen seien sodann veraltet. Die Grundlagen seien teils 20-jährig. Eine neuere Erhebung sei Ende Oktober 2017 vorgenommen worden, was aber kein repräsentativer Zeitpunkt sei, da die Flugzeit der Späten Adonislille von Mai bis September reiche. Die Rekurrierenden beantragen, Erhebungen über den heutigen Zustand vorzunehmen.

Die ökologischen Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen seien – abgesehen davon, dass sie auf veralteten Erhebungen beruhten – ungenügend. Vor allem aber seien die ökologischen Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen nirgends rechtlich gesichert.

Beispielsweise sei unstatthaft, für die Späte Adonislille keine Förderungsmassnahmen ins Auge zu fassen. Der Bericht tue die Kartierung eines Exemplars mangels Habitat auf dem Hardturm-Areal als "zugeflogen" ab. Die Rote Liste der gefährdeten Libellen der Schweiz führe zur Späten Adonislille aber aus, dass sie in zerstückelten Lebensräumen lebe. Dies werde auch mit der geschützten Erdkröte sowie der Gelbbauchunke so gemacht.

Als weiteres Beispiel wird angeführt, dass der Ersatz für die gefälltten Bäume wegen den unterirdischen Bauten nicht möglich sein werde. Die Nisthilfen im Sinne von Ersatzmassnahmen für Alpensegler, Mauersegler, Turmfalken und der Wanderfalken seien ferner keine genügenden Ersatzmassnahmen, würden doch lediglich die bereits vorhandenen Nistplätze am bestehenden

Parkhaus aufrechterhalten und durch Nistplätze für Turmfalken und Wanderfalken ergänzt. Zudem erscheine die Eignung bzw. Qualifizierung als tatsächliche Massnahme im Hinblick auf die verursachten Licht- und Lärmimmissionen des Stadionbetriebs als zweifelhaft.

12.2.

Art. 18 Abs. 1 NHG statuiert die Verpflichtung, dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Besonders zu schützen sind dabei Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen (Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG). Während der Bundesrat Biotope von nationaler Bedeutung bezeichnet, deren Lage bestimmt und die Schutzziele festlegt (Art. 18a Abs. 1 NHG), sorgen die Kantone für Schutz und Unterhalt der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung (Art. 18b Abs. 1 NHG). § 13 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV) bezeichnet Lebensräume für seltene oder bedrohte Tier- und Pflanzenarten oder -gesellschaften, namentlich Feuchtgebiete, Ufervegetationen, Trockenstandorte, Magerwiesen, wertvolle Bäume und Baumbestände, Hecken, Feldgehölze, Öd- und Waldflächen, ferner Gebäude oder Gebäudeteile, wenn sie als Lebensraum für geschützte Tiere bedeutsam sind, als Naturschutzobjekte.

Ein bestimmter Lebensraum ist dann ein Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung, wenn ihm die Schutzwürdigkeit nach den Kriterien von Art. 14 Abs. 3 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) zugesprochen wird. Massgebend für die Bewertung sind dabei die im Anhang 1 NHV aufgeführten, durch Kennarten charakterisierten Lebensraumtypen, die nach Art. 20 und Anhänge 2 und 3 NHV geschützten Pflanzen- und Tierarten einschliesslich der gemäss Anhang 4 NHV kantonal geschützten Arten sowie die vom BAFU erlassenen oder anerkannten Roten Listen gefährdeter oder seltener Pflanzen- und Tierarten. Je seltener und bedeutender die an einem Ort vorkommende Tier- und Pflanzenwelt ist, umso strengere Schutzmassnahmen sind zu treffen (BGE 118 Ib 485, E. 3b).

12.3.

Die Frage der Schutzwürdigkeit eines Biotops kann unter Umständen auch in rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen bei der Beurteilung konkreter Bauvorhaben Gegenstand des Bewilligungsverfahrens bilden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass im Rahmen der Nutzungsplanung die Aspekte des Naturschutzes nicht oder unzureichend geprüft wurden oder die Schutzwürdigkeit eines Lebensraums aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen erst nach dem Erlass der Nutzungsplanung entstanden ist und damit veränderte Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG vorliegen. Soweit ein schutzwürdiger Lebensraum betroffen ist, sind im Rahmen einer Interessenabwägung die Anliegen des Naturschutzes der Bedeutung der Planbeständigkeit gegenüberzustellen. Wenn mit anderen Worten bezüglich der Schutzwürdigkeit veränderte Verhältnisse vorliegen, die im Rahmen einer Interessenabwägung ein Abweichen vom Grundsatz der Planbeständigkeit rechtfertigen vermögen, ist die nachträgliche Überprüfung der Schutzwürdigkeit in einer Bauzone zulässig (zum Ganzen: Fahrländer in Kommentar NHG, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 18 Rz. 25 f.; BGr 1C_134/2014 vom 15. Juli 2014, E. 3.3; vgl. auch § 1 KNHV).

12.4.

Zu prüfen ist daher vorab, ob im Rahmen der Zuweisung des Gestaltungsplanperimeters in die Zentrumszone im Jahr 2004 die Aspekte des Naturschutzes nicht oder unzureichend geprüft wurden (vgl. BGr 1C_134/2014 vom 15. Juli 2014, E. 3.3). Wie die Rekursgegner 1 und 3 zutreffend ausführen, hat die Stadt Zürich in Umsetzung der Vorgaben des Bundes- wie auch des kantonalen Rechts (vgl. dazu insb. § 203 Abs. 1 lit. f und g sowie Abs. 2 PBG) das Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte (KSO) festgesetzt und ist damit ihrem gesetzlichen Auftrag zum Schutz von Naturschutzobjekten nachgekommen. Das streitgegenständliche Areal figuriert heute nicht im KSO. Indes war ein solcher Eintrag bis im Jahr 2004 für einen Teilbereich vorhanden. Das Objekt "Ruderalfläche und Hecke Stadion Hardturm" (KSO-25.04) wurde mit Stadtratsbeschluss vom 7. Juli 2004 rechtskräftig aus dem Inventar entlassen. Grund hierfür war einerseits, dass die Objekte teilweise nicht mehr vorhanden waren und andererseits, weil der naturschützerische Wert der verbleibenden Flächen keine erhebliche Beschränkung der Bebaubarkeit des Grundstückes rechtfertigte. Ferner ist zu berücksichtigen, dass Grün Stadt Zürich in regelmässigen zeitlichen Abständen

den das gesamte Stadtgebiet systematisch auf das Vorkommen von Tierarten untersucht und ein Inventar zur Biotoptypenkartierung führt (vgl. <https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/gsz/beratung-und-wissen/naturschutz/naturschutz/kartierungen.html>, zuletzt besucht am 12. Juli 2023). Es ist somit davon auszugehen, dass die auf dem Stadtgebiet vorhandenen schutzwürdigen Biotope, ihre räumliche Ausdehnung und ihre Bedeutung bekannt waren. Mithin erfolgte die damalige Zuweisung in die Zentrumszone unter hinreichender Berücksichtigung des Naturschutzes. Gegenteiliges liegen auch die Rekurrierenden nicht dar.

12.5.

Fraglich ist weiter, ob sich seit dem Erlass der Nutzungsplanung veränderte Verhältnisse in Bezug auf die Schutzwürdigkeit entwickelt haben.

Für den Umweltverträglichkeitsbericht wurde ein ergänzendes Gutachten zum Fachbereich Lebensräume, Fauna und Flora verfasst (Bericht Lebensräume, Fauna und Flora [...] vom 26. Oktober 2018). Zusammengefasst wird darin ausgeführt, dass nach dem Rückbau der Sportanlage eine neue "Landschaft" mit teils versiegelten Flächen, aber auch mit Grünflächen, Kleingärten, Brachen, Gehölzen usw. entstanden sei. Kartierungen von Grün Stadt Zürich würden zeigen, dass dort zahlreiche Pflanzen und Tierarten Lebensräume gefunden hätten. Darunter auch solche, die in den Roten Listen aufgeführt seien. Für die geplante Überbauung seien deshalb verschiedener Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen entwickelt worden, mit denen vorhandene sowie neue Naturwerte bestmöglich gefördert werden könnten.

Hinsichtlich der Lebensräume hält der Bericht fest, die Biotoptypen in der Stadt Zürich würden nach einem eigens entwickelten Schlüssel von Grün Stadt Zürich periodisch kartiert und mit einem Wert zwischen 0 und 6 benotet. Die Biotoptypen der Wertigkeit 4 bis 6 gälten als "ökologisch wertvoll", die Typen mit Wert 5 und 6 als "potentiell inventarwürdig". Diese Biotoptypen seien jedoch bundesgesetzlich nicht als geschützt klassiert. Im Hardturm-Areal habe die Kartierung zwei Biotoptypen mit dem Wert 5 und vier mit dem Wert 4 ergeben.

In Bezug auf die Fauna seien gemäss Datenbank von Grün Stadt Zürich 34 Arten nachgewiesen worden, wovon 11 Arten in den jeweiligen Roten Listen als gefährdet oder potentiell gefährdet und 8 Arten als bundesrechtlich

geschützt gälten (Alpensegler, Mauersegler, Mauereidechse, Erdkröte, Gelbbauchunke, Grasfrosch, Bergmolch, Späte Adonislibelle), so der Bericht. Hinsichtlich der Flora seien 99 Arten nachgewiesen, wovon 2 Arten in der Roten Liste als gefährdet (Acker-Trespe und Sardinische Hahnenfuss) und 2 Arten als potentiell gefährdet (Gewöhnliche Sonnenröschen und Weinrose) aufgeführt seien.

Der Bericht geht ausserdem auf die Bedeutung dieser Arten für das Hardturm-Areal ein sowie auf ökologischen Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen insbesondere für ausgewählte Zielarten. Im Detail sei diesbezüglich auf den Bericht verweisen, soweit nachfolgend nicht explizit darauf eingegangen wird.

12.6.

Seit dem Abbruch der ehemaligen Bauten auf dem Hardturm-Areal konnte sich aufgrund der Nachweise zahlreicher geschützter und in den Roten Listen verzeichneten Arten somit ein Biotop im Sinne von Art. 14 Abs. 3 NHV bilden. Der Zustand des Areals im Bericht weicht auch vom Zustand im Zeitpunkt der Inventarentlassung im Jahr 2004 ab, zumal gemäss dem damaligen Beschluss einzig die Böschungen am Stadionrand artenreiche Magerwiesen darstellten. Die veränderten Verhältnisse führen daher zur vorzunehmenden Interessenabwägung. Eine solche wurde beim Erlass des Gestaltungsplans entgegen der rekurrentischen Auffassung vorgenommen (vgl. insbesondere Kap. 5.12 des Umweltverträglichkeitsberichts). Wie sogleich darzulegen ist, ist das Resultat nicht zu beanstanden.

Zur Eruiierung des Grads der Schutzwürdigkeit des Biotops und im Hinblick auf die Interessenabwägung ist näher auf die einzelnen Nachweise der Arten einzugehen (vgl. Art. 14 Abs. 6 Satz 2 NHV). Die beiden Seglerarten würden gemäss dem Bericht Lebensräume, Fauna und Flora am bestehenden Parkhaus nisten. Als Massnahme sei vorgesehen, an den neuen Gebäuden Nistgelegenheiten für Segler sowie zusätzlich für Wander- und Turmfalken zu schaffen. Die Mauereidechse sei zwar nach der NHV geschützt, werde in der Roten Liste aber als nicht gefährdet eingestuft. Selbiges gelte für den Grasfrosch und den Bergmolch. Die Erdkröte (gefährdet) sei in einem Exemplar nachgewiesen worden und die Gelbbauchunke (stark gefährdet) ebenfalls in einem Exemplar. Die Bestände seien äusserst klein, was auch damit zu tun habe, dass ausreichende Laichgewässer zum Entstehen von Populationen

fehlen würden. Die zusätzlich in der Roten Liste als gefährdet aufgeführte Gemeine Sichelschrecke gelte gemäss dem Bericht als ausbreitungsstark und sei im Kanton Zürich ziemlich verbreitet, wenngleich nicht häufig. Das eine als grosse Besonderheit beobachtete Exemplar der Späten Adonislibelle (stark gefährdet) müsse zugeflogen sein, da im Hardturm-Areal kein Habitat für diese Art bestehe.

Gemäss dem Bericht sind zahlreiche ökologische Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen vorgesehen zur Förderung ausgewählter Zielarten. Dies sind insbesondere die vier genannten Pflanzenarten sowie beide Seglerarten, Turm- und Wanderfalken, Mauereidechse, Gemeine Sichelschrecke, Frühlings-Seidenbiene, Veränderliche Hummel, Karstweissling, Kurzschwänz. Bläuling und der Malven-Dickkopffalter.

Für eine Schutzwürdigkeit des Biotops wäre insbesondere eine Bedeutung als Lebensraum oder Jagdgebiet für die geschützten oder gefährdeten Arten wichtig. Dies ist bei den beiden stark gefährdeten Tierarten nicht der Fall. Gleichwohl sind mehrere Kriterien von Art. 14 Abs. 3 NHV erfüllt, wie dies die Rekurrierenden zutreffend erwähnen. Ob zusätzlich noch Lebensraumtypen im Sinne von Art. 14 Abs. 3 lit. a NHV vorkommen, wie dies die Rekurrierenden geltend machen, würde nicht mehr sonderlich ins Gewicht fallen. Wichtig ist allerdings, dass ein Grossteil der nachgewiesenen Arten auch künftig einen Lebensraum auf dem Areal finden sollte bzw. hierfür Ersatzmassnahmen getroffen werden. Insbesondere die grossflächigen und zusammenhängenden Dachbegrünungen werden die Möglichkeit bieten, eine Vielzahl von Arten und Kleinlebensräumen fördern zu können. Art. 48 GPV sieht explizit vor, dass Bauten, Anlagen und Umschwung im Hinblick auf den ökologischen Ausgleich im Sinne von Art. 15 NHV zu optimieren sind. Art. 17 Abs. 2 und 3 GPV verpflichtet dabei zur ökologisch wertvollen Begrünung der Dachflächen. Damit wird die Umsetzung der ökologischen Ausgleichsmassnahmen entgegen den Rekurrierenden stufengerecht rechtlich gesichert. Im Sinne weiterer Schutzmassnahmen ist vorgesehen, während der Bauphase allfällige vorhandene Individuen der Amphibien umzusiedeln. Zudem sollen während der Bauphase Ersatznistkästen für Gebäudebrüter angeboten werden (Umweltverträglichkeitsbericht, S. 111). Zentral ist aber schliesslich folgender, von der Rekursgegnerschaft erwähnter Umstand: Bekanntlich war das Hardturm-Areal bereits einmal überbaut. Die ökologisch wertvolle Fläche konnte sich nach den Abbrucharbeiten nur deshalb bilden,

weil sie nicht sofort wieder überbaut wurde. Sie resultierte aus der mehrjährigen Planungsgeschichte für den stets geplanten und planerisch vorgesehenen Ersatzneubau. Es wäre stossend, die Zuweisung zur Bauzone wegen einer (gewollten oder gar ungewollten) kurzfristigen Zwischennutzung des Bauareals nachträglich zu hinterfragen. Dies liefe dem Grundsatz der Planbeständigkeit zuwider, gerade auch vor dem Hintergrund, dass die letzte BZO-Gesamtrevision 2016 erfolgte und der kommunale Richtplan erst vor rund einem Jahr in Kraft trat. Für den Erhalt der Baumöglichkeiten spricht zudem das raumplanerische Interesse der Innenverdichtung, zumal es sich wie erwähnt um ein Zentrumsgebiet handelt. Schliesslich fällt ins Gewicht, dass der Ersatzneubau des Fussballstadions aufgrund des Eintrags im kantonalen Richtplan standortgebunden ist. Damit sind die Voraussetzungen von Art. 14 Abs. 6 NHV erfüllt, wonach ein technischer Eingriff, der schützenswerte Biotope beeinträchtigen kann, bewilligt werden darf, sofern er standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht. Anzumerken ist letztlich, dass die Rekurrierenden eine erneute Erhebung aller Naturwerte im Gestaltungsplanperimeter verlangen, es jedoch unterlassen aufzuzeigen, inwiefern sich die Verhältnisse in den letzten Jahren geändert hätten. Zum Umstand, dass die Erhebungen aus heutiger Sicht mehrere Jahre zurückliegen, trugen schliesslich in nicht unerheblichem Masse auch die Rechtsmittel gegen das Abstimmungsergebnis bei.

12.7.

Zusammengefasst haben sich die tatsächlichen Verhältnisse in Bezug auf die Anliegen des Naturschutzes seit der Zuweisung des Areals in die Zentrumszone zwar verändert. Dieser Umstand vermag aber kein Abweichen vom Grundsatz der Planbeständigkeit zu rechtfertigen. Aus diesem Grund kann die Zuweisung des Gestaltungsplangebiets zur Bauzone nicht mehr in Frage gestellt werden. Die Interessen des Biotopschutzes werden im Gestaltungsplan angemessen berücksichtigt. Die rekurrentische Rüge erweist sich als unbegründet.

13.1.

Die Rekurrierenden bringen vor, für das Hardturm-Areal sei noch keine Waldfeststellung durchgeführt worden. Sie selbst würden aber feststellen, dass auf dem Areal Wald bestehe. Dieser hätte im Rahmen der Gestaltungsplanung rechtlich festgestellt werden müssen. Jedenfalls handle es sich um eine

grossflächige Bestockung, die ökologisch wertvoll sei, zumal auch der Waldsaum gut ausgebildet sei.

In den Waldabstandslinien der BZO 2016 seien überdies die schwarzen Linien "Waldfeststellung gemäss Waldfeststellungsverfahren §13 Waldgesetz" nur an ausgewählten (kritischen und revidierten) Stellen eingezeichnet. Die übrigen Waldgrenzen seien folglich nicht gemäss Art. 13 WaG festgesetzt und aufgelegt worden.

13.2.

Bei Erlass und Revision von Nutzungsplänen muss von Amtes wegen ein Waldfeststellungsverfahren durchgeführt werden, wenn Bauzonen an den Waldgrenzen oder in Zukunft grenzen sollen (Art. 10 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Wald [WaG]). Diese Waldfestlegungen unterliegen einem Auflage- und Einspracheverfahren. Sie werden vom zuständigen Kreisforstamt zusammen mit den Gemeindebehörden ausgearbeitet, von der Baudirektion festgesetzt und sind selbständig anfechtbar (vgl. Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., S. 146 f.). Waldgrenzen, die gemäss Artikel 10 Absatz 2 WaG festgestellt worden sind, werden in den Nutzungsplänen eingetragen (Art. 13 Abs. 1 WaG). Dabei gelten im Sinne eines statischen Waldbegriffes neue Bestockungen ausserhalb dieser Waldgrenzen nicht als Wald und zwar auch dann nicht, wenn sie die qualitativen und quantitativen Waldmerkmale erfüllen (vgl. Art. 13 Abs. 1 und 2 WaG; Alain Maunoir/Gaëtan Blaser-Suarez, in: Kommentar zum Waldgesetz, Zürich 2022, Art. 13 Rz. 35). Waldgrenzen können im Waldfeststellungsverfahren nach Artikel 10 überprüft werden, wenn die Nutzungspläne revidiert werden und sich die tatsächlichen Verhältnisse wesentlich geändert haben (Art. 13 Abs. 3 WaG).

Im Rahmen von Waldfeststellungen orientieren sich Behörden an qualitativen und quantitativen Waldmerkmalen. Das WaG stellt in erster Linie auf die qualitativen Waldmerkmale ab, indem festgehalten wird, dass als Wald jede Fläche gilt, die mit Waldbäumen oder Waldsträuchern bestockt ist und Waldfunktionen erfüllen kann (Art. 2 WaG). Nach der Rechtsprechung genügt es dabei bereits, wenn eine von mehreren Waldfunktionen erfüllt wird (vgl. BGR 1C_118/2019 vom 19. Juli 2019, E. 9 m.w.H.). Zu den typischen qualitativen Waldmerkmalen zählen insbesondere das Vorkommen einheimischer Baum- und Straucharten, eine Waldbodenvegetation mit einheimischer Strauch-

und Krautschicht, ein gestufter Waldrand sowie das Vorhandensein eines Waldinnenklimas (BGE 122 II 72, E. 2d). In Ergänzung zu den qualitativen Merkmalen können die Kantone auch quantitative Kriterien festlegen. Sie können bestimmen, ab welcher Breite, welcher Fläche und welchem Alter eine einwachsende Fläche sowie ab welcher Breite und welcher Fläche eine andere Bestockung als Wald gilt; dies allerdings nur innerhalb eines vom Bundesrat festgesetzten Rahmens (Art. 2 Abs. 4 Satz 1 WaG, vgl. § 2 des Kantonalen Waldgesetzes).

13.3.

Es trifft zwar zu, dass im westlichen Teil des Gestaltungsplanperimeters mehrere grosskronige Bäume stocken. Die Rekursgegnerschaft weist aber zu Recht darauf hin, dass für das Gebiet der Stadt Zürich im Nachgang an die Inkraftsetzung des WaG im Jahr 1993 die Waldflächen systematisch und vollständig festgestellt worden sind im Sinne von Art. 10 Abs. 2 WaG. Für die Stadtkreise 1 und 4 sowie den hier betroffenen Kreis 5 wurde vom Regierungsrat des Kantons Zürich rechtskräftig festgestellt, dass dort keine Wälder an die Bauzonen angrenzen, nachdem alle an die Bauzonen angrenzenden Bestockungen vorschriftsgemäss überprüft worden sind (RRB Nr. 3619 vom 13. Dezember 1995). Die hernach im kommunalen Zonenplan eingetragenen Waldgrenzen sind in Rechtskraft erwachsen. Der betreffende westliche Teil des Gestaltungsplanperimeters verblieb auch bei der letzten BZO Revision im Jahre 2016 vollumfänglich in der Bauzone, obwohl die Bestockung unbestrittenermassen seit vielen Jahren besteht. Gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung sind hinsichtlich des Waldgrenzenplans die Regeln betreffend die akzessorische Überprüfung von Nutzungsplänen analog anwendbar (VB.2005.00144 vom 7. September 2005, E. 4.3, auch zum Folgenden). Die Waldgrenzen wie auch der festgelegte Waldabstand regeln individuell bestimmte Sachverhalte, die sich einer akzessorischen Überprüfung grundsätzlich entziehen. Die Rekurrierenden machen keine Ausnahmegründe geltend, die eine vorfrageweise Überprüfung rechtfertigen würden (vgl. dazu E. 5.2.2 vorstehend). Eine akzessorische Überprüfung des Waldgrenzenplans auf seine Rechtmässigkeit hin ist damit unzulässig.

13.4.

Ohnehin ist nicht ersichtlich und wird von den Rekurrierenden nicht dargelegt, weshalb diese Grünfläche unter qualitativen Gesichtspunkten zum Waldareal gehören soll bzw. welche Waldfunktionen wie namentlich Schutz-

, Nutz- oder Wohlfahrtsfunktionen sie erfüllen soll (Art. 2 Abs. 1 WaG, vgl. dazu im Detail BGE 124 II 85, E. 3).

13.5

Die weitere rekurrentische Rüge, wonach die Waldgrenzen nicht im Nutzungsplan eingetragen seien, ist nicht nachvollziehbar. Die festgestellten Waldgrenzen ergeben sich im Zonenplan aus der Darstellung der Waldfläche und können beispielsweise im GIS-Browser dem Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen entnommen werden. Dies gilt für alle Waldgrenzen, nicht nur für die im Rahmen der Teilrevision der Nutzungsplanung ergänzte Abgrenzung von Wald und Bauzonen, welche die Rekurrierenden sinngemäss erwähnen.

14.1.

Die Rekurrierenden sind der Auffassung, der Gestaltungsplan enthalte fälschlicherweise keine verpflichtenden Festlegungen zur Umgebung. Es genüge nicht, wenn er sich darauf beschränke, mit dem ersten Baugesuch einen Umgebungsplan für den gesamten Geltungsbereich zu verlangen, der die Gestaltung sowie die zweckmässige Ausstattung und Ausrüstung aller Freiräume umfasse (Art. 22 GPV). Die ermöglichte dichte Bebauung bedinge eine Umgebung, welche qualitativ hohen Ansprüchen gerecht werde und die zahlreichen Interessen berücksichtige.

14.2.

Gemäss § 83 Abs. 3 PBG hat ein Gestaltungsplan auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind; er kann Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten.

Die vorliegenden Gestaltungsplanvorschriften enthalten nebst der von den Rekurrierenden genannten Bestimmung noch zahlreiche weitere Vorgaben in Bezug auf die Umgebungsgestaltung. So gibt es Bestimmungen zu den öffentlichen Plätzen (Art. 23 GPV), der Freiflächenziffer (Art. 24 GPV), zur Durchwegung (Art. 25 GPV) sowie zur Durchgrünung (Art. 26 GPV). Ferner verlangt Art. 27 GPV auch von der Gestaltung des Umschwungs eine besonders gute Gesamtwirkung. Damit wird der Gestaltungsplan den Anforderun-

gen von § 83 Abs. 3 PBG ohne Weiteres gerecht, wobei es sich dabei ohnehin nur um eine "Kann-Vorschrift" handelt. Für weitergehende Verpflichtungen fehlt eine Rechtsgrundlage.

15.1.

Der Gestaltungsplan verletze die Vorschriften über die Freiflächen, so die Rekurrierenden weiter. Die Freiflächen, welche der Gestaltungsplan bezeichne, genügten nicht. Qualitativ handle es sich nicht um Freiflächen im Sinne des Gesetzes. Als Freiflächen könnten nur Flächen gelten, wo auch Hochstammbäume gepflanzt werden könnten. Das werde jedoch im gesamten Areal wegen der Unterbauungen nicht möglich sein. Dazu komme, dass die Freiflächen auch nicht jederzeit zur Verfügung stünden. Gemessen am Planungsrichtwert für Stadtteile, in denen eine bauliche Verdichtung über die BZO 2016 ermöglicht werden solle, wozu der Gestaltungsplanperimeter gehöre, seien bereits heute Defizite ausgewiesen. Zudem diene das heutige Areal als Brache der nachbarschaftlichen Geselligkeit, als Urban Gardening, Hobby-Fussballfeld, zum bouldern, als Skater-Anlage, Werkraum und zur Tierhaltung (Hühner/Zwergschweine) etc. Der Stadionplatz werde für Festlichkeiten der Brachennutzer sowie externer Anbieter genutzt. Der Gestaltungsplan lasse es zu, dass der letzte Freiraum verbaut werde, ohne selber einen sinnvollen Beitrag an die Freiraum-Bedürfnisse der Stadt Zürich zu machen.

15.2.

Gemäss Art. 24 Abs. 1 GPV soll die Freiflächenziffer im Alltagsbetrieb im Teilgebiet A mindestens 45 %, im Teilgebiet B mindestens 10 % und im Teilgebiet C mindestens 35 % betragen.

Nach § 257 Abs. 1 PBG (in der hier anwendbaren, bis 28. Februar 2017 gültigen Fassung) sind offene Flächen für dauernde Spiel- und Ruheplätze sowie Gärten an die Freiflächenziffer anrechenbar.

15.3.

Bezüglich Quantität der Freiflächen sind diese Vorgaben vor dem Hintergrund des Ermessens der Planungsbehörde, den erwähnten richtplanerischen Verdichtungsvorgaben sowie dem Umstand, dass die BZO im be-

troffenen Quartier eine Freiflächenziffer von 30 % vorsieht, nicht zu beanstanden (vgl. Art. 18 Abs. 2 BZO). Das Richtprojekt hält die Vorgaben des Gestaltungsplans bei Weitem ein: Die Freiflächen werden dort auf 16'257 m² bzw. 29,8 % beziffert, bezogen auf den gesamten Perimeter (vgl. Plan Projektbeschrieb_4_Freiflaecheziffer zum Richtprojekt). Die Freiraumversorgung ist daher sowohl auf dem Areal selbst als auch im näheren Umkreis sehr gut, insbesondere mit den grünen Erholungsräumen Hardhof und Limmatraum.

In Bezug auf die Qualität der Freiflächen wird durch § 257 PBG keine Begrünung gefordert. Gleichwohl sieht der Gestaltungsplan drei öffentliche Plätze auf dem Perimeter vor, auf welchen grosskronige Bäume stocken sollen. Im Gestaltungsplan sind diese Bereiche teils innerhalb, teils ausserhalb des "Baufeld unterirdische Parkierung" eingezeichnet. Aus den Unterlagen zum Richtprojekt ergibt sich, dass in den für Bäume vorgesehenen Bereichen gerade keine Unterbauung geplant ist, sodass Platz auch für tiefe Baumwurzeln besteht (vgl. Plan Gesamtprojekt_Untergeschoss zum Richtprojekt).

Mit der Stadionnutzung geht einher, dass die vorgesehenen Freiflächen in den Teilgebieten B und C im Veranstaltungsbetrieb als temporäre Abstellplätze genutzt werden können (Art. 24 Abs. 2 GPV). Da sich der Veranstaltungsbetrieb auf wenige jährliche Stunden beschränkt (ca. 40 Spiele pro Jahr, vgl. E. 8.4 vorstehend), die temporäre Überstellung insbesondere der logistischen Betriebsabwicklung dient und überdies die Freiflächen auf dem Teilgebiet A stets freizuhalten sind, kann dies ohne Weiteres hingenommen werden.

Schliesslich trifft zu, dass heute auf dem Hardturm-Areal eine vielfältige Nutzung besteht. Es besteht jedoch baurechtlich keine Handhabe, diesen als Zwischennutzung zugelassenen Zustand zu erhalten.

16.1.

Die Rekurrierenden monieren sodann eine Abweichung von Art. 6a Abs. 1 BZO. Mit den Gestaltungsplanvorschriften würden Konzessionen gemacht und das gesetzlich geregelte öffentliche Interesse an einem urbanen, lebendigen Quartier mit möglichst vielen und vielfältigen Erdgeschossnutzungen aufgeweicht.

16.2.

Gemäss Art. 6a Abs. 1 BZO sind in Erdgeschossen, die den in den Ergänzungsplänen bezeichneten massgeblichen Platz- und Strassenräumen zugewandt sind, in der ersten Raumtiefe nur gewerbliche Nutzungen zulässig. Liegen die bezeichneten Erdgeschosse in einer Kern-, Quartiererhaltungs- oder Zentrumszone, sind nur publikumsorientierte gewerbliche Nutzungen, wie z. B. Gaststätten und Verkaufsgeschäfte, zulässig.

Diese Bestimmung ist vorliegend nicht anwendbar, da keine in den Ergänzungsplänen bezeichneten Platz- und Strassenräume betroffen sind. Die Vorgaben von Art. 18a Abs. 2 BZO, wonach in Zentrumszonen im Erdgeschoss in der ersten Raumtiefe entlang von Strassen und Plätzen keine Wohnnutzungen zulässig sind, wird hingegen im von den Rekurrierenden erwähnten Teilgebiet C offensichtlich eingehalten (vgl. Art. 9 Abs. 2 GPV). Die Rüge ist nicht zielführend.

17.1.

Der Rekurs enthält weiter mehrere Rügen, welche den Umwelt- und Klimaschutz betreffen. Die Argumentation der Rekurrierenden geht vorab insofern fehl, als das heutige Recht keine das Lokalklima betreffenden Bauvorschriften enthält, die dem vorliegenden Gestaltungsplan entgegengehalten werden könnten (VB.2022.00252 vom 15. Dezember 2022, E. 8.). Der Vollständigkeit halber ist dennoch materiell auf die einzelnen Themenbereiche einzugehen:

17.2.1.

Die Rekurrierenden bringen vor, der Gestaltungsplanperimeter werde beinahe ganz versiegelt. Eine natürliche Versickerung des Meteorwassers sei nicht möglich, was dem Auftrag der Planungsbehörden widerspreche, sich aktiv für die Sicherung von öffentlichem Grünraum einzusetzen und unversiegeltes Land zu schützen. Sie beziehen sich dabei auf Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 Gemeindeordnung der Stadt Zürich.

Wegen der grossflächigen Versiegelung des Areals und seiner beinahe totalen Unterbauung könne zudem die Entwässerung nicht natürlich erfolgen. Damit steige auch die Hochwassergefahr.

17.2.2.

Wie bereits erwähnt, ermöglicht der Gestaltungsplan die Pflanzung von grosskronigen Bäumen ausserhalb der unterbauten Fläche. Sodann ist gemäss Art. 26 Abs. 1 Satz 2 GPV die Versiegelung der Flächen auf das notwendige Minimum zu reduzieren. Aus dem Plan "Flächenentwässerungskonzept" (Beilage B05, Entwässerungskonzept) geht hervor, dass über der Unterkellerung auch grosse durchlässige Flächen mit Versickerungsmöglichkeiten geplant sind. Im Übrigen hängt die weitgehende Versiegelung mit dem Bau des Fussballstadions zusammen. Dieser Umstand wurde erkannt und in die Interessenabwägung miteinbezogen. So wird im Umweltverträglichkeitsbericht festgehalten, der Versiehlungsgrad der Freiflächen sei insgesamt als hoch zu bezeichnen. Da die Beschattung jedoch insgesamt reichlich ausfalle, sei die thermische Abstrahlung der Bodenflächen nicht als übermässig zu bewerten. Die mikroklimatische Situation bei Hitzetagen werde durch das Vorhaben auf dem Areal geringfügig verändert (mehr Beschattung, weniger Verdunstungsflächen, leicht reduzierte Durchlüftung, mehr thermische Abstrahlung). Bei grossräumigerer Betrachtung werde der Einfluss der veränderten Situation in den angrenzenden Quartieren jedoch kaum direkt spürbar sein (S. 64 f.). Wenn vor diesem Hintergrund dem Ziel des Schutzes von unversiegeltem Land als Ergebnis der Interessenabwägung kein absoluter Vorrang eingeräumt wird, wie dies die Rekursgegner 1 und 3 erklären, ist dies nicht zu beanstanden.

17.2.3.

In Bezug auf die Entwässerung des Areals wurde mit dem Richtprojekt ein umfangreicher Bericht erarbeitet (Beilage B05, Entwässerungskonzept). Dieser soll aufzeigen, dass ein auf dem Gestaltungsplan basierendes Projekt die Vorschriften zur umweltgerechten Entwässerung einhalten kann. Auch enthält Art. 50 GPV Vorschriften zur Entwässerung, welche das konkrete Projekt einzuhalten haben wird. Die Rekurrierenden setzen sich nicht damit auseinander und erwähnen einzig pauschal eine nicht natürliche Entwässerung. Auf diese Thematik ist daher nicht weiter einzugehen.

17.3.1.

Die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten und Anlagen würden die Winde verändern und insbesondere die nächtliche Abkühlung vermindern, so die Rekurrierenden weiter. Die Ziele des Fachplans Hitzeminderung wür-

den mit dem Gestaltungsplan nicht umgesetzt. Dieser sei jedoch behördenverbindlich, die Behörden sind verpflichtet, sie bei einer Gestaltungsplanung umzusetzen.

17.3.2.

Soweit sich die rekurrentische Rüge spezifisch auf die Klimaanalyse Stadt Zürich (KLAZ) bzw. der Sache nach auf die diese ablösende Fachplanung Hitzeminderung der Stadt Zürich aus dem Jahr 2020 bezieht, ist festzuhalten, dass es sich dabei lediglich um Empfehlungen handelt, so dass die Rekurrierenden aus der monierten fehlenden Beachtung nichts für sich ableiten könnten.

Ohnehin diene die KLAZ in der Umweltverträglichkeitsprüfung als Grundlage für die Beurteilung des Themenbereichs Luft / Klima. Der Umweltverträglichkeitsbericht geht denn auch ausführlich auf die Auswirkungen auf das Lokalklima ein, insbesondere hinsichtlich Durchlüftung, Verdunstungsflächen, Besonnung / Beschattung, thermische Abstrahlung von Oberflächen und technische Abwärme (Kap. 5.1). Diesen schlüssigen Ergebnissen vermögen die Rekurrierenden nichts entgegenzusetzen.

17.4.1.

Die Rekurrierenden führen sodann aus, Hochhäuser würden das Mikroklima durch Fallwinde verändern und die Aufheizung in den im "Schatten" der Hochhäuser liegenden Gebiete fördern. Der kommunale Richtplan sehe vor, dass Tal- und Hangabwinde ins Stadtgebiet angemessen erhalten werden sollen. Zudem hätten heftige Böen die Geschäfte am Fusse des Prime Towers in Nöte gebracht. Diese anerkannten Auswirkungen seien nicht beachtet worden.

17.4.2.

In Bezug auf den Windkomfort und die Windsicherheit legte die private Rekursgegnerschaft ein Windgutachten [...] vom 30. März 2017 ins Recht, welches auf dem Richtprojekt basiert (act. 29.31). Dieses kommt zum Schluss, dass eine potentielle Gefährdung von Fussgängern oder Radfahrern im Sinne der Komfortkriterien im Bereich des gesamten Hardturm-Areals während des gesamten Jahres nicht hätte festgestellt werden können. Dieser Beurteilung halten die Rekurrierenden auch in ihrer Replik nichts entgegen, weshalb diese Thematik nicht vertieft werden muss.

Hinsichtlich der klimatischen Auswirkungen der Hochhäuser steht dem rekurrentischen Vorbringen die Beurteilung im Umweltverträglichkeitsbericht entgegen: Die beiden Hochhäuser seien bezüglich der Durchlüftung als positiv zu werten, da die in die Höhe ragenden Fassaden und der Schattenwurf die natürliche Konvektion begünstigten. Zudem kanalisieren der Zwischenraum zwischen den beiden Hochhäusern vorhandene Luftbewegungen, was zu einer verbesserten Durchlüftung auch an Hitzetagen führe. Auch hier unterlassen es die Rekurrierenden aufzuzeigen, weshalb diese Beurteilung nicht korrekt sein sollte.

17.5.1.

Die Rekurrierenden beziehen sich sodann wiederum auf die Gemeindeordnung, wonach die Planungsbehörden dafür zu sorgen hätten, dass in allen Quartieren ökologisch wertvoller, multifunktionaler und der Nutzungsdichte entsprechender Grünraum bestehe. Auch der kommunale Richtplan hebe den ökologischen Ausgleich besonders hervor. Sodann sehe der Masterplan Umwelt der Stadt Zürich 2017-2020 drei langfristige Umweltziele vor. Der Gestaltungsplan genüge aber nicht einmal den geringsten Anforderungen an den ökologischen Ausgleich.

17.5.2.

Die Rekurrierenden verkennen dabei, dass die angerufenen Grundlagen keine durchsetzbaren Rechtsansprüche vermitteln. Beim betreffenden Art. 14 Abs. 3 Gemeindeordnung handelt es sich um eine nicht justiziable Programm-Norm des zweiten Teils der Gemeindeordnung mit dem Titel "Aufgaben und Ziele". Hieraus können die Rekurrierenden nichts zu ihren Gunsten ableiten. Im Übrigen wurden diesbezüglich die beiden Art. 26 und 48 GPV formuliert, was dem Anliegen stufengerecht Rechnung trägt.

17.6.1.

Wie mit dem Gestaltungsplan ein Beitrag zum Erreichen des in der Gemeindeordnung festgelegten Klimaschutzzieles geleistet werden könne, werde nicht gründlich geklärt, so die Rekurrierenden weiter. Der Gestaltungsplan leiste nicht den Beitrag, den die Stadt Zürich verlangen solle.

17.6.2.

Auch beim betreffenden Art. 10 Gemeindeordnung handelt es sich um eine nicht justiziable Programm-Norm. Der Gestaltungsplan verpflichtet ohnehin

zur Reduktion des Energieverbrauchs, so enthält namentlich Art. 52 GPV zahlreiche entsprechende Vorgaben.

17.7.

Schliesslich führen die Rekurrierenden aus, der Gestaltungsplan sei gesamthaft nicht nachhaltig. Überdies seien Hochhäuser im ganzen Werdegang weniger ökologisch und umweltverträglich als Flachbauten und würden überdurchschnittlich viele Ressourcen verbrauchen. Was die Rekurrierenden daraus für ihren Standpunkt ableiten wollen oder auf welche Rechtsgrundlagen sie sich stützen, bleibt auch nach der Replik nicht klar, weshalb sich diesbezüglich Weiterungen erübrigen.

18.1.

Gerügt wird weiter eine übermässige Lichtverschmutzung ausgehend vom Stadion. Die Fassade des Stadions werde mit LED-Elementen bestückt und in ihrer Gesamtheit einen beispielbaren Screen ergeben, was allein zu unnötigen Lichtimmissionen in der weiten Nachbarschaft führe. Zudem sei zu gewährleisten, dass die Stadionbeleuchtung auf das Stadioninnere fokussiert werde. Es seien sämtliche Massnahmen zu ermitteln, mit welchen dem Problem der Lichtverschmutzung entgegengewirkt werden könne. Entsprechende Massnahmen fehlten in den Gestaltungsplanvorschriften.

18.2.

Die Beleuchtung der geplanten Bauten ist als Teil der Detailprojektierung nicht bereits auf der Stufe Gestaltungsplan, sondern erst im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen. Dies gilt auch für die in Art. 10 Abs. 1 GPV als zulässig erklärte Medienfassade. Es versteht sich von selbst, dass die geplante Beleuchtung mit dem Umweltschutzrecht im Einklang stehen muss, weshalb derartige Festlegungen in den Gestaltungsplanvorschriften nicht notwendig sind (vgl. Art. 3 Abs. 3 GPV).

19.1.

Vorgebracht wird von Seiten der Rekurrierenden weiter, dass mit dem Gestaltungsplan das Ziel, das Projekt "Ensemble" zu realisieren, nicht erreicht werde. Dies widerspreche allen Erwartungen. Entgegen den Aussagen in der Volksabstimmung vom 27. September 2020 sichere er die Realisierung des

Richtprojekts nicht. Der Gestaltungsplan lasse die Freiheit, im Teilgebiet 1 [recte: C] nur ein Hochhaus statt zwei gemäss "Ensemble" zu bauen.

19.2.

Wie von der Rekursgegnerschaft vernehmlassungsweise korrekt wiedergegeben wird, ist es nicht Aufgabe eines Gestaltungsplans, die Umsetzung eines ganz bestimmten Bauprojekts zu sichern. Vielmehr muss ein Gestaltungsplan gemäss § 83 Abs. 2 PBG einen angemessenen Projektierungsspielraum belassen. Das Richtprojekt soll einzig aufzeigen, wie ein gestaltungsplankonformes Bauprojekt aussehen könnte. Es dient der Information und ist nicht rechtsverbindlich. Der umstrittene Gestaltungsplan entspricht diesen Vorgaben. Soweit sinngemäss eine Irreführung der Stimmberechtigten geltend gemacht wird, ist festzuhalten, dass dies nicht Bestandteil des vorliegenden baurechtlichen Rekursverfahrens sein kann.

20.1.

Die Rekurrierenden bemängeln, dass der Gestaltungsplan die rechtlich vorgeschriebene, letztlich aber auch die sachlich erwartete Qualität der ermöglichten Überbauung in mehrfacher Hinsicht nicht verbindlich sichere. So werde die geforderte städtebauliche und architektonische Qualität rechtlich nicht gesichert. Weiter setze der Gestaltungsplan die zahlreichen Umweltziele gemäss den Richtplänen und der Gemeindeordnung nicht um. Der Aussenraum und die Terrainveränderungen sowie die Bepflanzung gehörten sodann zur Qualitätssicherung. Ebenso würden wichtige Vorgaben zur Erdgeschossnutzung, zu den Vorzonen und zu den Aussenräumen bzw. Freiflächen fehlen. Weiter setze der Gestaltungsplan die Ziele gemäss Art. 17 f. Gemeindeordnung betreffend Erhaltung und Ausbau des gemeinnützigen Wohnungsbaus nicht um. Eine rechtliche Verpflichtung zum gemeinnützigen Wohnungsbau lasse sich gestützt auf den Gestaltungsplan nicht durchsetzen. Die GPV würden letztlich weder die Nutzung des Stadions als Trainingsbetrieb noch andere Nutzungen ausschliessen. Ebenso wenig werde eine intensivere Nutzung ausgeschlossen, als sie im Planungsbericht geschildert werde.

20.2.

Weshalb bestehende rechtliche Vorgaben im vorliegenden Gestaltungsplan erneut verbindlich festgehalten werden sollen, ist nicht nachvollziehbar. So

werden die erhöhten städtebaulichen und architektonischen Anforderungen an Hochhäuser bereits mit § 284 PBG gesichert. Gleich verhält es sich mit der erwähnten Qualitätssicherung hinsichtlich der Erdgeschossnutzung, Freiflächen usw. Die Gestaltungsplanvorschriften müssen das kantonale Recht nicht wiederholen oder als verbindlich erklären. Gleichwohl sichert Art. 27 GPV, dass 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. Auch hinsichtlich der Erdgeschossnutzung und der Freiflächen bestehen nebst dem kantonalen Recht ergänzende Gestaltungsplanvorschriften, auf welche bereits eingehend eingegangen wurde.

20.3.

Bezüglich des gemeinnützigen Wohnungsbaus zitieren die Rekurrierenden wiederum Normen aus der Gemeindeordnung, welche einzig Aufgaben und Ziele formulieren. Sodann verkennen sie, dass das Teilgebiet A gemäss Art. 4 lit. a GPV explizit für den gemeinnützigen Wohnungsbau vorgesehen ist. Im Übrigen vermag die Rekursgegnerschaft aufzuzeigen, dass im Baurechtsvertrag mit der designierten Baurechtsnehmerin die Umsetzung eines gemeinnützigen Wohnungsbaus gesichert ist bzw. die Rekursgegnerin 3 die Zielsetzungen der Gemeindeordnung umsetzen und die Vereinbarung als Vertragspartnerin durchsetzen kann. Das gewählte Vorgehen ist daher aus baurechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

20.4.

Auf die Thematik der zulässigen Stadionnutzungen wurde bereits vorstehend (E. 8.4.5.) eingegangen, soweit dies von lärmrechtlichem Interesse ist, weshalb darauf verwiesen werden kann. Inwiefern die Nutzung anderweitig rechtlich relevant sein sollte, wird nicht dargelegt und ist nicht ersichtlich.

21.1.

Im Rekurs wird gerügt, der Gestaltungsplan weiche in unzulässiger Weise von der Rahmennutzungsordnung ab. Inwieweit der Gestaltungsplan von der bestehenden Nutzungsordnung abweiche, gehe weder aus dem Planungsbericht noch aus den angefochtenen Entscheiden hervor.

Die gemäss Gestaltungsplan ermöglichten Hochhäuser mit einer Höhe von je 140 m würden in einem unzulässigen Mass von der Regelbauweise, welche in diesem Hochhausgebiet I Höhen bis 80 m erlaube, abweichen. Die Mehrhöhe betrage damit 60 m oder ein Plus von 75 %, was eine unzulässige Abweichung bzw. eine Entleerung des Sinngehalts sei.

Ferner seien in der Zentrumszone fünf Vollgeschosse zulässig. Der Gestaltungsplan ermögliche Gebäude mit "unzähligen", wobei rund 45 Vollgeschosse realistisch seien. Das sei eine unzulässige Abweichung von der Regelbauweise. Das zeige auch der Vergleich mit dem Sachverhalt, den das Verwaltungsgericht im Urteil VB.2021.00038 vom 28. April 2022 zu beurteilen gehabt habe.

Weiter werde eine unzulässig hohe Ausnützung ermöglicht. Die Ausnutzungsziffer solle auch die bauliche Dichte begrenzen, sie habe insoweit eine städtebauliche Funktion. Indes werde das gewaltige bauliche Volumen des Fussballstadions im Wesentlichen ausser Acht gelassen. Es übersteige allein schon das gemäss BZO im Gestaltungsplanperimeter erlaubte Bauvolumen. Trotz riesigem, von aussen äusserst mächtig wirkendem Bauvolumen würden im Teilgebiet B bloss 15'000 m² anrechenbare Geschossflächen an die Ausnützung angerechnet. Das bauliche Volumen des Stadions müsse folglich auf eine andere Weise berücksichtigt werden. Bei Grundstückflächen von 25'206 m² (Teilgebiete A und C zusammen) resultiere bei einer Ausnützung gemäss BZO von 200 % eine gesamthaft zulässige anrechenbare Geschossfläche von 50'412 m². Diese dürfe mit dem Gestaltungsplan nicht erhöht werden, weil im Teilgebiet B eine aussergewöhnlich hohe Baudichte realisiert werden solle, was eher zu einer Reduktion der in den Teilgebieten A und C zulässigen Ausnützung führen müsse. Die auf dem Baufeld B zulässige Ausnützung dürfe nicht auf die anderen Baufelder übertragen werden. Die mit dem Gestaltungsplan ermöglichte Ausnützung würden die Rekurrierenden mit angenommenen 700 % beziffern. Sicher aber sei, dass eine Ausnützung zugelassen würde, welche in rechtswidriger Weise von der Grundordnung abweiche. Das zeige auch der Vergleich mit dem Urteil VB.2021.00038 vom 28. April 2022, wo das Verwaltungsgericht eine Erhöhung der Baumassenziffer von 1.2 (gemäss Regelbauweise) auf 1.98 (gemäss Gestaltungsplan) als zu starke Abweichung beurteilt habe.

Mit dem Fussballstadion werde auch eine komplett andere Nutzung ermöglicht, also sie in der Zentrumszone Z5 zulässig sei. Die Nutzungsänderung würde die Grundordnung ihres Sinngehalts entleeren, wenn in der Zentrumszone ein Fussballstadion errichtet werde.

21.2.

Von vornherein muss festgehalten werden, dass der Planungsbericht auf Seite 46 die Abweichungen von der Grundordnung ausweist. Die Vorgaben der Grundordnung wie auch der bis heute geltenden Sonderbauvorschriften „Fussballstadion Zürich“ (Art. 81a BZO) werden den Gestaltungsplanvorgaben gegenübergestellt. Die Rüge, dies sei nicht der Fall, ist nicht nachvollziehbar.

21.3.

Es wurde bereits festgehalten, dass die durch einen Gestaltungsplan ermöglichten Abweichungen von der planerisch und demokratisch abgestützten Grundordnung nicht dazu führen dürfen, dass Letztere ihres Sinngehalts entleert würde (E. 3.1 vorstehend; BGE 135 II 209, E. 5.2). Bei der Prüfung der Zulässigkeit von Abweichungen eines Sondernutzungsplans von der Grundordnung ist u.a. von Bedeutung, ob die Abweichung gleichzeitig eine geringere demokratische Abstützung bedeutet oder nicht. Allerdings darf ein Sondernutzungsplan die Grundordnung auch nicht ihres Sinngehalts entleeren, wenn er von den gleichen Organen und im gleichen Verfahren festgesetzt und genehmigt wurde wie die Grundordnung. Ein strengerer Massstab an die Zulässigkeit solcher Abweichungen ist anzulegen, wenn der Erlass eines Sondernutzungsplans von einer weniger stark demokratisch legitimierten Behörde bzw. in einem weniger stark demokratisch abgestützten Verfahren ergangen ist als der Erlass der Grundordnung (BGr 1C_398/2021 vom 8. November 2022 zur Publikation vorgesehen, E. 3.3 m.w.H.).

21.4.

Art. 16 Abs. 1 GPV lässt im Teilgebiet C eine maximale Gesamthöhe von 140 m zu, während Art. 9 Abs. 2 BZO in den Hochhausgebieten I und II eine zulässige Gesamthöhe von 80 m vorsieht. In den Hochhaus-Richtlinien wird die Unterscheidung dieser beiden Gebiete insbesondere damit begründet, dass (nur) im Hochhausgebiet I Höhen über 80 m im Rahmen von Sonderbauvorschriften oder eines Gestaltungsplans möglich seien. Zwar sind die Hochhaus-Richtlinien mangels Gesetzescharakter nicht Teil der BZO. Sie

konkretisieren aber die kommunale Praxis im Umgang mit Gestaltungsplänen und der gemäss § 83 Abs. 1 PBG möglichen Abweichung von der Regelbauweise. Gleichzeitig geben sie die wichtige Funktion der BZO wieder, die zulässige Dimensionierung und Nutzung der Bauten aus einer ganzheitlichen Optik festzulegen und aufeinander abzustimmen. Die BZO selbst lässt im Gestaltungsplanperimeter wie erwähnt Hochhäuser bis zu 80 m zu. Das Ausmass der Abweichung von vorliegend 60 m in der Vertikalen ist daher zu relativieren, zumal sich Hochhäuser per se von der Umgebung abheben und dies am vorgesehenen Standort gesetzgeberisch gewollt ist. Dies gilt erst Recht vor dem Hintergrund, dass vorliegend dasjenige Organ der Abweichung von der Grundordnung die Zustimmung erteilt hat, welches die Grundordnung auch festgesetzt hat und deshalb ein weniger strenger Massstab anzulegen ist (BGr 1C_398/2021 vom 8. November 2022 zur Publikation vorgesehen, E. 3.3 e contrario; vgl. § 86 Satz 1 PBG und Art. 56 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich). Eine Sinnentleerung der BZO kann daher verneint werden.

Hinzu kommt, dass die übergeordneten Vorgaben aus der Richtplanung im Rahmen der Nutzungsplanung zu berücksichtigen sind (§ 16 Abs. 1 PBG). Bei der Festsetzung und Genehmigung eines Gestaltungsplans besteht zwar wie erwähnt ein weiterer Gestaltungsspielraum; indessen muss er die Richtplanung respektieren. Zentral ist daher im vorliegenden Fall nicht bloss der Vergleich zwischen Gestaltungsplan und Grundordnung, um auf eine unzulässige Sinnentleerung zu schliessen. Im Sinne einer gesamthaften Betrachtungsweise ist ebenfalls zu prüfen, inwieweit die vom Gestaltungsplan geschaffene neue Ordnung den Richtplan berücksichtigt (vgl. VB.2021.00038 vom 28. April 2022, insb. E. 4.2.3 und 4.3, wobei in jenem Entscheid hinzu kam, dass der Rahmennutzungsplan mangelhaft war). Der hier streitbetreffene Gestaltungsplan steht mit dem kantonalen Richtplan im Einklang und setzt diesen um. Gleiches gilt in Bezug auf den regionalen Richtplan. Ebenfalls erwähnt wurde, dass gemäss kommunalen Richtplan auf dem Hardturm-Areal eine sehr hohe bauliche Dichte mit einer Ausnützungsziffer grösser als 250 % mit Wohn- und Arbeitsnutzungen angestrebt werden soll und die Bebauung je nach Situation grossmassstäbliche Strukturen mit Hochhäusern, bspw. mit Hochhausclustern (mit Hochhäusern über 80 m) umfasse (Richtplantext S. 28, 32 und 40).

Gesamthaft ist festzuhalten, dass der Gestaltungsplan mit der umstrittenen Höhenbeschränkung von 140 m die Richtplanung, wonach eine hohe bis sehr hohe Dichte anzustreben ist und auch Hochhäuser von über 80 m umfassen kann, bestens umsetzt. Die Grundordnung wird nicht durch die Höhengvorschriften im Gestaltungsplan ihres Sinngehalts entleert.

21.5.

Das soeben Erwogene gilt sinngemäss für die ebenfalls gerügte Abweichung hinsichtlich der Anzahl Vollgeschosse. Die Zulässigkeit von Hochhäusern geht mit einer hohen Zahl an Vollgeschossen einher.

21.6.

Für die Ausnutzungsziffer anrechenbar sind alle dem Wohnen, Arbeiten oder sonst dem dauernden Aufenthalt dienenden oder hiefür verwendbaren Räume in Vollgeschossen unter Einschluss der dazugehörigen Erschliessungsflächen und Sanitärräume samt inneren Trennwänden (§ 255 Abs. 1 PBG, in der hier anwendbaren, bis 28. Februar 2017 gültigen Fassung).

Nach Art. 11 GPV beträgt die maximale anrechenbare Geschossfläche in allen Geschossen im Teilgebiet A 22'000 m², im Teilgebiet B 15'000 m² und im Teilgebiet C 88'000 m² (Abs. 1). Nicht zur anrechenbaren Geschossfläche zählen gemäss Abs. 2 im Teilgebiet B das Spielfeld, die Fläche zwischen Spielfeld und Tribünen, die Tribünen, Konstruktionsräume unter den Tribünen und äussere Erschliessungsflächen. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung ist also eine anrechenbare Fläche von gesamthaft 125'000 m² zulässig. Demgegenüber lässt die BZO in der Zentrumszone Z5 eine Ausnutzungsziffer von 200 % zu (Art. 18 Abs. 1 BZO), was bei einer Grundstücksfläche von 54'619 m² eine anrechenbare Geschossfläche von 109'238 m² ergibt. Dazu kommen die privilegierten Flächen in den Unter- und Dachgeschossen von insgesamt rund 21'848 m² (vgl. Planungsbericht S. 46). Somit sind nach der Grundordnung die Realisierung von insgesamt 131'086 m² dem Aufenthalt von Menschen dienende Geschossflächen gestattet. Die Sonderbauvorschriften "Fussballstadion Zürich" sehen gar eine Ausnutzungsziffer von 260 % bzw. 235 % vor (Art. 81a BZO). Nach der Ausnungsberechnung im Planungsbericht wird die gemäss geltender BZO maximal zulässige Ausnutzung von 200 % unter Berücksichtigung der Flächen in Dach- und Untergeschossen somit unterschritten.

Die Rekurrierenden halten wie erwähnt dafür, dass das geplante Stadion im Teilgebiet B aufgrund seines Volumens in grösserem Umfang an die Ausnützung angerechnet werden soll. Sie verkennen dabei, dass die Ausnützungsziffer Flächen und nicht Kuben beschränken will (vgl. Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., S. 940). Die rekurrentische Argumentation bezieht sich offenkundig auf die Baumassenziffer, welche bestimmt, wie viele Kubikmeter anrechenbaren Raums auf den Quadratmeter Grundfläche entfallen dürfen (§ 258 und § 254 Abs. 2 PBG in der hier anwendbaren, bis 28. Februar 2017 gültigen Fassung). Gemäss § 49 PBG kann die BZO u.a. die Ausnützung mit einer Baumassenziffer näher ordnen. Die BZO der Stadt Zürich sieht keine Baumassenziffer für Zentrumszonen vor, weshalb die Baumasse vorliegend auch nicht in irgendeiner Art zu berücksichtigen ist.

Das ermöglichte bauliche Volumen im Teilgebiet B ist somit bei der Ausnützungsberechnung nicht wie von den Rekurrierenden verlangt zu berücksichtigen. Einzig die dort anrechenbare Geschossfläche ist zu berücksichtigen. Auch die vorgenommene rekurrentische Berechnung der Ausnützung nach der Grundordnung, bei welcher sinngemäss nur die Teilgebiete A und C miteinzubeziehen seien, ist nicht korrekt, da bei der Ausnützungsziffer gemäss § 254 Abs. 1 PBG von der massgeblichen Grundfläche, mithin der ganzen Grundstücksfläche auszugehen ist (vgl. § 259 PBG). Es ist demzufolge festzuhalten, dass hinsichtlich der Ausnützung keine unzulässige Abweichung von der Grundordnung erfolgt.

21.7.

Hinsichtlich der Nutzung umschreibt § 51 Abs. 1 PBG, dass Zentrumszonen bestimmt sind für eine dichte Überbauung zur Entwicklung von Stadt-, Orts- und Quartierzentren, die ausser dem Wohnen vorab der Ansiedlung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben, Verwaltungen sowie mässig störenden Gewerbebetrieben dienen (vgl. auch Art. 18a Abs. 1 BZO).

Gemäss Art. 5 Abs. 2 GPV ist für das Teilgebiet B eine Sportnutzung mit zugehörigen Neben- und Infrastrukturnutzungen sowie als Nebennutzung mässig störende Handels-, Dienstleistungs-, Gewerbe- und Gastronomienutzung vorgesehen.

Wie die Rekursgegnerschaft in den Rekursantworten zutreffend darauf hinweist, hält der numerus clausus an Bauzonentypen gemäss § 48 Abs. 2 PBG

für ein Fussballstadion keine Zonierung auf Ebene der Grundordnung bereit. Insofern ist die Umsetzung mittels Sondernutzungsplan folgerichtig. Da für Zentrumszonen eine Mischnutzung mitsamt Wohnnutzung vorgesehen ist, wird die Grundordnung durch den Gestaltungsplan nicht aus den Angeln gehoben. Vielmehr ist die Zentrumszone die am ehesten passende Zone für die vorgesehene Nutzung gemäss Art. 5 Abs. 2 GPV.

21.8.

Gesamthaft erweist sich die rekurrentische Rüge der unzulässigen Abweichung von der Grundordnung als nicht stichhaltig.

22.1.

Die Rekurrierenden führen weiter aus, der Gestaltungsplan beruhe auf einer ungenügenden raumplanungsrechtlichen Interessenabwägung. Es sei keine Interessenabwägung durchgeführt worden, weshalb auch keine dokumentiert sei. Die vom Planungsziel betroffenen Interessen seien nicht systematisch erfasst und gewichtet und gegeneinander abgewogen worden.

Die Abwägung aller betroffenen Interessen zeige, dass die rechtlichen Voraussetzungen für diesen Gestaltungsplan nicht erfüllt seien. Eine Berücksichtigung der Interessen der Anwohner bei der Dimensionierung und Platzierung der beiden Hochhäuser sei nicht zu erkennen. Gleiches gelte in Bezug auf das Stadion. Dazu gehörten die erdrückende räumliche Wirkung der mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten und Anlagen, der Schattenwurf, die Immissionen, der Verlust an Erholungsflächen und ungenügenden neuen Frei- und Grünflächen, der Parkiersuchverkehr, wilde Parkiererei, Hooliganismus, Strassenschlachten, Strassensperrungen, Verunreinigung von Vorgärten, freies Urinieren, abschreckende Zeugnisse von Alkoholkonsum, Lärm vor den Spielen, während der Spiele und nach den Spielen, Lichtimmissionen etc.

Das öffentliche Interesse an Sportanlagen werde nicht bestritten. Es werde aber gemildert dadurch, dass das städtische Stadion Letzigrund nur ein paar hundert Meter neben dem geplanten Hardturm-Stadion liege und dadurch, dass das neue Stadion nicht für den Amateurfussball, sondern ausschliesslich für den Profifussball zur Verfügung stehen werde. Zudem fehle es an

einem öffentlichen Interesse, im Hardturm-Areal zwei Hochhäuser mit einer Höhe von je 140 m zu errichten.

Gegen die mit dem Gestaltungsplan ermöglichten Bauten und Anlagen würden weiter die Interessen des Ortsbildschutzes, insbesondere dem Schutz der ISOS-Schutzobjekte, des Denkmalschutzes, des Landschaftsschutzes und des Naturschutzes sprechen.

Ferner sei die Wohnqualität in den beiden Hochhäusern suboptimal und den geplanten Bauten fehle die heute vorausgesetzte Qualität bezüglich Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz inklusive Bachöffnung.

22.2.

Die Rekursgegner 1 und 3 halten dem zusammengefasst entgegen, der Planungsbericht zeige detailliert auf, inwieweit im Rahmen der übergeordneten Richtplanung jeweils stufengerecht eine Interessenabwägung erfolgt sei. Primärer Bezugspunkt bilde dabei das geplante Fussballstadion, für welches ein Eintrag im kantonalen Richtplan bestehe bzw. die Schaffung eines neuen Zentrumsgebiets mit hoher Dichte samt Anteil an gemeinnützigen Wohnungen. Die dem kommunalen Richtplan zugrunde gelegte Interessenabwägung sei von sehr hoher Aktualität und beanspruche vollumfängliche Gültigkeit. Die Stadt Zürich als Planungsträgerin habe zur Eruierung der optimalen Variante des Stadionbaus einen selektiven Investoren- Studienauftrag durchgeführt. Im Nachgang zum Siegerprojekt sei eine umfassende Weiterbearbeitung unter Berücksichtigung der massgeblichen privaten und öffentlichen Interessen erfolgt, wie sie mitunter aus dem durchgeführten Mitwirkungsverfahren zusätzlich eingebracht worden seien. Eine Erhebung, Gewichtung und soweit möglich Harmonisierung der privaten Interessen sei erfolgt. Dabei seien namentlich mit den eigentlichen immissionsschutzrechtlichen Beurteilungen auch die massgeblichen privaten Interessen einbezogen worden. Die entsprechende Gewichtung sowie Abwägung sei bereits im Einwendungsbericht ausführlich dokumentiert. Auch die sich aus dem ISOS ergebenden Anforderungen des Ortsbildschutzes seien über das gesamte Stadtgebiet betrachtet und für den Stadtteil Industrie stufengerecht berücksichtigt worden. Die Interessenermittlung, -bewertung und -abwägung zwischen Verdichtung und Ortsbildschutz sei im Grundlagenbericht Ortsbildschutz dokumentiert. Bezüglich der beiden inventarisierten Anlagen, der Bernoulli-Siedlung und der

Wohnkolonie "à-Porta" sei die Anordnung der neuen Genossenschaftssiedlung, des Fussballstadions und der beiden Hochhäuser bezüglich Abstände, Höhen und architektonischer Ausbildung im Übrigen so gewählt, dass eine Beeinträchtigung der inventarisierten Bauten im Sinne von § 238 Abs. 2 PBG ausgeschlossen werden könne.

22.3.

Die privaten Rekursgegnerinnen betonen zusätzlich, dass zum Planungsbericht verschiedene Beilagen gehörten, welche Grundlagen des Gestaltungsplans bilden würden. Im Planungsbericht werde auf die verschiedenen Berichte Bezug genommen und darauf verwiesen. In diesen Berichten werde zu den verschiedenen tangierten Interessen Stellung genommen. Sodann sei der Bau des Stadions auf die Querfinanzierung durch die Hochhäuser angewiesen.

22.4.

Replicando entgegnen die Rekurrierenden, der Gestaltungsplan müsse auf einer umfassenden Interessenabwägung beruhen, was Teilinteressenabwägungen ausschliesse. Ein Fachbericht gewichte die Interessen nicht und es sei nicht seine Aufgabe, das konkret untersuchte Interesse andern Interessen gegenüberzustellen. Hierfür sei eine übergeordnete, alle Interessen koordinierende, bündelnde, gewichtende Behörde, der Planungsträger, zuständig. Die Rekursgegner 1 und 3 würden in der Rekursantwort auf sieben Seiten detailliert darlegen, dass die Anliegen des Ortsbildschutzes und des Denkmalschutzes durch den Gestaltungsplan nicht beeinträchtigt würden. Der Orts- und Denkmalschutz hätte jedoch im Planungsbericht abgehandelt werden müssen; dort würden jegliche Ausführungen dazu fehlen. Die Notwendigkeit einer Querfinanzierung des Stadions durch die Hochhäuser sei ferner kein raumplanungsrechtliches Interesse. Wenn das öffentliche Interesse an einem Stadion derart gross sei, wie die privaten Rekursgegnerinnen behaupten würden, müsse auch eine Finanzierung durch die öffentliche Hand möglich sein.

22.5.1.

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.).

22.5.2.

Dass eine diesen Vorgaben genügende Interessenabwägung vorliegend unterblieben wäre, ist nicht ersichtlich. Entscheidend ist, dass 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 lässt. Dabei ergibt sich zunächst 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. Nebst der deshalb gebotenen Verdichtung wird das öffentliche Interesse an den beiden Hochhäusern im Planungsbericht zu Recht mit der Querfinanzierung des Stadions begründet, nachdem eine anderweitige Realisierung mehrfach (auch an der Urne) gescheitert ist (vgl. Planungsbericht S. 11 ff.; vgl. auch BGr 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022, E. 3.5.2., dem eine ähnliche Konstellation zugrunde lag). Ohnehin ist aber festzuhalten, 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).

22.5.3.

Wie bereits erwähnt, liegt dem Planungsbericht eine grosse Zahl von Fachberichten bei, auf welche im Planungsbericht verwiesen wird (vgl. E. 4.4.3. vorstehend). Zu nennen ist dabei insbesondere der Verkehrsbericht, der Bericht Verkehrslärm, der Bericht Sportlärm, der Bericht Grundwasser, das Memo Besprechung Variantenstudium Döltschibach, das Memo Hochwasserschutz, die Grundlagen Energie zu GP und UVB, der Bericht Lebensräume, Fauna und Flora, der Bericht Störfälle, das Sicherheitskonzept Aussenraum, das Ver- und Entsorgungskonzept, das Beleuchtungskonzept, der Bericht Dachbegrünung und besonders der Umweltverträglichkeitsbericht. Damit liegt eine sehr umfangreich dokumentierte Planung vor, welche auf die einzelnen öffentlichen und privaten Interessen eingehend Bezug nimmt, besonders soweit sie mit der vorgesehenen Überbauung in Konflikt stehen. Wie erwähnt, ist nicht massgeblich, dass einzelne Themenbereiche separat vertieft wurden, da im Planungsbericht explizit auf die Fachberichte verwiesen wird. Entgegen der rekurrentischen Auffassung gewichten die Fachberichte auch die einzelnen Interessen, gerade bezüglich der zahlreichen von ihnen genannten Immissionen aller Art. Dies ergibt sich beispielhaft aus dem Bericht Sportlärm, welcher diesbezüglich die privaten Interessen der Nachbarschaft gegenüber dem Interesse am Sportbetrieb samt seinen Lärmimmissionen sorgfältig abwägt (vgl. insb. Kap. 7 und 10). Darüber hinaus geht dieser Bericht ausführlich auf zahlreiche bauliche Varianten bspw. des Stadiondachs ein und zeigt auf, was für und was gegen die einzelnen Varianten spricht. Weitere von den Rekurrierenden erwähnte Themen wie der Vandalismus, wildes Urinieren und die Trennung von Fans und Verkehrsteilnehmern oder anderen Nutzern werden im Sicherheitskonzept Aussenraum abgehandelt. Die Auswirkungen des Verkehrs werden ebenfalls umfassend thematisiert bzw. wurden Leistungsfähigkeitsnachweise erbracht (vgl. Verkehrsbericht). Hinzu kommt, dass eine grosse Zahl privater Interessen, welche im Mitwirkungsverfahren eingebracht wurden, im Einwendungsbericht ausführlich abgehandelt werden.

22.5.4.

Die einzigen der von den Rekurrierenden konkret genannten Interessen, die im Planungsbericht samt Beilagen nicht ausdrücklich thematisiert werden, sind diejenigen des Ortsbild- und Denkmalschutzes. Allerdings ist dieser Umstand für sich genommen nicht geeignet, die im Übrigen erschöpfende Interessenabwägung als rechtsfehlerhaft erscheinen zu lassen: 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). Es wurde bereits dargelegt, dass keine Schutzziele des ISOS tangiert sind (E. 9.3.4.), weshalb keine sachlich erheblichen Interessen vorliegen. Zu betonen ist, dass einzig die Abweichung von der Grundordnung noch von Interesse ist. Dass sich mit der Bebauung der heute noch weitgehend unverbauten Flächen das Gesicht des Ortsbildes komplett verändern wird, ist auch ohne Gestaltungsplan die unvermeidliche, aber vom Gesetzgeber gewollte Folge der Nutzung, wie sie sich bereits aus der geltenden Zonenordnung ergibt. Insofern ist keine Interessenabwägung mehr vorzunehmen. Nämliches gilt auch hinsichtlich denkmalschützerischen Interessen, wobei diesbezüglich die Rekurrierenden es gänzlich unterlassen aufzuzeigen, weshalb solche überhaupt berührt sein könnten. Dies ist auch nicht ersichtlich, sind doch die Abweichungen von der Grundordnung in den Teilgebieten A und B, welche sich zu den (potentiell) schutzwürdigen Siedlungen Bernoulli und à Porta richten, in Bezug die räumliche Ausdehnung gering. Zu erwähnen ist dennoch, dass im Bericht Sportlärm eine – für die Nachbarschaft in akustischer Hinsicht an sich vorteilhafte – Erhöhung des Stadiondachs insbesondere wegen der gebotenen Rücksichtnahme auf die Siedlungen Bernoulli und à Porta verworfen wurde (Kap. 7.1.5 samt zahlreichen Visualisierungen). Hinzu kommt, dass die Rekursgegner 1 und 3 in ihrer Rekursantwort ausführlich zu den Belangen Ortsbild- und Denkmalschutz Stellung nahmen, weshalb nicht von einer unterlassenen Prüfung und Abwägung der Interessen auszugehen ist. Da überdies der Sachverhalt abgeklärt werden konnte, wäre in diesen Belangen auch ein Entscheid in der Sache selbst durch die Rekursinstanz noch möglich (vgl. Tschannen, a.a.O., Art. 3 Rz. 49; vgl. auch § 20 Abs. 1 VRG). Da indes bereits aufgezeigt wurde, dass die Interessen gar nicht berührt werden, erübrigt sich eine weitere Beurteilung der Interessen durch die Rekursinstanz.

22.5.5.

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

23.1.

Schliesslich bringen die Rekurrierenden vor, der Gestaltungsplan habe Auswirkungen auf den Raum, die Erschliessung und die Umwelt, welche weit über seinen Perimeter hinausgehen würden, weshalb anstelle einer Gestaltungsplanung eine Revision der Rahmennutzungsordnung hätte stattfinden müssen. Planungen in dieser Grössenordnung und Auswirkungen würden den Anwendungsbereich von Gestaltungsplänen grundsätzlich übersteigen. Es werde vorliegend eine neue Grundordnung festgelegt.

23.2.

Im Ergebnis machen die Rekurrierenden damit erneut geltend, dass der strittige Gestaltungsplan in unzulässiger Weise von der Grundordnung abweicht. Diese Rüge wurde bereits vorstehend (E. 21.) widerlegt, weshalb vollumfänglich darauf verwiesen werden kann und die rekurrentischen Vorbringen ins Leere zielen.

24.

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, soweit darauf einzutreten ist.

25.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten den Rekurrierenden 16, 36, 38, 39, 41, 43, 46 und 47, auf deren Rekurs nicht einzutreten ist, zu je 1/192 aufzuerlegen. Den weiteren 46 rekurrentischen Parteien sind die Verfahrenskosten zu je 1/48 aufzuerlegen. Sämtliche Rekurrierenden haften solidarisch für die gesamten Verfahrenskosten (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimm- baren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimm- baren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (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 (Zwischenentscheid betr. superprovisorische Massnahmen, doppelter Schriftenwechsel, weitere Eingaben der Rekurrierenden, Abteilungsaugenschein), der ausserordentlich hohen Anzahl Rügen, des Umfangs des vorliegenden Urteils und des Streitinteresses der sehr zahlreichen gebührenpflichtigen Rekurrierenden (vgl. VB.2018.00760 vom 8. Juli 2020, E. 6.7) ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 40'000.-- 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).

25.2.

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

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend der privaten Rekursgegnerschaft zulasten der solidarisch haftbaren rekurrentischen Parteien eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen, zahlbar nach Massgabe des Verfahrenskostenverteilers. Angemessen erscheint ein Betrag von gesamthaft Fr. 6'000.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56).

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. Da es sich vorliegend um ein ausserordentlich umfangreiches und komplexes Rekursverfahren handelt, ist der anwaltlich vertretenen kommunalen Rekursgegnerschaft ausnahmsweise eine Umtriebsentschädigung zulasten der solidarisch haftbaren rekurrentischen Parteien zuzusprechen, zahlbar nach Massgabe des Verfahrenskostenverteilers. Angemessen erscheint ebenfalls ein Betrag von gesamthaft Fr. 6'000.--.

Den unterliegenden Rekurrierenden steht keine Umtriebsentschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).