



G.-Nr. R1S.2023.05169
BRGE I Nr. 0083/2024

Entscheid vom 3. Mai 2024

Mitwirkende Abteilungspräsident Claude Reinhardt, Baurichter Christian Hurter, Baurichterin Beatrice Bosshard, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen **Rekurrentin**
KIBAG Immobilien AG, Seestrasse 404, 8038 Zürich
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegnerin**
1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

Mitbeteiligter
2. Stadtrat von Zürich, Stadthausquai 17, 8022 Zürich
vertreten durch Dr. André Odermatt,
Vorsteher des Hochbaudepartements,
dieser wiederum vertreten durch Hochbaudepartement der Stadt Zürich,
Rechtsabteilung, Lindenhofstrasse 19, Postfach, 8001 Zürich

betreffend Verfügung des Amtes für Raumentwicklung KS ARE 23-0536 vom 28. September 2023 und Stadtratsbeschluss Nr. 2206/2023 vom 23. August 2023; Festsetzung einer Planungszone im Gebiet Seeufer Wollishofen, [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 28. September 2023 setzte die Baudirektion Kanton Zürich auf Antrag des Stadtrats von Zürich im Gebiet "Seeufer Wollishofen" (Stadt Zürich) für die Grundstücke Kat.-Nrn. 4, 5, 6, 7, 1, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 2, 14 und 3 gemäss Situationsplan Mst. 1:3000 vom 20. Juni 2023 eine Planungszone für die Dauer von drei Jahren, ab öffentlicher Bekanntmachung gerechnet, fest. Die Publikation erfolgte am 4. Oktober 2023.

B.

Hiergegen erhob die KIBAG Immobilien AG mit Eingabe vom 2. November 2023 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung der mit Verfügung der Baudirektion vom 28. September 2023 festgesetzten Planungszone. Eventualiter sei die Planungszone für die im Eigentum der Rekurrentin stehenden Parzellen Kat.-Nrn. 1, 2, 14 und 3 dergestalt anzupassen, dass diese Grundstücke aus der Planungszone zu entlassen seien. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Baudirektion.

C.

Mit Verfügung vom 6. November 2023 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingabe vom 5. Dezember 2023 beantragte die Vorinstanz unter Verweis auf den Mitbericht des Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 30. November 2023 die Abweisung des Rekurses. Der Stadtrat beantragte ebenfalls die Abweisung des Rekurses unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentin.

E.

Mit Replik vom 12. Januar 2023 bzw. Duplik vom 2. Januar 2023 (recte wohl 2. Februar 2023) hielten die Rekurrentin und der Stadtrat an ihren Anträgen fest. Die Baudirektion verzichtete stillschweigend auf eine Duplik.

F.

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

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurrentin ist als Eigentümerin der Parzellen Kat.-Nrn. 1, 2, 14 und 3, welche nebst weiteren Grundstücken in der streitbetroffenen Planungszone liegen, von der angefochtenen Verfügung im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) ohne Weiteres zur Rekurerhebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Zum Anlass und Begründung der Planungszone wird in der angefochtenen Verfügung ausgeführt, gemäss einer Motion des Gemeinderates vom 26. Juni 2019 solle der Stadtrat eine Gebietsplanung rund um die Rote Fabrik ausarbeiten, welche geeignet sei, die Bedürfnisse der Stadtbevölkerung nach Erholung, Freiraum und preisgünstigem Wohnraum zu erfüllen. Die Planung solle zudem die Sonderbauvorschriften (SBV) für das KIBAG-Areal Mythenquai ersetzen. Eine daraufhin durchgeführte Testplanung habe gezeigt, dass die Bau- und Zonenordnung und die SBV KIBAG-Areal Mythenquai grundlegend überprüft und angepasst werden müssten. Der auf Grundlage der Testplanung ausgearbeitete "Masterplan Seeufer Wollishofen"

zeige Grundsätze der räumlichen Entwicklung für das Planungsgebiet auf und bezeichne raumplanerische und weitere Massnahmen zur Zielerreichung. Geprüft werden sollten Anpassungen an der Richt- und Nutzungsplanung, inklusive Sondernutzungsplanung.

Gemäss einer weiteren Motion des Gemeinderates vom 22. Juni 2022 solle der Stadtrat eine Anpassung der Bau- und Zonenordnung ausarbeiten, welche eine Umzonung des Gebiets zwischen Werft Wollishofen (ohne Werftareal) und Roter Fabrik (ohne Fabrikareal) in eine Freihaltezone sowie eine Industrie- und Gewerbezone vorsehe. Ziel der Motion sei, dass nicht noch mehr Wohnungen erstellt würden, welche die Nutzung des Freiraums und die Kulturnutzung weiter einschränken könnten.

Zudem bestehe für die Gebiete am Seeufer eine Planungspflicht nach § 67a PBG. Richt- und Nutzungsplanung müssten hinsichtlich einer ökologischen Gestaltung des Seeufers und der Umsetzung von Seeuferwegen überprüft werden. Als Grundlage für Planungen am Seeufer diene zudem das vom Stadtrat und Regierungsrat beschlossene "Leitbild Seebecken". Mit dem Ausscheiden einer Planungszone werde die notwendige Zeit gewonnen, um die Ergebnisse des Masterplans und der weiteren Planungsgrundlagen in grundeigentümergebundene Planungsinstrumente umzusetzen, und die dafür erforderliche Planungsfreiheit werde gesichert.

3.1.

Die Rekurrentin führt aus, mit Ausnahme der rekurrentischen Parzellen würden sich alle Parzellen in der festgesetzten Planungszone im Eigentum der Stadt befinden. Für die sich im Eigentum der Stadt befindlichen Parzellen wäre eine Planungszone gar nicht nötig, da der genehmigte Masterplan ohnehin für die Stadt behördenverbindlich sei. Das eigentliche Ziel sei die Verhinderung von Bauvorhaben auf den rekurrentischen Parzellen respektive die Verschleierung von deren Aus- oder Umzonung. Die Planungszone sei in ihrer Ausdehnung sachlich und angesichts des mindestens bis 2030 zwingenden Weiterbetriebs des Betonwerks auch zeitlich unnötig und in Bezug auf die (geplanten) Auswirkungen auf die Bebaubarkeit des Areals ein weder rechtlich noch städtebaulich zu rechtfertigendes Sonderopfer.

Anlässlich der Echoraum-Veranstaltungen sei klar geworden, dass die Parzellen der Rekurrentin entweder aus- (seeseitige Parzellen) oder umgezont werden sollten (Industrie/Gewerbe statt Wohn- und Gewerbezone, allenfalls Zone für öffentliche Bauten). Offenbar schlagendes Argument für diese Forderungen sei die Behauptung gewesen, eine bauliche Lösung für ein konfliktfreies Nebeneinander von Wohnen und den der Öffentlichkeit dienenden Freiflächen sowie den Aktivitäten der Roten Fabrik sei nicht realisierbar. Verschärfend dazu beigetragen habe die Motion GR Nr. 2022/260, welche vom Stadtrat die Umzonung des Gebiets in eine Freihalte- sowie eine Industrie- und Gewerbezone verlange. Diese Haltung habe Eingang gefunden in den Schlussbericht der Testplanung und in den behördenverbindlichen Masterplan, ohne jegliche Interessenabwägung z.B. mit dem dringenden Bedarf an Wohnraum und den Interessen der Rekurrentin als Grundeigentümerin, sowie ohne vertiefte Abklärung baulicher Möglichkeiten (Lärmschutz).

Die Berufung auf den Bericht "Seebecken der Stadt Zürich — Leitbild und Strategie" aus dem Jahre 2009 — notabene das Jahr der Inkraftsetzung der Sonderbauvorschriften KIBAG — sei unbehelflich. Zudem bleibe unerwähnt, dass bereits heute über das KIBAG-Areal ein begehbare Seeuferweg bestehe, der Betrieb des Betonwerks — in Verbindung mit dem Werk in Tiefenbrunnen und der vertraglichen Verpflichtung der Zulieferung auf dem Seeweg — noch mindestens bis 2030 bestehen bleibe und seit der Bewilligung der Neuüberbauung auf dem Grundstück Kat.-Nr. 15 im Jahr 2020 die Verhältnisse sich weder städtebaulich noch rechtlich im Sinne von Art. 21 Abs. 2 Raumplanungsgesetz (RPG) geändert hätten.

Im März und Mai 2023 sei Stadtrat A. Odermatt eine Projektidee von A Architekten AG (act. 5.7) für Wohnen und Gewerbe auf dem KIBAG-Areal vorgestellt worden, die sowohl die Bedenken betreffend Vereinbarkeit von Wohnen und Freizeitnutzung (Lärm) als auch das formulierte Bedürfnis nach öffentlich zugänglicher Freifläche am See (möglicher Verzicht auf Überbauung des Wohnbereichs nach SBV) aufnehme.

Die Rekurrentin hält dafür, die Planungszone sei weder recht- noch zweckmässig. Die tatsächlichen Verhältnisse hätten sich seit Inkraftsetzung der heute geltenden Zonenordnung und Erlass der Sonderbauvorschriften für das KIBAG-Areal nicht geändert (Art. 21 Abs. 2 RPG). Daran ändere auch der gestiegene gesellschaftspolitische Druck auf öffentlichen Zugang zum

Seeufer nichts. Dieser Zugang sei bereits heute auch auf dem Areal der Rekurrentin gewährleistet. Allen anderen Seegrundstücke im Eigentum der Stadt stünden einer öffentlichen Nutzung offen oder können einer solchen Nutzung zugeführt werden.

Ebenso wenig nachvollziehbar sei der Verweis auf § 67a PBG, der ganz allgemein zu einer ökologischen Aufwertung des Seeufers verpflichte. Jedenfalls bestünden berechtigte Zweifel, dass eine ökologische Aufwertung erreicht werden könne, wenn die Parzellen ausgezont und der Nutzung durch sozio-kulturelle Organisationen für ihre Events und durch die Öffentlichkeit ("Partywiese") zugeführt würden. Zudem könne die Stadt auf ihren Grundstücken der gesetzlichen Forderung jederzeit folgen und hätte zudem die Möglichkeit, im Falle eines Baugesuchs der Rekurrentin eine ökologische Aufwertung des Seeufers gestützt auf das Gesetz als Auflage zu verfügen.

Und schliesslich sollten neue Wohnungen im Perimeter gemäss Masterplan resp. angefochtener Planungszone generell nicht mehr möglich sein. Wie hier — in Zeiten der allgemein beklagten Wohnungsnot — eine Umzonung von heute Wohnzone W4 zu Industrie- und Gewerbezone resp. Auszonung in die Freihaltezone veränderte Verhältnisse repräsentieren sollte, bleibe unerfindlich. Vielmehr gehe aus dem Abschlussbericht der Testplanung und weiteren Dokumenten nur eines klar hervor: Die in der Nachbarschaft des KIBAG-Areals stattfindenden Aktivitäten sollen nicht durch Lärmklagen von Anwohnerinnen und Anwohnern in ihrer möglichst freien Entfaltung gehindert werden.

Abgesehen davon, dass — wie die Projektidee A Architekten AG anschaulich zeige — innovative bauliche Lösungen das Konfliktpotential spürbar senken würden, werde das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip achtlos über Bord geworfen. Dieses besage nämlich, dass Emissionen an der Quelle vermieden werden müssten, soweit dies technisch machbar und wirtschaftlich tragbar sei. Insbesondere die Rote Fabrik und ihre Exponenten wollten keine Rücksichten nehmen, weshalb die Stadt unter diesem politischen Druck das Problem auf Kosten der privaten Grundeigentümerin lösen wolle. Die Voraussetzungen von Art. 21 Abs. 2 RPG seien eindeutig nicht erfüllt. Das Verhältnismässigkeitsprinzip werde grob verletzt.

Das Vertrauen der Rekurrentin in die Planbeständigkeit, die Eigentumsgarantie und die Rechtssicherheit sei zu schützen. Insgesamt bestünden keine Interessen der Stadt Zürich an der Planungsmassnahme und am Einbezug des Areals der Rekurrentin im Speziellen, welche das gewichtige Interesse der Grundeigentümerin überwiegen könnten. Die Rekurrentin bestreite ein überwiegendes öffentliches Interesse, die Notwendigkeit, Verhältnismässigkeit und die Geeignetheit der Planungszone. Das Ergebnis der Testplanung und der darauf basierende Masterplan belegten das öffentliche Interesse an einer Nutzungsplanänderung im Bereich der rekurrentischen Liegenschaften nicht.

3.2.

Die Baudirektion bringt vor, die Festsetzung der Planungszone beruhe auf dem "Masterplan Seeufer Wollishofen", der das Resultat einer Testplanung sei, welche durch einen parlamentarischen Vorstoss des Gemeinderats ausgelöst worden sei (dringliche Motion GR Nr. 2019/44 vom 26. Juni 2019). Eine ähnliche bzw. präzisierende Stossrichtung verfolge die am 22. Juni 2022 eingereichte Motion GR Nr. 2022/260. Daraus ergebe sich einerseits eine klar manifestierte Planungsabsicht für ein genau umschriebenes Gebiet. Zudem belege der dargelegte Ablauf auch ein hinreichendes Planungsbedürfnis, hätten doch zwei vom für die Richt- und Nutzungsplanung zuständigen Organ überwiesene Motionen Anstoss für die Planung gegeben. Die Resultate der Test- sowie der anschliessenden Masterplanung würden zudem getragen durch einen breit angelegten Mitwirkungsprozess (vgl. dazu u.a. Masterplan Seeufer Wollishofen, Ziff. 2.2). Zudem ergebe sich für die Gebiete am Seeufer aus § 67a PBG eine Planungspflicht für die Gemeinden (vgl. auch Art. 2 Abs. 1 RPG).

Die Planungszone umfasse sämtliche Grundstücke, welche im Rahmen der Testplanung betrachtet worden seien und für welche der Masterplan die Prüfung von Anpassungen an der Richt- und Nutzungsplanung inklusive Sondernutzungsplanung vorsehe. Neben den Grundstücken der Rekurrentin stünden zwei weitere von der Planungszone erfasste Grundstücke im Eigentum Dritter bzw. Privater (Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft, teilweise im Baurecht, vgl. Masterplan Seeufer Wollishofen, S. 6 f.). Dass die übrigen Grundstücke im Eigentum der Stadt Zürich stünden, ändere nichts an der Zulässigkeit des Umfangs der Planungszone, sei doch das Planungsgebiet gesamthaft zu betrachten.

Die KIBAG hege innert der dreijährigen Frist (§ 346 Abs. 3 PBG) nach eigenen Angaben keine Bauabsichten und lege nicht dar, dass die Planungszone in dieser Hinsicht zu einer Beeinträchtigung von Bauabsichten und damit Interessen der privaten Grundeigentümerschaft führe. Anzumerken bleibe, dass nicht sämtliche im Eigentum der Rekurrentin stehenden Grundstücke für den Betrieb des Betonwerks genutzt würden. Die Stadt Zürich gehe denn auch davon aus, dass eine teilweise Umnutzung des Areals der Rekurrentin bis ins Jahr 2030 nicht ausgeschlossen werden könne (vgl. Masterplan Seeufer Wollishofen, S. 6). Dies sei angesichts der geltenden Zonierung begründet. Verstärkt werde diese Einschätzung durch die von der Rekurrentin bereits getätigten Abklärungen hinsichtlich einer möglichen Überbauung ihrer Grundstücke.

Die streitbetroffene Planungszone diene der Sicherung der Planungsfreiheit der Behörden und sei daher ein geeignetes Mittel zur Umsetzung des damit verfolgten Ziels. Ferner sei die Planungszone sowohl in persönlicher, räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht erforderlich. Die Zumutbarkeit beurteile sich sodann nur aufgrund der Planungszone und nicht etwa aufgrund der beabsichtigten Nutzungsplanung. Dem Aspekt der Zumutbarkeit komme bei Planungszonen keine eigenständige Bedeutung zu, weshalb es mit Blick auf die Verhältnismässigkeit der Planungszone bei der Prüfung der Eignung und der Erforderlichkeit sein Bewenden haben müsse.

Der Nachweis, dass veränderte Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG vorliegen würden, sei grundsätzlich erst im Rahmen des Nutzungsverfahrens zu erbringen. Im Rahmen der Festsetzung der Planungszone bedürfe es dagegen des Nachweises eines Planungsbedürfnisses. Dieses sei aufgrund der politischen Vorstösse und der Vorgaben von § 67a PBG gegeben.

Im Übrigen werde der Planungshorizont von üblicherweise rund 15 Jahren für die SBV aus dem Jahr 2009 beinahe erreicht. Aber auch bezüglich der BZO liege die Zuweisung der Grundstücke der Rekurrentin zur Wohnzone weit zurück. Im Rahmen der BZO 2016 seien diesbezüglich, abgesehen vom technischen Nachvollzug infolge Aufhebung des anrechenbaren Untergeschosses mit Zuweisung von der Wohnzone W3 zur Wohnzone W4, keine inhaltlichen Anpassungen erfolgt. Ein Planungsbedürfnis ergebe sich somit

auch aufgrund des Erreichens bzw. Überschreitens des Planungshorizonts der geltenden Nutzungsordnung.

Je näher im Übrigen eine Planung ihrem Planungshorizont komme, desto geringer sei das Vertrauen in die Beständigkeit dieses Plans und umso eher könnten auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Gründe für eine Planungsrevision berücksichtigt werden. Solche Gründe würden hier aufgrund der politischen Vorstösse und des zunehmenden gesellschaftlichen Drucks auf öffentlichen Zugang zum Seeufer ohne Weiteres vorliegen (vgl. zum Ganzen auch Masterplan Seeufer Wollishofen, S. 8 f.).

3.3.

Der Stadtrat bringt vor, Auslöser der Planungsarbeiten sei die zunehmende Verdichtung, worin eine erhebliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse liege. Die Testplanung habe ergeben, dass der Testplanungssperimeter für die Freiraumplanung als funktionales Ganzes zu betrachten und planungsbedürftig sei. Es gelte für die bestehenden und die erwünschten freiräumlichen, kulturellen und gewerblichen Nutzungen zweckmässige Zonen zu schaffen. Schon allein deshalb bildeten die streitbetroffenen Grundstücke zu Recht einen Teil des Planungssperimeters und der festgesetzten Planungszone, und zwar unabhängig von der Frage, wie die zukünftige Zonierung und die dazugehörigen Vorschriften aussehen würden. Weder die aktuell gelebte Nutzung im Planungssperimeter als Ganzes noch die gemäss der Wohnzone W4 und der Sonderbauvorschriften der rekurrentischen Parzellen potenziell möglichen Nutzungen gewährleisteten die angestrebte Öffnung des Gebiets für unterschiedliche Nutzungsformen im Sinne der Testplanung und des Masterplans.

Es gelte, am Seeufer Wollishofen die übergeordneten Vorgaben aus der Richtplanung, das "Städtebauliche Quartierentwicklungsleitbild Wollishofen" und das Leitbild Seebecken sowie den gesetzlichen Planungsauftrag des relativ neuen § 67a PBG umzusetzen. Die angeführten Leitbilder, die Testplanung wie auch der Masterplan begründeten die planerischen Ziele aufgrund der bislang gewonnenen Erkenntnisse substantiiert.

Für die Zweckmässigkeit der Planungszone komme es nicht in erster Linie auf die Eigentumsverhältnisse an, zumal diese sich ändern können. Die

Absicht der Rekurrentin, das Betonwerk bis 2030 weiterzubetreiben, mache die Planungszone auf ihren Grundstücken keinesfalls unnötig. Zudem würden die Werke nicht sämtliche Grundstücke der Rekurrentin belegen. Gegen den Mythenquai hin handle es sich um Verwaltungs- und Gewerbebauten, letztere zum Teil vermietet. Zum anderen schliesse die vertragliche Verpflichtung, bis am 31. Dezember 2030 am Standort Wollishofen ein Betonwerk zu betreiben, nicht aus, ein Baugesuch für ein Wohnbauprojekt einzureichen und damit die Sonderbauvorschriften anzutreten.

Das Seeufer Wollishofen solle ein Arbeits- und Freizeitort bleiben und nicht durch weitere Wohnnutzungen geprägt werden, sondern wie bis anhin durch Freiraum, Gewerbe, Kultur und Soziokultur. Nur so würden sich die qualitativen Vorgaben aus dem Leitbild Seebecken für das Seeufer Wollishofen erreichen lassen. Diese Planungsabsicht habe die vorangegangene aus der Zeit der BZO 1999, Wohnraum am See zu schaffen, abgelöst. Die Testplanung habe keine überzeugende städtebauliche Lösung für die Integration von Wohnungen aufzeigen können, weshalb in der weiteren Planung auf zusätzliche Wohnungen verzichtet werde.

Der Grundsatz der Planbeständigkeit werde nicht verletzt. Die Wohnnutzung sei mit der letzten inhaltlichen Überprüfung der Bauzonen am Seeufer Wollishofen im Rahmen der BZO-Revision 1999 eingeführt worden. Keine inhaltliche Überprüfung im Sinne der Planungspflicht sei die Festsetzung der Sonderbauvorschriften KIBAG-Areal Mythenquai gewesen. Diese seien das Resultat langwieriger Verhandlungen zwischen Vertreterinnen und Vertretern des Mitbeteiligten und solchen der Rekurrentin gewesen, nachdem ein von dieser gegen die Festsetzung der BZO 1999 erhobener Rekurs zum Zweck einer Lösung sistiert worden sei. Die SBV hätten der Rekurrentin den Weiterbetrieb des Betonwerks (Art. 1 SBV) trotz der nutzungsplanerisch für (damals) richtig befundenen und festgesetzten Wohnnutzung ermöglicht. Eine Neuüberprüfung sei damit nicht verbunden gewesen.

Auch mit der revidierten BZO 2016 sei im Planungssperimeter keine planerische Neubewertung erfolgt: Die Wohnzone W3 sei in die Wohnzone W4 mit einem Wohnanteil von 25 % umzoniert worden, ohne massgebliche Veränderung der Nutzungsmöglichkeiten (technische Anpassung im Zusammenhang mit der Abschaffung des sogenannten "Zürcher Untergeschosses").

Die Eigentumsgarantie werde nicht verletzt. Die gesetzliche Grundlage ergebe sich aus Art. 27 RPG und § 346 PBG. Das öffentliche Interesse an der Planungszone bestehe in der dargelegten Planungsabsicht und dem Planungsbedürfnis, die sich aus den Berichten zur Testplanung und zum Masterplan wie auch aus den diversen das Seeufer Wollishofen betreffenden politischen Vorstössen ergeben würden. Die Planungszone sei vorliegend für die Rekurrentin auch zumutbar. Denn diese beabsichtige offenbar, bis ins Jahr 2030 das Betonwerk, das grosse Teile des rekurrentischen Grundes belege, zu betreiben. Insofern verhindere die Planungszone offenbar keine Verfolgung und Umsetzung von Wohnnutzungsplänen. Ein Sonderopfer liege nicht vor.

3.4.1.

Gemäss Art. 27 Abs. 1 RPG kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen, wenn Nutzungspläne angepasst werden müssen oder noch keine vorliegen. Durch den Erlass einer Planungszone wird künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen lediglich noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird. Die Planungszone dient mithin der (einstweiligen) Sicherung der geplanten Nutzungsänderung, insbesondere der Bewahrung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit der Behörden, die nicht durch Vorhaben, die den Planungsabsichten widersprechen, beeinträchtigt werden soll. Es muss ausgeschlossen werden, was immer die Planungsabsicht behindern könnte.

Gemäss § 346 PBG können bis zum Erlass oder während der Revision von Richt- oder Nutzungsplänen für genau bezeichnete Gebiete Planungszone festgesetzt werden, innerhalb welcher keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren getroffen werden dürfen, die der im Gang befindlichen Planung widersprechen (Abs. 1). Planungszone dürfen für längstens drei Jahre festgesetzt werden; soweit nötig, kann die Frist um zwei Jahre verlängert werden (Abs. 3). Für die Festsetzung von Planungszone ist die Baudirektion zuständig (Abs. 2 in Verbindung mit § 2 lit. b PBG).

Die Festsetzung von Planungszone bewirkt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 Bundesverfassung (BV) nur vereinbar,

wenn sie im Sinn von Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.

Die gesetzliche Grundlage für die Festsetzung einer Planungszone ergibt sich aus § 346 PBG und Art. 27 RPG.

Voraussetzung der Anordnung der Planungszone ist insbesondere die Absicht der Behörden, eine bestehende planerische Ordnung abzuändern. In dieser begründeten Planungsabsicht besteht das öffentliche Interesse an der besagten Massnahme. Die Planungszone muss ferner in einem Planungsbedürfnis begründet sein. Schliesslich darf die Planungszone nicht weitergehen, als es ihr Zweck erfordert. Insbesondere darf sie nicht die Wirkung eines strengen Bauverbots haben, sondern es müssen Veränderungen möglich sein, welche die künftige Nutzungsplanung nicht erschweren. Denn es gilt nur die Vereitelung der beabsichtigten Planung zu verhindern (s. zum Ganzen VB.2022.00379 vom 31. Mai 2023, E. 5.1 ff., sowie VB.2012.00588 vom 24. Januar 2013, E.3, jeweils mit Hinweisen).

3.4.2.

An die Konkretetheit der Planungsabsicht ist kein strenger Massstab anzulegen; eine "einigermassen konkretisierte Absicht" genügt. Ziel ist es, die Entscheidungsfreiheit der Planungsorgane zu sichern. Dementsprechend dürfen die Anforderungen an den Erlass einer Planungszone nicht allzu hoch angesetzt werden. In der Regel wird eine Beschlussfassung des Gemeinwezens gefordert, aus der eine klar umrissene Willenserklärung auf Planänderung hervorgeht. Jedoch ist kein formell-rechtlicher Beschluss dafür notwendig (vgl. BGE 113 Ia 362 E. 2.a/bb; VGr, 22. März 2007, VB.2006.00082, E. 5.2; Alexander Ruch, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 27 Rz. 25 ff.).

Die Vorstellung über die künftige Planung, welcher die Planungszone dient, muss grundsätzlich zulässig sein, doch ist eine Planungszone im Hinblick auf die dahinterstehende Planungsabsicht nur aufzuheben, wenn diese offensichtlich rechtswidrig oder sinnlos ist. Eine Planungszone kann gegen das Gebot der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG verstossen, wenn gar keine erheblich geänderten Verhältnisse vorliegen oder die Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit von vornherein gegen eine Plananpassung sprechen (BGE 113 Ia 362, E. 2a bb und

2b; VB.2012.00588, E. 4.2; VB.2006.00082, E. 6.3, in RB 2007 Nr. 62; Ruch, § 27 Rz. 31).

3.4.3.

Die Festsetzung der streitgegenständlichen Planungszone beantragte der Stadtrat Zürich mit Beschluss vom 23. August 2023 (act. 3.2.). Der Antrag wurde einlässlich begründet. Eine hinreichend konkrete Planungsabsicht und damit ein öffentliches Interesse an der Planungszone sind fraglos gegeben.

3.4.4.

Die Rekurrentin stellt sich auf den Standpunkt, der Grundsatz der Planbeständigkeit werde verletzt. Sie geht davon aus, dass ihre Grundstücke gemäss der Planungsabsicht des Stadtrats entweder aus- oder umgezont (Industrie/Gewerbe statt Wohn- und Gewerbezone, allenfalls Zone für öffentliche Bauten) werden sollen. Diese Planungsabsichten treffen zu.

Die Motion GR Nr. 2019/044 vom 30. Januar 2019 lautete wie folgt: "Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung für eine Gebietsplanung rund um die Rote Fabrik (Seeufer, Mythenquai (Höhe Pier 7) bis und mit Rote Fabrik) vorzulegen, die geeignet ist die Bedürfnisse der Stadtbevölkerung nach Erholung, Freiraum und preisgünstigem Wohnraum zu erfüllen. Die neue Gebietsplanung ersetzt die bestehenden Sonderbauvorschriften KIBAG. Begründung: Das Areal Mythenquai der KIBAG wird seit Jahrzehnten für den Kiesumschlag und für die Produktion von Beton genutzt. Sobald die Zulieferung von Kies nicht mehr massgeblich vom See her gemacht wird, soll am See eine Überbauung erstellt werden. Nach heutigem Planungsstand sind dabei Einzelbauten im Luxussegment mit privatem Bootsanschluss vorgesehen. Bei der Franz-Garage am Mythenquai 353 soll ein siebenstöckiger Block mit 68 Luxuswohnungen entstehen. Dieser grenzt direkt an die öffentliche Badewiese Wollishofen, die bei schönem Wetter von zahlreichen Menschen besucht wird und ein wichtiger öffentlich zugänglicher Frei- und Grünraum für die Quartier- und Stadtbevölkerung darstellt. Der Bedarf an zahlbarem Wohnraum hat sich zugespitzt und im gleichen Rahmen besteht ein hoher Nutzungsdruck auf den vorhandenen Freiflächen am See. Dieser Entwicklung gilt es entgegenzutreten. Sowohl im Leitbild Seebecken wie im kommunalen Richtplan herrscht Einigkeit darüber, dass Frei- bzw. Erholungsräume erhalten, gesichert und erweitert werden sollen. Verlangt wird

eine durchgehende oder zumindest miteinander verbundene Freiraumzone rund um das städtische Seebecken. Während dieses Ziel für die rechte Seeseite praktisch erreicht ist, besteht für die linke Seeseite vor allem ab der Landiwiese Richtung Stadtgrenze dringender Handlungsbedarf. Die vorliegenden Planungen entsprechen nicht dem städtischen Bedarf und der Stossrichtung der vorliegenden städtischen Planungsebenen nach bezahlbarem Wohnraum und der in der Gemeindeordnung verankerten Sicherung von qualitativem Frei- und Erholungsraum."

Die Motion GR Nr. 2022/260 vom 22. Juni 2022 lautet wie folgt: "Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung zur Anpassung der Bau- und Zonenordnung (BZO) vorzulegen, welche eine Umzonung des Gebietes zwischen Werft Wollishofen (ohne Werftareal) und Roter Fabrik (ohne Fabrikareal) in eine Freihalte- sowie eine Industrie- und Gewerbezone vorsieht (inkl. des von den Sonderbauvorschriften KIBAG-Areal erfassten KIBAG-Areals). Begründung: Der Ort zwischen der Badi Mythenquai und der Roten Fabrik ist eine der bekanntesten Erholungszonen in Zürich und ein wichtiger urbaner Frei- und Kulturraum zugleich. Der südliche Teil ab der Werft bis und mit Rote Fabrik wird täglich von hunderten Personen intensiv und vielfältig genutzt. Gerade die Savera-Wiese ist ein weit über das Quartier hinaus beliebter Treffpunkt. Sie bietet einen einmaligen Vorteil: aufgrund ihrer Lage, in einem heute vorwiegend für industrielle und kulturelle Zwecke genutzten Gebiet, kann das Areal gleichzeitig Erholungs- und Freiraum sein. Es erträgt einen gewissen Lärmpegel, da sich bis jetzt keine Wohnungen in direkter Nähe befinden. Dieser Vorteil ist auch für die dort ansässige Rote Fabrik und das Gemeinschaftszentrum Wollishofen von zentraler Bedeutung. Diese vielfältigen und offenen Nutzungen drohen in naher Zukunft nicht mehr möglich zu sein. Auf dem Gelände der ehemaligen Franz Garage (Karmon AG) entstehen Luxuswohnungen. Auch die künftige Nutzung des KIBAG-Areals ist höchst ungewiss. Die verschiedenen Bedürfnisse rund um dieses Gebiet wurden von der Stadt in einem Echoraum ermittelt. Klar ist, bei der aktuellen Zonierung drohen auch auf den KIBAG-Areal Luxuswohnungen. Klar ist auch, dass direkt an dieses Gebiet angrenzende Wohnnutzungen zu Konflikten mit den aktuellen Nutzungen auf dem Savera-Areal, aber auch der Roten Fabrik und GZ Wollishofen führen werden. Zudem drohen zahlreiche Ateliers direkt neben der Roten Fabrik zu verschwinden. Weiter sind Flächen für das produzierende Gewerbe rar. Eine Umzonung schafft die Voraussetzungen für zusätzlich dringend benötigte Flächen für das produzierende

Gewerbe- und Ateliernutzungen, etc. Dieser Erholungs- und Freiraum sowie das lebendige und vielfältige Kulturangebot gilt es deshalb zu schützen. Wir verlangen, dass der gesamte Bereich am See zwischen der Badi Mythenquai und der Roten Fabrik, der nicht bereits der Freihaltezone zugeteilt ist, in eine Freihalte- und Gewerbezone umgezont wird."

Der Masterplan (Masterplankarte in Ziff. 4.1.) sieht im Bereich der rekurrentischen Liegenschaften einen Grünraum, einen "Nutzungsschwerpunkt Gewerbe" und einen "Nutzungsschwerpunkt Freiraum" vor. Auf neue Wohnungen soll ausdrücklich verzichtet werden. Mit dem Anspruch auf einen besonders hohen Öffentlichkeitsgrad und unter Berücksichtigung des Verkehrs- und Freizeitlärms seien Wohnungen in der Nachbarschaft der Roten Fabrik, des GZ Wollishofen und der öffentlichen Frei- und Grünflächen am See nicht zweckmässig (Masterplan, Ziff. 4.2., 5. Abschnitt). Im Gebiet des KIBAG-Areals soll eine Umzonung aus der Wohnzone W4 in die Industrie- und Gewerbezone und teilweise in die Freihaltezone geprüft und die SBV sollen aufgehoben werden (Masterplan, Ziff. 5.5.).

3.4.5.

Gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Nutzungspläne werden nach Art. 21 Abs. 2 RPG überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Nutzungsplan kann allerdings seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist.

Art. 21 Abs. 2 RPG unterscheidet mit Blick auf die Änderung von Nutzungsplänen zwei Stufen: In einem ersten Schritt wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss; in einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Plananpassung. Ob eine Plananpassung (zweite Stufe) aufgrund veränderter Verhältnisse gerechtfertigt ist, beurteilt sich aufgrund einer Interessenabwägung. Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran. Im Rahmen der ersten Stufe sind geringere

Anforderungen zu stellen: Eine Überprüfung der Grundordnung ist bereits geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist. Die Erheblichkeit ist auf dieser Stufe bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet (vgl. BGE 148 II 417 E. 3.2; BGE 140 II 25, E. 3; BGE 132 II 408 E. 4.2).

Der Grundsatz der Planbeständigkeit relativiert sich indessen für die Frage der Zulässigkeit von raumplanerischen Sicherungsmassnahmen wie einer Planungszone (Art. 27 RPG). Je nach Ausgangslage sind solche Sicherungsmassnahmen schon nach relativ kurzer Zeit rechtmässig. Sie stehen dann mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit oder mit dem Anspruch auf Vertrauensschutz (Art. 9 BV) im Widerspruch, wenn schon eine blosser Überprüfung der bisherigen Zonenordnung ausgeschlossen ist, weil die Nutzungsvorschriften gerade erst den bestehenden Verhältnissen angepasst worden sind oder sich seit deren Erlass keinerlei Änderungen ergeben haben, die sich für die Raumplanung überhaupt als erheblich erweisen könnten (AN.2023.00015 vom 7. Dezember 2023, E. 6.2., mit Hinweisen).

3.4.6.

Die von der Planungszone betroffenen Grundstücke der Rekurrentin sind der Wohnzone W4 zugeordnet. Mit den derzeit in Kraft stehenden, im Jahr 2009 von der Baudirektion genehmigten Sonderbauvorschriften (act. 5.1.) soll auf den rekurrentischen Grundstücken eine gemischte Wohn-, Gewerbe-, Handels- und Dienstleistungsnutzung ermöglicht und der Bestand sowie die Erneuerung der Umlade-, Produktions- und Transportanlagen für Kiesumschlag und die Betonproduktion sichergestellt werden, solange die Anlieferung der Umschlagsgüter (Kies, Sand, usw.) massgeblich mittels Schiffen erfolgt (Art. 1 SBV). Das Plangebiet der SBV gliedert sich in einen Mischbereich, einen Wohnbereich und einen Freihaltebereich (Art. 4 SBV). Im Perimeter der SBV befinden sich heute das Betonwerk und weitere Gewerbebauten, eine Wohnnutzung wurde bislang nicht realisiert.

3.4.7.

Die BZO der Stadt Zürich wurde letztmals mit der BZO 2016 (Teilinkraftsetzung auf den 1. November 2018) einer umfassenden Revision unterzogen. Die rekurrentischen Grundstücke wurden neu der viergeschossigen Wohnzone W4 (zuvor W3) zugewiesen. Dabei handelte es sich zwar nur um eine "technische" Anpassung im Zusammenhang mit dem Ersatz des "Zürcher Untergeschosses" durch ein Vollgeschoss (s. Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich, BZO 2014, Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, Kap. 7.3.1., www.stadt-zuerich.ch), entscheidend ist im vorliegenden Zusammenhang jedoch, dass an der Wohnnutzung im Rahmen der gesamthaften Überprüfung der Nutzungsordnung in vertrauenerweckender Weise festgehalten wurde. Es kommt somit nicht darauf an, wie lange die Nutzungsordnung auf den rekurrentischen Grundstücken schon eine Wohnnutzung vorsieht (vgl. VB.2001.00252 in BEZ 2003 Nr. 2, E. 3.b). Die Berechnungen und Szenarien hatten gezeigt, dass mit den vorhandenen Bauzonenreserven in den nächsten fünfzehn Jahren (nach 2014) mindestens ein ähnliches oder sogar ein leicht höheres Bevölkerungswachstum wie in den fünfzehn Jahren vor 2014 möglich ist. Im Rahmen der BZO 2016 wurden deshalb keine massgeblichen Aufzonungen vorgenommen (s. Erläuterungsbericht, Kap. 3.4). Die Rekurrentin durfte gestützt auf die BZO 2016 darauf vertrauen, dass auf ihren Grundstücken die Wohnnutzung zumindest für die Dauer des Planungshorizonts von 15 Jahren zulässig sein wird. Für die massgebliche Dauer eines Plans ist grundsätzlich auf dessen Gültigkeit abzustellen, die wiederum von der Genehmigung durch die zuständige kantonale Behörde (BGr 1C_513/2014 vom 13. Mai 2016, E. 4.3.) abhängt. Die BZO Revision 2016 wurde nach der Genehmigung durch die Baudirektion und nach rechtskräftiger Erledigung von Rechtsmittelverfahren auf den 1. November 2018 (teilweise) in Kraft gesetzt. Für die Frage, ob sich die Verhältnisse erheblich geändert haben, ist somit der Zeitraum seit Teilinkraftsetzung der BZO 2016 im Jahr 2018 massgebend.

3.4.8.

Der Stadtrat erblickt eine erhebliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse in der zunehmenden Verdichtung. Dem kann nicht gefolgt werden. Belange bzw. Entwicklungen, die beim Erlass der Nutzungsplanung erkennbar und abschätzbar waren und die auch einigermaßen richtig eingeschätzt wurden, so namentlich der Baulandverbrauch, stellen keine wesentliche Veränderung der Verhältnisse dar (BGE 123 I 175 E. 3g, 120 Ia 227 E. 2c = Pra

85/1996 Nr. 7). Eine solche setzt mit anderen Worten voraus, dass sich die der Ortsplanung zugrunde liegenden Annahmen in erheblicher Weise als unzutreffend herausstellen (vgl. auch BGr, 10. Oktober 1984, ZBI 86/1985, S. 530 E. 8). Allerdings lässt die Rechtsprechung nachträgliche geringfügige Erweiterungen des Baugebiets zu, soweit dadurch die bestehende Zonenplanung lediglich in untergeordneten Punkten ergänzt wird und eine gesamthafte Überprüfung der Planung nicht erforderlich erscheint, jedenfalls dann, wenn die Ergänzung der Ortsplanung für einen besonderen Zweck erfolgt und ein Bedürfnis abdeckt, das nicht ohne weiteres voraussehbar und somit nicht in jedem Falle bei der Nutzungsplanung zu berücksichtigen war (BGE 124 II 391 E. 4b; VB.2002.00217 in BEZ 2003 Nr. 21, E. 4.a).

Im Rahmen der BZO 2016 wurden die Bauzonenkapazitäten und -reserven berechnet und deren mittelfristige Inanspruchnahme bis 2030 geschätzt (s. Erläuterungsbericht, Kap. 3). Bis ins Jahr 2030 wurde von einer Bevölkerungszahl von 431'500 bis 468'600 ausgegangen (Kap. 3.3., Abb. 7). Ende 2023 wohnten in der Stadt Zürich 447'082 Personen (<https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bevoelkerung.html>, besucht am 28. März 2024). Diese Zahl liegt zwischen dem mittleren und dem oberen Szenario, welches der BZO 2016 zugrunde lag. Das Bevölkerungswachstum wurde somit richtig eingeschätzt. Die Planungsabsicht bzw. Planungsbedürftigkeit wird denn auch nicht damit begründet, dass das Bevölkerungswachstum über den Erwartungen gemäss BZO 2016 liege, sondern allgemein mit der zunehmenden Verdichtung. Der mit der Motion GR Nr. 2019/044 bereits am 30. Januar 2019 vorgebrachte hohe Nutzungsdruck auf die vorhandenen Freiflächen am See bzw. der generelle Bedarf nach Freiräumen war aufgrund des erwarteten Bevölkerungswachstums im Rahmen der BZO-Revision 2016, der der Gemeinderat erst drei Jahre zuvor zugestimmt hatte, voraussehbar. Auch das Quartierentwicklungsleitbild Wollishofen von 2013 (act. 11.1) und ebenso das Leitbild und die Strategie für das Seebecken (act. 11.2) aus dem Jahr 2009 lagen damals schon vor. Letzteres wurde im Jahr 2018 lediglich bezüglich der Strategien "Gastronomie" und "Kultur und Veranstaltungen" revidiert bzw. überprüft. Es ist nicht ersichtlich, welche neuen Erkenntnisse oder Tatsachen sich daraus gegenüber der BZO 2016 im vorliegenden Zusammenhang ergeben haben sollten. Im Übrigen lässt sich das Quartierentwicklungsleitbild Wollishofen von 2013 im hier fraglichen Bereich mit der geltenden BZO umsetzen, insbesondere eine verbesserte Zugänglichkeit zum See, zumal die SBV in Art. 24 einen Seeuferweg vorsehen.

Auch hinsichtlich des potenziellen, lärmbedingten Nutzungskonflikts mit der Wohnnutzung auf den rekurrentischen Grundstücken liegen keine geänderten Verhältnisse vor. Die Wohnnutzung ist in der Nutzungsordnung seit Jahrzehnten vorgesehen, ohne dass sich seither an den angrenzenden öffentlichen Nutzungen oder an den lärmrechtlichen Rahmenbedingungen etwas Erhebliches geändert hätte.

Der kommunale Richtplan, vom Gemeinderat festgesetzt am 10. April 2021, sieht im fraglichen Gebiet entsprechend dem Gesagten keine neuen Freiräume vor. Eingezeichnet ist der bestehende Freiraum im Bereich GZ Wollishofen und auf der Wiese Kat.-Nr. 11 nördlich davon. Entgegen dem Vorbringen des Stadtrats lässt sich die fragliche Planungsabsicht daher nicht aus der Richtplanung ableiten.

Nicht ersichtlich ist sodann, inwiefern sich seit der BZO-Revision etwas Erhebliches am Flächenbedarf für "das produzierende Gewerbe- und Ateliernutzungen, etc." geändert haben soll (s. Motion GR Nr. 2022/260).

§ 67a PBG verlangt in den Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden ergänzende Festlegungen für den Uferbereich von Seen. Dabei geht es um die ökologische Gestaltung des Seeufers, die bauliche Struktur und gestalterische Anforderungen an Bauten und Anlagen. Diese am 1. November 2021 in Kraft getretene Bestimmung gab nicht Anlass für die hier angestrebte Planänderung und es sind auch keine ergänzenden Festlegungen in der BZO im Sinne der genannten Vorschrift beabsichtigt. Die mit Erlass von § 67a PBG eingetretene Rechtsänderung betrifft keine Gesichtspunkte, die für die in Frage stehende, die rekurrentischen Grundstücke betreffende Nutzungsänderung massgebend oder erheblich sind. Die im Perimeter der Sonderbauvorschriften KIBAG-Areal zulässige Wohnnutzung steht nicht im Widerspruch zur Zweckbestimmung von § 67a PBG, zumal die Sonderbauvorschriften eine Gestaltungsplanpflicht beinhalten (Art. 5, unter Vorbehalt der Durchführung eines Konkurrenzverfahrens [Abs. 3]), eine besonders gute Gestaltung verlangen (Art. 15) und einen Seeuferweg vorschreiben (Art. 24). Ausserdem beschlägt die Planungspflicht nach § 67a PBG nur den Uferbereich und nicht die übrige Fläche der rekurrentischen Grundstücke.

Damit ist festzuhalten, dass sich weder aus den Erwägungen im angefochtenen Beschluss noch aus den Vorbringen der Vorinstanz und der

Mitbeteiligten eine Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse ergibt, welche eine Anpassung der Nutzungsordnung der rekurrentischen Grundstücke notwendig machen würde.

3.4.9.

Die Planungsabsicht beruht einzig auf geänderten Anschauungen und Absichten des Gemeinderates als Planungsorgan. Nach Ablauf des Planungshorizontes, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 lit. b RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Im Rahmen dieser Gesamtrevision können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden. Mithin können geänderte Planungsvorstellungen bereits vor Ablauf von 15 Jahren eine Rolle spielen, wenn auch in umso geringerem Mass, je jünger die in Frage stehende Planung ist (BGr 1C_305/2016 vom 14. Dezember 2015, E. 3.1. und 4.1.).

Für die massgebliche Dauer eines Plans ist wie erwähnt (E. 3.4.7.) auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der revidierten BZO am 1. November 2018 abzustellen. Bis zur Festsetzung der Planungszone (mit welcher die Planungssicherheit nicht mehr gegeben ist) sind rund 5 Jahre vergangen, mithin erst ein Drittel des ordentlichen Planungshorizonts. Die Motion GR Nr. 2019/044 vom 30. Januar 2019, welche die geänderten Absichten des Gemeinderats erstmals festhielt und die Planung ins Rollen brachte, datiert sogar nur wenige Monate nach Teilkraftsetzung der revidierten BZO. Eine Dauer von fünf Jahren hat noch nicht zwingend eine Überprüfung der Planung auszulösen, schliesst aber eine Planänderung bei Vorliegen entsprechender Interessen auch nicht aus (BGr 1C_513/2014, E. 4.3, betreffend sieben Jahre in Kraft stehende Bestimmungen). Den geänderten Planungsvorstellungen kommt wegen der kurzen Dauer seit der letzten BZO-Revision ein entsprechend geringes Gewicht zu.

Die teilweise Auszonung und die Aufhebung der Wohnnutzung an gesuchter Lage am See stellen eine schwerwiegende Eigentumsbeschränkung dar. Ins Gewicht fällt sodann, dass die einschneidenden Planänderungen aufgrund der Motionen des Gemeinderats erst in einem Zeitpunkt angestossen

wurden, nachdem die Wohnnutzung seit Jahrzehnten zonenkonform war und die Eigentümerin die Planung einer Wohnnutzung anhand genommen hatte.

Im Folgenden ist das Interesse an der Planbeständigkeit gegen das Interesse an einer Änderung der Planung allein infolge der geänderten Anschauungen abzuwägen.

3.4.10.

Der Hauptgrund für die angestrebte Planänderung ist die Vermeidung von lärmbedingten Nutzungskonflikten zwischen den geplanten Wohnungen und den benachbarten Freizeit- und Kulturbetrieben. Wohnungen in der Nachbarschaft der Roten Fabrik, des GZ Wollishofen und der öffentlichen Frei- und Grünflächen am See könnten "kaum zweckmässig angeordnet werden" (angefochtener Stadtratsbeschluss, S. 2).

Dazu ist festzuhalten, dass vorliegend in der Vermeidung von lärmbedingten Nutzungskonflikten kein gewichtiges öffentliches Interesse liegt, zumal keine für lärmempfindliche Nutzungen wie Wohnen übermässige Lärmimmissionen im Sinne des Lärmschutzrechts geltend gemacht werden, sondern lediglich ein "gewisser Lärmpegel" und die blossе Befürchtung, die Nutzer des Erholungs-, Freizeit- und Kulturraums müssten sich künftig mehr zurückhalten. Davon, dass durch diese öffentlichen Nutzungen in der Nachbarschaft künftige Wohnungen verunmöglicht oder zumindest erheblich eingeschränkt werden, kann keine Rede sein.

Auf dem südlich auf der vollen Länge an die Savera-Wiese (Kat.-Nr. 11) angrenzenden Grundstück Kat.-Nr. 15 (Karmon AG) ist eine zonengemässe Wohnnutzung bereits realisiert. Zusätzliche Wohnungen auf den rekurrentischen Grundstücken bringen insofern keine zusätzlichen Einschränkungen mit sich.

Betreffend das GZ Wollishofen, welches unmittelbar an die rekurrentischen Grundstücke angrenzt, ergibt sich, dass die weitaus überwiegende Zahl der städtischen Gemeinschaftszentren in Wohnzonen oder anderen Zonen mit Wohnnutzung liegt. Deren Betrieb lässt sich offensichtlich mit benachbarten Wohnungen vereinbaren. Es ist nicht einzusehen, weshalb dies beim GZ Wollishofen anders sein sollte. Dies gilt namentlich für den Spielplatz und die Aussengastronomie der Cafeteria. Das Leitbild und die Strategie Seebecken

(S. 24) sieht im Bereich der Savera-Wiese und des GZ Wollishofen kein – allenfalls lärmintensives – Veranstaltungsgebiet, sondern ein Naherholungsgebiet vor. Im städtebaulichen Quartierentwicklungsleitbild Wollishofen aus dem Jahr 2013 wird der Standort des GZ nicht in Frage gestellt.

Der Betrieb des Kulturzentrums Rote Fabrik findet primär im Inneren der Gebäude statt. Der Zugang erfolgt ab der Seestrasse. Es kann bereits aufgrund der Belastung durch den Strassenverkehrslärm davon ausgegangen werden, dass die Wohnungen auf den rekurrentischen Grundstücken so angeordnet werden, dass sie vom Strassenlärm und damit auch vom Lärm der Besucherinnen und Besucher auf ihrem Weg vom oder zum Kulturzentrum (Sekundärlärm) nicht gestört werden. Der Betrieb von Aussengastronomie ist mit zeitlichen Einschränkungen auch in Wohnquartieren oder in der Nähe davon möglich. Folglich wird auch die Gartenwirtschaft des Restaurants Ziegel au Lac auf dem Areal des Kulturzentrums durch allfällige Wohnungen auf dem Nachbargrundstück nicht infrage gestellt. Schliesslich ist festzuhalten, dass sich unmittelbar südlich der Roten Fabrik und westlich jenseits der Seestrasse bestehende Wohnliegenschaften befinden, die schon heute eine entsprechende Rücksichtnahme und die Einhaltung der Lärmvorschriften durch das Kulturzentrum bedingen.

Es zeigt sich somit keine erhebliche Beeinträchtigung des Kulturzentrums durch zusätzliche Wohnungen auf den rekurrentischen Grundstücken. Es kann dementsprechend auch nicht gesagt werden, die geltende Nutzungsordnung stehe im Widerspruch zu Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG, wonach Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden sollen. Daran ändert auch das Bedürfnis nach Durchführung von gelegentlichen Veranstaltungen im Freien in den warmen Monaten nichts, denen im Kontext des gesamten Veranstaltungsprogramms eine untergeordnete Bedeutung zukommt.

In der Vermeidung von lärmbedingten Nutzungskonflikten liegt daher kein erhebliches öffentliches Interesse, welches das private Interesse an einer nach geltender Zonenordnung möglichen Nutzung der rekurrentischen Grundstücke überwiegen würde. Wie eine Projektstudie der Rekurrentin zeigt (act. 5.3), erscheint überdies fraglich, ob Wohnungen in der Nachbarschaft der öffentlichen Nutzungen tatsächlich nicht derart angeordnet werden

könnten, dass den potenziellen Nutzungskonflikten Rechnung ausreichend getragen wird.

Die Parkanlage im Bereich Savera-Wiese und GZ Wollishofen soll zulasten des privaten Grundstücks nach Süden ausgedehnt werden (Nutzungsschwerpunkt Freiraum "Pol-Süd", evtl. mit Erhalt des KIBAG-Krans und der Silos, s. Masterplan, S. 16). Dieses Ansinnen ist nur mit dem Einverständnis der Rekurrentin als Grundeigentümerin möglich, wie im Masterplan (Ziff. 5.5.) zutreffend festgehalten, und kann deshalb bei der Interessenabwägung nicht ins Gewicht fallen. Dies umso weniger, als die besagte Projektstudie, die einem Vertreter des Stadtrats im Frühjahr 2023 präsentiert wurde, genau diesen öffentlich zugänglichen Freiraum "Pol Süd" vorsieht und sich insofern ein hoheitlicher Eingriff in die Nutzungsordnung der rekurrentischen Grundstücke erübrigen würde.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass für die auf den rekurrentischen Grundstücken angestrebte, und mit der Planungszone sicherzustellende Änderung der Nutzungsordnung kein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Sie verstösst gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit und ist damit von vornherein unzulässig. Folglich erweist sich auch die Festsetzung der Planungszone als unzulässig.

4.

Zusammengefasst ist der Rekurs gutzuheissen. Demgemäss ist die Verfügung der Baudirektion vom 28. September 2023 aufzuheben.

5.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten je zur Hälfte der Baudirektion Kanton Zürich und dem Stadtrat von Zürich aufzuerlegen (§ 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]).

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

in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). 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.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 6'000.-- festzusetzen.

5.2.

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 Rekurrentin eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von insgesamt Fr. 1'700.--, zahlbar je zur Hälfte durch die Baudirektion Kanton Zürich und den Stadtrat von Zürich. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; www.baurekursgericht-zh.ch).

