



URTEILSSAMMLUNG
INSTANZ: BUNDESGERICHT
URTEIL: 1C_348/2021
URTEILSDATUM: 08.06.2022
ZUSAMMENGEFASST IN: URTEILSSAMMLUNG ESPACESUISSE NR. 6382

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazion per la planisaziun dal territori

URTEIL BGER 1C_348/2021

ISOS UND PLANUNGSPFLICHT

Die Stadt Zürich sieht für ein Areal bei einem Bahnhof zu Recht eine Gestaltungsplanpflicht vor. Damit kann städtebaulich und architektonisch unter anderem dem Ortsbildschutz besser Rechnung getragen werden.

La ville de Zurich prévoit à juste titre l'obligation d'établir un plan d'aménagement pour un terrain situé près d'une gare. Cela permet de mieux tenir compte de l'urbanisme et de l'architecture, notamment de la protection du site.

La città di Zurigo ha ragione a richiedere un piano regolatore per un terreno vicino a una stazione ferroviaria. Ciò consente di considerare meglio la pianificazione urbana e l'architettura, compresa la protezione degli insediamenti.

ISOS UND PLANUNGSPFLICHT

Zusammenfassung:

Die SBB wehren sich vor Bundesgericht vergeblich dagegen, dass die Stadt Zürich auf dem Areal des Bahnhofs Tiefenbrunnen eine Gestaltungsplanpflicht vorsieht.

E. 4: Das von der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht betroffene SBB-Areal Tiefenbrunnen ist insbesondere mit dem Bahnhofsgebäude Zürich-Tiefenbrunnen und einer Autowaschanlage überbaut. Zwischen diesen Gebäuden plant die Beschwerdeführerin die Erstellung eines Geschäftshauses (vgl. US EspaceSuisse Nr. 6325).

Die Vorinstanz hat erwogen, die Beschwerdegegnerin habe unabhängig von der Bewilligungsfähigkeit und Realisierung dieses Bauprojekts ein aktuelles (öffentliches) Interesse an der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht. Massgebliche Anhaltspunkte, dass nach einer Realisierung des Bauprojekts im Planungserimeter in mittlerer Zukunft keine namhafte bauliche Entwicklung mehr stattfinden würde, bestünden nicht.

Entgegen der Kritik der Beschwerdeführerin ist nicht erkennbar, dass die vorinstanzliche Beurteilung der Folgen einer Realisierung des erwähnten Bauvorhabens für das bauliche Nutzungspotenzial und die mögliche künftige Entwicklung auf dem streitbetroffenen Areal im Wesentlichen offensichtlich unrichtig bzw. willkürlich wäre.

E. 5: Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Vorinstanz habe § 48 Abs. 3 PBG/ZH willkürlich (Art. 9 BV) ausgelegt und angewandt, indem sie das erforderliche wesentliche öffentliche Interesse für die Festlegung der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht bejaht habe.

Unter dem Blickwinkel der Gestaltung ist die Vorinstanz zum Schluss gekommen, für eine Gestaltungsplanpflicht

bestünden wesentliche Interessen des Ortsbildschutzes und Städtebaus sowie ein wesentliches Interesse an einer differenzierten baulichen Verdichtung.

Konkret hat die Vorinstanz die Lage des streitbetroffenen Areals mit der Beschwerdegegnerin als städtebaulich exponiert beurteilt. Sie hat dabei namentlich die erwähnten Einträge im ISOS und im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte zum Bahnhofsgebäude und weitere Aspekte berücksichtigt und gewürdigt.

Es erscheint auch vertretbar, dass die Vorinstanz zum Schluss gekommen ist, es bestehe ein qualifiziertes öffentliches Interesse, die Erschliessung mit (gestaltungs-) planerischen Mitteln und nicht lediglich mit den gemäss den Bestimmungen für die Regelbauweise im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zur Verfügung stehenden Möglichkeiten sicherzustellen.

Insbesondere hat die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin hinsichtlich des unbestimmten Rechtsbegriffs des wesentlichen öffentlichen Interesses keinen unhaltbar grossen Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt. Auch sonst ist sie nicht in Willkür verfallen.

E. 6: Die vorinstanzliche Beurteilung der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht als verhältnismässig ist bundesrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich daher auch hinsichtlich der Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie und damit insgesamt als unbegründet.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

URTEIL IM ORIGINAL

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C_348/2021

Urteil vom 8. Juni 2022

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Müller,
nebenamtliche Bundesrichterin Pont Veuthey,
Gerichtsschreiber Baur.

Verfahrensbeteiligte
Schweizerische Bundesbahnen SBB,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Konrad Willi,

gegen

Stadt Zürich,
Stadtrat, Stadthaus, Stadthausquai 17, 8001 Zürich,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch das Hochbaudepartement der Stadt Zürich,
Rechtsdienst, Lindenhofstrasse 19, 8001 Zürich,
Beschwerdegegnerin,

Baudirektion des Kantons Zürich,
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Gestaltungsplan,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 30. April 2021 (VB.2019.00681).

Sachverhalt:

A.
Mit Beschluss vom 25. Oktober 2017 änderte der Gemeinderat der Stadt Zürich den Zonenplan und ergänzte Art. 4 der Bau- und Zonenordnung (BZO) vom 23. Oktober 1991 mit einem Absatz 11. Der neue Absatz legt für das Areal Tiefenbrunnen der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) eine Gestaltungsplanpflicht fest und lautet wie folgt:

"Im Gebiet SBB-Areal Tiefenbrunnen muss mit dem Gestaltungsplan sichergestellt werden, dass die Nutzung des gesamten Areals abgestimmt auf die Bedürfnisse der Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs erfolgt, und dass die Überbauung der exponierten Lage entsprechend städtebaulich und architektonisch besonders gut gestaltet wird."

Die Baudirektion des Kantons Zürich genehmigte den Beschluss des Gemeinderats mit Verfügung vom 23. März 2018. Die SBB erhoben Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich. Mit Entscheid vom 13. September 2019 hiess das Gericht das Rechtsmittel gut und hob den Beschluss des Gemeinderats sowie die Verfügung der Baudirektion auf.

B.
Gegen den Entscheid des Baurekursgerichts gelangte die Stadt Zürich an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Dieses hiess die Beschwerde mit Urteil vom 30. April 2021 gut und bestätigte den Beschluss des Gemeinderats und die Verfügung der Baudirektion. Es hielt zusammenfassend fest, das Baurekursgericht habe die Gemeindeautonomie der Stadt Zürich verletzt, indem es deren erhebliche Entscheidungsfreiheit zur Einführung der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht nicht respektiert habe.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 4. Juni 2021 an das Bundesgericht beantragten die SBB, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und den Entscheid des Baurekursgerichts zu bestätigen. Im Weiteren sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.
Die Stadt Zürich beantragt die Abweisung der Beschwerde. Die Baudirektion hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, ohne sich weiter dazu zu äussern. Die SBB haben keine weitere Stellungnahme eingereicht.
Mit Verfügung vom 16. Juli 2021 hat der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung das Gesuch der SBB um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

Erwägungen:

1.
Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid eines oberen Gerichts über eine von der zuständigen kantonalen Behörde genehmigte Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung (Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht für einen bestimmten Teilbereich). Gegen diesen Entscheid steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 82 Abs. 1 lit. a, Art. 83, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG; BGE 135 II 22 E. 1.3 und E. 2; Urteil 1C_47/2019 vom 10. September 2020 E. 2.2). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, wird als Grundeigentümerin von der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht auch materiell beschwert und ist damit nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt. Auch sonst steht einem Eintreten auf die Beschwerde grundsätzlich nichts entgegen.

2.
2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet dieses von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, welche die beschwerdeführende Person vorbringt und begründet, sofern die rechtlichen Mängel des angefochtenen Entscheids nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG; BGE 144 V 388 E. 2). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten namentlich, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 143 I 1 E. 1.4; 142 I 99 E. 1.7.2; 139 I 229 E. 2.2). Die Anwendung von kantonalem Recht überprüft das Bundesgericht vorbehaltlich Art. 95 lit. c-e BGG im Wesentlichen auf Willkür und bloss insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde

präzis vorgebracht und begründet wird (Art. 95 BGG i.V.m. Art. 9 BV und Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 141 I 105 E. 3.3.1 mit Hinweisen).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil weiter den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig, das heisst willkürlich (vgl. dazu BGE 137 I 58 E. 4.1.2), ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht. Erforderlich ist zudem, dass die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen (vgl. Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 140 III 16 E. 1.3.1; 264 E. 2.3).

3.

3.1. Gemäss dem Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1) erlassen die Gemeinden eine Bau- und Zonenordnung, welche die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke regelt, soweit sie nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind (§ 45 Abs. 1 und § 46 Abs. 1 PBG/ZH). Die Unterteilung des Gebiets in Nutzungszonen erfolgt durch einen Zonenplan (§ 46 Abs. 4 PBG/ZH), wobei innerhalb des Siedlungsgebiets Bauzonen unterschiedlicher Ausnützung, Bauweise und/oder Nutzweise, wie etwa Wohnzonen, vorzusehen sind (vgl. § 47 und § 48 Abs. 1 und Abs. 2 PBG/ZH). Besteht ein wesentliches öffentliches Interesse, beispielsweise des Ortsbild- und Landschaftsschutzes, des Aussichtsschutzes, des Immissionschutzes oder ein solches an einer differenzierten baulichen Verdichtung, kann gemäss § 48 Abs. 3 PBG/ZH mit der Zonenzuweisung festgelegt werden, dass für bestimmte Teilbereiche ein Gestaltungsplan aufgestellt werden muss.

3.2. Mit Gestaltungsplänen werden gemäss § 83 PBG/ZH für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (Abs. 1). Für die Projektierung ist ein angemessener Spielraum zu belassen (Abs. 2). Der Gestaltungsplan hat 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 (Abs. 3). Erfordern die Umstände insbesondere in weitgehend überbauten Gebieten keine umfassende Regelung, kann sich der Inhalt eines Gestaltungsplans auf einzelne Anordnungen beschränken (Abs. 4).

3.3. Die Festlegung einer Gestaltungsplanpflicht hat zur Folge, dass Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer vor der Einreichung eines Baugesuchs erst einen entsprechenden (Sondernutzungs-) Plan erwirken müssen. Zwischen die bauliche Grundordnung und die Baubewilligung wird somit eine zusätzliche Planungsstufe eingeschoben. Nach der Rechtsprechung der Vorinstanz ist mit dem wesentlichen öffentlichen Interesse, welches in § 48 Abs. 3 PBG/ZH für die Festlegung einer Gestaltungsplanpflicht verlangt wird, ein qualifiziertes öffentliches Interesse gemeint, das den Gemeinden die Festsetzung eines öffentlichen Gestaltungsplans erlaubt (vgl. § 84 Abs. 1 PBG/ZH; zum öffentlichen und privaten Gestaltungsplan vgl. §§ 84 ff.

PBG/ZH). Gemäss der vorinstanzlichen Rechtsprechung wird den Gemeinden mit dem unbestimmten Rechtsbegriff des wesentlichen öffentlichen Interesses im Weiteren zwar ein erheblicher Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt, den sie im Rahmen ihrer kommunalen Planungsautonomie ausschöpfen dürfen. Sie müssen im Streitfall aber ein ausreichendes Interesse konkret darlegen können. Dafür genügt nicht, dass eine Gestaltungsplanpflicht planerisch und städtebaulich sinnvoll ist; die Pflicht muss vielmehr auch einer Verhältnismässigkeitsprüfung unter dem Blickwinkel der Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer standhalten.

4.

4.1. Das von der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht betroffene SBB-Areal Tiefenbrunnen umfasst die Grundstücke Kat.-Nrn. RI5401, RI5374 und RI4978 im Eigentum der Beschwerdeführerin. Es ist seit der Revision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich von 2016 (BZO 2016) der Wohnzone W4 mit 0 % Wohnanteilspflicht zugeteilt. Es handelt sich um einen Landstreifen östlich anschliessend an die Bellerivestrasse beim Bahnhof Tiefenbrunnen bis zu den Gleisen der Eisenbahnstrecke Zürich-Meilen-Rapperswil. Das Areal reicht ungefähr vom Bahnübergang bei der Seefeldstrasse im Norden bis zur Stadtgrenze im Süden. Es ist insbesondere mit dem Bahnhofsgebäude Zürich-Tiefenbrunnen und einer Autowaschanlage überbaut. Zwischen diesen Gebäuden plant die Beschwerdeführerin auf dem Grundstück Kat.-Nr. RI5374 die Erstellung eines Geschäftshauses. Die dafür erteilte Baubewilligung hat die Vorinstanz mit Urteil vom 17. September 2020 geschützt. Diese Entscheid hat das Bundesgericht mit Urteil 1C_647/2020 vom 10. Mai 2022 bestätigt.

4.2. Die Beschwerdeführerin bringt vor, falls sie das erwähnte Bauprojekt realisieren könne, gebe es für einen das fragliche Areal betreffenden Gestaltungsplan auf Jahrzehnte hinaus keinen sachlichen Anlass mehr, da kein bauliches Nutzungspotenzial mehr bestehe. Die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht, die auf so lange Sicht "toter Buchstabe" bleiben werde, widerspreche indessen den einschlägigen Planungsgrundsätzen und sei nicht von einem hinreichenden öffentlichen Interesse abgedeckt. In diesem Zusammenhang kritisiert die Beschwerdeführerin insbesondere, dass die Vorinstanz bei der Prüfung der Beschwerdelegitimation trotz dieser Sachlage ein aktuelles (öffentliches) Interesse der Beschwerdegegnerin an der Gestaltungsplanpflicht bejaht habe, und rügt die diesbezüglichen vorinstanzlichen Feststellungen als aktenwidrig und unhaltbar. Zudem macht sie geltend, das vorinstanzliche Verfahren sei im Entscheidzeitpunkt nicht spruchreif gewesen, da das Baubewilligungsverfahren für das erwähnte Bauvorhaben noch nicht rechtskräftig abgeschlossen (gewesen) sei.

4.3. Die Vorinstanz hat im erwähnten Urteil vom 17. September 2020 erwogen, die umstrittene Gestaltungsplanpflicht gemäss Art. 4 Abs. 11 BZO könne dem fraglichen Bauvorhaben der Beschwerdeführerin nicht entgegengehalten werden. Auf diese Beurteilung hat sie im angefochtenen Entscheid verwiesen. Sodann hat sie festgehalten, die Beschwerdegegnerin habe unabhängig von der Bewilligungsfähigkeit und Realisierung dieses Bauprojekts ein aktuelles (öffentliches) Interesse an der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht. Die Beschwerdeführerin weise zwar auf die bestehenden Gebäude im Gebiet und die diesbezüglichen besonderen Verhältnisse mit einer langfristigen Sicherung hin. Sie behaupte jedoch nicht, dass auf den

entsprechenden Arealteilen das bauliche Nutzungspotenzial von den allgemeinen Zonenvorschriften her insgesamt ausgeschöpft sei. Massgebliche Anhaltspunkte, dass nach einer Realisierung des Bauprojekts im Planungsperimeter in mittlerer Zukunft keine namhafte bauliche Entwicklung mehr stattfinden würde, bestünden nicht.

4.4. Entgegen der Kritik der Beschwerdeführerin ist nicht erkennbar, dass die vorinstanzliche Beurteilung der Folgen einer Realisierung des erwähnten Bauvorhabens für das bauliche Nutzungspotenzial und die mögliche künftige Entwicklung auf dem streitbetreffenen Areal im Wesentlichen offensichtlich unrichtig bzw. willkürlich wäre (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG; Art. 9 BV; BGE 144 II 281 E. 3.6.2 S. 287; vorne E. 2.2). Wie die Beschwerdegegnerin vor Bundesgericht zutreffend vorbringt, garantiert der Baurechtsvertrag, den die Beschwerdeführerin in Bezug auf die Autowaschanlage zugunsten ihres Standpunkts anführt, nicht die langfristige Weiterführung dieses Betriebs. Bauliche Massnahmen im betreffenden Bereich des Areals sind daher grundsätzlich jederzeit möglich. Die Beschwerdeführerin bezeichnet ausserdem an anderer Stelle den südlichen Teil des Areals ausdrücklich als zur Überbauung geeignet. Die Beschwerdegegnerin weist weiter zu Recht darauf hin, dass bauliche Veränderungen am Bahnhofsgebäude oder in dessen Bereich, für die ein Gestaltungsplan von Bedeutung sein könnte, nicht von vornherein ausgeschlossen werden können, auch wenn das Gebäude im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte und als Einzelobjekt mit Erhaltungsziel A im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) verzeichnet ist sowie für die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen), das Plangenehmigungsverfahren gemäss dem Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) zur Anwendung kommt (vgl. Art. 18 ff. EBG). Auch sonst erscheint es nicht als offensichtlich unhaltbar oder mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehend, dass die Vorinstanz eine namhafte bauliche Entwicklung auf dem Areal in mittlerer Zukunft auch bei einer Realisierung des erwähnten Bauvorhabens nicht ausgeschlossen hat, zumal die Beschwerdeführerin auch vor Bundesgericht nicht geltend macht, auf den entsprechenden Arealteilen sei das bauliche Nutzungspotenzial gemäss den allgemeinen Zonenvorschriften insgesamt ausgeschöpft.

4.5. Soweit die Beschwerdeführerin der Vorinstanz in der genannten Hinsicht eine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung vorwirft, erweist sich dies demnach als unbegründet und ist im Grundsatz auf die entsprechende vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung abzustellen (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG; E. 2.2). Auf die weiteren Vorbringen und Rügen der Beschwerdeführerin im vorliegenden Zusammenhang ist damit nicht weiter einzugehen.

5. Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Vorinstanz habe § 48 Abs. 3 PBG/ZH willkürlich (Art. 9 BV) ausgelegt und angewandt, indem sie ein wesentliches öffentliches Interesse im Sinne dieser Bestimmung für die Festlegung der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht bejaht und die Gemeindeautonomie der Beschwerdegegnerin durch den gegenteiligen Entscheid des Baurekursgerichts als verletzt erachtet habe.

5.1. Gemäss Art. 4 Abs. 11 BZO bezweckt die umstrittene Gestaltungsplanpflicht, dass die Nutzung des gesamten SBB-Areals Tiefenbrunnen abgestimmt auf die Bedürfnisse

der Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs erfolgt und die Überbauung der exponierten Lage des Areals entsprechend städtebaulich und architektonisch besonders gut gestaltet wird (vgl. vorne Sachverhalt Bst. A). Das Baurekursgericht hat unter beiden Gesichtspunkten, d.h. jenem der Erschliessung wie auch demjenigen der Gestaltung, das Bestehen eines wesentlichen Interesses im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG/ZH an der Festlegung einer Gestaltungsplanpflicht verneint. Die Vorinstanz hat die Erwägungen des Baurekursgerichts einlässlich zitiert, ist aber in beider Hinsicht zum gegenteiligen Ergebnis gelangt.

5.1.1. Unter dem Gesichtspunkt der Erschliessung hat die Vorinstanz im Wesentlichen auf die vergleichsweise engen Platzverhältnisse auf dem langgezogenen und schmalen Landstreifen beim betroffenen Knotenpunkt des öffentlichen Verkehrs und die konkrete Gefahr hingewiesen, dass der Feinerschliessungsverkehr mangels Platz die Groberschliessung beeinträchtigt. Sie hat weiter festgehalten, das Baurekursgericht enge den Spielraum der Beschwerdegegnerin zu stark ein, wenn es verkehrstechnische Lösungen als ausreichend ansehe. Der Beschwerdegegnerin sei es nicht verwehrt, zusätzlich nötige Feinerschliessungsflächen, etwa für den arealübergreifenden Fussgängerverkehr beim Bahnhof, mit einem Gestaltungsplan zu sichern, um die angestrebte Verbesserung der Aufenthaltsqualität an diesem Standort zu erreichen. Solche Fussgängerströme seien nicht nur wegen des öffentlichen Verkehrs, sondern auch wegen der Durchgangsfunktion des streitbetreffenen Areals für das hinterliegende Wohngebiet zum Seeufer zu erwarten. Unter dem Aspekt der Erschliessung liege in diesem Sinn ein qualifiziertes öffentliches Interesse für die Festlegung einer Gestaltungsplanpflicht vor.

5.1.2. Unter dem Blickwinkel der Gestaltung ist die Vorinstanz zum Schluss gekommen, für eine Gestaltungsplanpflicht bestünden wesentliche Interessen des Ortsbildschutzes und Städtebaus sowie ein wesentliches Interesse an einer differenzierten baulichen Verdichtung. Das Baurekursgericht habe die erhebliche Entscheidungsfreiheit der Beschwerdegegnerin bei der planerischen Beurteilung lokaler Verhältnisse missachtet, indem es gestützt auf eine alternative planerische Einschätzung (auch) unter diesem Gesichtspunkt wesentliche Interessen im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG/ZH verneint habe.

Konkret hat die Vorinstanz die Lage des streitbetreffenen Areals mit der Beschwerdegegnerin als städtebaulich exponiert beurteilt, da es um den Nahbereich einer Eisenbahnstation im innerstädtischen Siedlungsgebiet und beim Zürichsee gehe, das Bahnhofsgebäude ein Schutzobjekt sei und zusätzliche Anliegen des Ortsbildschutzes sowie des Städtebaus zu berücksichtigen seien. Sie hat dabei namentlich die erwähnten Einträge im ISOS und im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte zum Bahnhofsgebäude (vgl. vorne E. 4.4), weitere Einträge in diesen Inventaren (mit einer Ausnahme im ISOS) und die Zuordnung des Bereichs westlich der Bellevestrasse gegen den Zürichsee hin zur Freihaltezone berücksichtigt und gewürdigt. Sie hat weiter festgehalten, aufgrund der städtebaulich exponierten Lage bestünden gewichtige Interessen, (mit einem Gestaltungsplan) Baubereiche auf dem Areal festzulegen, um dessen Bebauungsstruktur zu steuern. Die Beschwerdegegnerin müsse sich, gerade im Nahbereich des Bahnhofsgebäudes, nicht mit dem Umgebungsschutz gemäss § 238 Abs. 2 PBG/ZH begnügen. Im Übrigen habe die Beschwerdegegnerin die erforderliche Abweichung von der Regelbauweise in genügend konkreter Weise mit dem Anliegen begründet, im

Hinblick auf eine möglichst grosse Transparenz zwischen der hinterliegenden Bebauung und dem See eine räumliche Durchlässigkeit auf dem Areal zu gewährleisten.

5.2. Die Beschwerdeführerin hält die vorinstanzliche Beurteilung des Aspekts der Erschliessung für unhaltbar. Da Art. 4 Abs. 11 BZO unter diesem Gesichtspunkt einzig die Abstimmung auf die Bedürfnisse der Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs verlange, welcher sich auf den Bahnhof Tiefenbrunnen mit den Haltestellen für die S-Bahn und die Bus- und Tramstationen konzentriere, sei der Perimeter der Gestaltungsplanpflicht mit dem gesamten SBB-Areal Tiefenbrunnen viel zu weit gezogen. Bauten und Anlagen im Bereich Eisenbahn, Tram und Trolleybus seien weiter dem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren unterstellt. Zur Sicherung und Schaffung von öffentlichen Fusswegverbindungen oder Plätzen innerhalb des Areals sei nach den einschlägigen Bestimmungen des PBG/ZH über die Baulinien und des Strassengesetzes vorzugehen. Ein qualifiziertes öffentliches Interesse an der Sicherung arealinterner Feinerschliessungsflächen sei überdies nicht ersichtlich. Wie ihr Bauprojekt für ein Geschäftshaus zeige, sei es ohne Weiteres möglich, die Erschliessungsbedürfnisse im Zusammenhang mit einer Regelüberbauung zu berücksichtigen. Sodann sei es systemwidrig, dass die Festlegung der Gestaltungsplanpflicht mit Aspekten der Arealerschliessung und Abstimmung auf den öffentlichen Verkehr begründet werde, sei das öffentliche Interesse an der Erschliessung eines Areals in der beispielhaften Aufzählung möglicher öffentlicher Interessen von § 48 Abs. 3 PBG/ZH doch nicht aufgeführt.

Hinsichtlich des Aspekts der Gestaltung bringt die Beschwerdeführerin vor, die vorinstanzlichen Feststellungen seien insoweit aktenwidrig und unhaltbar, als der Nahbereich beim Bahnhofsgebäude einer Überbauung gar nicht zugänglich sei. Aus Art. 4 Abs. 11 BZO ergebe sich weiter nur, dass die Überbauung städtebaulich und architektonisch gut zu gestalten sei, nicht aber, dass zwischen der Bebauung an bzw. oberhalb der Seefeldstrasse und dem See eine möglichst grosse räumliche Durchlässigkeit gewährleistet werden müsse. Das Argument der städtebaulich exponierten Lage allein vermöge sodann ein qualifiziertes öffentliches Interesse an der Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht nicht zu begründen. Die Verhältnisse präsentierten sich vorliegend nicht anders als an vielen anderen Orten in Zürich, die in Seenähe oder an exponierten Hanglagen lägen. Ihr erwähntes Bauprojekt zeige, dass die Regelbauweise gute und ortsverträgliche Lösungen ermögliche. Der Rekurs der Vorinstanz auf das ISOS sei ebenfalls nicht stichhaltig.

5.3. Gemäss der bundesgerichtlichen Praxis ist ein Entscheid willkürlich, wenn er im Ergebnis offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft; dass eine andere Lösung ebenfalls in Betracht zu ziehen oder gar vorzuziehen wäre, genügt nicht (vgl. BGE 144 I 170 E. 7.3 S. 174 f.; 144 II 281 E. 3.6.2 S. 287).

5.3.1. Zwar kritisiert die Beschwerdeführerin die vorinstanzliche Beurteilung des Aspekts der Erschliessung in der dargelegten Weise in verschiedener Hinsicht. Sie setzt sich jedoch mit der zentralen, entscheidungswesentlichen Erwägung der Vorinstanz nicht auseinander, wonach aufgrund der örtlichen Verhältnisse die Gefahr einer Beeinträchtigung der Groberschliessung durch den Feinerschliessungsverkehr

bestehe und es der Beschwerdegegnerin mit Blick darauf nicht verwehrt sei, zusätzlich nötige Feinerschliessungsflächen (gestaltungs-) planerisch sicherzustellen. Sie zeigt entsprechend nicht auf, dass diese Beurteilung auf einer offensichtlich unrichtigen Sachverhaltsfeststellung beruhen würde oder sonst unhaltbar wäre. Solches ergibt sich auch sonst nicht aus ihren Vorbringen. In Berücksichtigung auch der Ausführungen der Beschwerdegegnerin vor Bundesgericht erscheint vielmehr vertretbar, dass die Vorinstanz ungeachtet des erwähnten, nunmehr rechtskräftig bewilligten, aber weiterhin bloss projektierten Bauvorhabens der Beschwerdeführerin zum Schluss gekommen ist, in Anbetracht der örtlichen und weiteren Verhältnisse bestehe ein qualifiziertes öffentliches Interesse, die Erschliessung mit (gestaltungs-) planerischen Mitteln und nicht lediglich mit den gemäss den Bestimmungen für die Regelbauweise im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zur Verfügung stehenden Möglichkeiten sicherzustellen.

Indem die Vorinstanz unter dem Gesichtspunkt der Erschliessung ein wesentliches öffentliches Interesse im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG/ZH bejaht hat, hat sie diese Bestimmung demnach nicht willkürlich ausgelegt oder angewandt, zumal Willkür, wie erwähnt, nicht schon dann vorliegt, wenn eine andere Beurteilung ebenfalls denkbar wäre. Insbesondere hat die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin hinsichtlich des unbestimmten Rechtsbegriffs des wesentlichen öffentlichen Interesses keinen unhaltbar grossen Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt. Auch sonst ist sie nicht in Willkür verfallen. Daran ändert auch nichts, dass § 48 Abs. 3 PBG/ZH die Erschliessung eines Areals in der beispielhaften Aufzählung möglicher öffentlicher Interessen nicht aufführt. Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid festgehalten, gestützt auf § 83 Abs. 3 PBG/ZH könnten auch Aspekte der Erschliessung Gegenstand eines Gestaltungsplans bilden (vgl. auch vorne E. 3.2). Inwiefern dies vorliegend willkürlich wäre, obwohl der Gestaltungsplan gemäss Art. 4 Abs. 11 BZO nebst Aspekten der Erschliessung auch gestalterische Anliegen sicherstellen soll, legt die Beschwerdeführerin weder dar noch ergibt es sich sonst aus ihren Ausführungen.

5.3.2. Soweit die Beschwerdeführerin die vorinstanzliche Beurteilung des Aspekts der Gestaltung bemängelt, vermag sie ebenfalls keine Willkür darzutun. Die Vorinstanz hat einlässlich begründet, wieso sie unter den gegebenen örtlichen und weiteren Verhältnissen von einer städtebaulich exponierten Lage des streitbetroffenen Areals ausgeht, welche eine Steuerung der Bebauungsstruktur auf dem Areal mit (gestaltungs-) planerischen Mitteln - und nicht bloss mit den gemäss den Bestimmungen für die Regelbauweise im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zur Verfügung stehenden Möglichkeiten - als angezeigt erscheinen lässt. Aus den Vorbringen der Beschwerdeführerin geht nicht hervor, dass die vorinstanzliche Beurteilung im Wesentlichen in tatsächlicher Hinsicht oder sonst wie unhaltbar wäre. Solches ergibt sich namentlich nicht daraus, dass Art. 4 Abs. 11 BZO lediglich die gestalterische Zielsetzung, nicht aber das in § 48 Abs. 3 PBG/ZH aufgeführte öffentliche Interesse an einer differenzierten baulichen Verdichtung erwähnt sowie keine Vorgaben bezüglich der Gebäudelänge oder der gegenseitigen Gebäudeabstände enthält, zumal Letzteres auch im Interesse der Beschwerdeführerin als von der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht belastete Grundeigentümerin ist. Unbeheflich ist auch das Vorbringen der Beschwerdeführerin betreffend die Zulässigkeit einer Überbauung im Nahbereich des Bahnhofsgebäudes, können bauliche Veränderungen am Bahnhofsgebäude oder in dessen Bereich, für die ein

Gestaltungsplan von Bedeutung sein könnte, doch nicht von vornherein ausgeschlossen werden (vgl. vorne E. 4.4). Die Beschwerdeführerin bezeichnet im Weiteren den südlichen Teil des Areals ausdrücklich als zur Überbauung geeignet. Auch sonst ändern die Vorbringen der Beschwerdeführerin nichts daran, dass die vorinstanzliche Beurteilung, wonach unter dem Gesichtspunkt der Gestaltung ungeachtet des erwähnten Bauvorhabens der Beschwerdeführerin ein qualifiziertes öffentliches Interesse für die Festlegung einer Gestaltungsplanpflicht besteht, in Berücksichtigung auch der Ausführungen der Beschwerdegegnerin vor Bundesgericht als vertretbar erscheint.

Auch in dieser Hinsicht hat die Vorinstanz demnach § 48 Abs. 3 PBG/ZH nicht im erwähnten Sinn willkürlich ausgelegt oder angewandt. Ebenso wenig ist ersichtlich, dass sie sonst in Willkür verfallen wäre. Soweit die Beschwerdeführerin als willkürlich rügt, dass die Vorinstanz ein wesentliches Interesse im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG/ZH für die Festlegung der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht bejaht hat, erweist sich dies demnach als unbegründet.

6.

Die Beschwerdeführerin rügt weiter eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Die umstrittene Gestaltungsplanpflicht sei nicht verhältnismässig, da sie weder erforderlich noch zumutbar sei.

6.1. Ob ein Eingriff in die Eigentumsgarantie verhältnismässig ist, prüft das Bundesgericht frei. Es auferlegt sich aber Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken, und soweit sich ausgesprochene Ermenssfragen stellen (vgl. BGE 126 I 219 E. 2c; 119 Ia 362 E. 3a; Urteil 1C_149/2018 vom 13. September 2018 E. 2.3; je mit Hinweisen).

6.2. Die Vorinstanz hat die Erforderlichkeit der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht bzw. des Einschubs einer weiteren Planungsebene bejaht, ohne dies im Rahmen ihrer Ausführungen zur Vereinbarkeit der Massnahme mit der Eigentumsgarantie weiter zu erläutern. Die Beschwerdeführerin macht geltend, wie ihr erwähntes Bauprojekt zeige, könne auch mit einem Regelbauvorhaben gewährleistet werden, dass die Nutzung des Areals auf die Bedürfnisse der Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs abgestimmt werde und Neubauten im gesetzlich geforderten Umfang auf benachbarte Schutzobjekte bzw. schutzwürdige Ortsteile Rücksicht nähmen. Die geltende Zonenordnung (Regelbauweise) als mildere eigentumsbeschränkende Massnahme genüge vorliegend ohne Weiteres, um den von der Beschwerdegegnerin genannten, mit der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht verfolgten Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen.

Dem kann nicht gefolgt werden. Die Vorinstanz hat zwar im Urteil vom 17. September 2020 betreffend das erwähnte Bauvorhaben der Beschwerdeführerin erwogen, dieses genüge den Anforderungen für die Feinerschliessung und die Gestaltung gemäss § 238 PBG/ZH. Dies bedeutet indessen nicht, der Einschub einer weiteren Planungsebene sei vorliegend nicht erforderlich. Aus den Erwägungen im angefochtenen Entscheid wie auch den Vorbringen der Beschwerdegegnerin vor Bundesgericht wird deutlich, dass (gestaltungs-) planerische Vorkehren unter den gegebenen Umständen weitergehende und zweckmässigere Möglichkeiten bieten, um die erwähnten, mit der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht verfolgten Anliegen bzw. öffentlichen Interessen zu gewährleisten, als die gemäss den Bestimmungen für die Regelbauweise im Rahmen eines

Baubewilligungsverfahrens zur Verfügung stehenden Mittel. Diese erscheinen mithin zumindest als weniger zwecktauglich. Die Vorinstanz durfte deshalb - auch mit Blick darauf, dass es um die Würdigung örtlicher, ihr besser bekannter Verhältnisse geht - den Einschub einer weiteren planerischen Ebene und damit die umstrittene Gestaltungsplanpflicht ungeachtet des erwähnten Bauvorhabens der Beschwerdeführerin als erforderlich beurteilen, ohne Bundesrecht (Art. 36 Abs. 3 BV) zu verletzen.

6.3. Hinsichtlich der Zumutbarkeit hat die Vorinstanz erwogen, mit dem Einschub einer weiteren Planungsstufe greife die Gestaltungsplanpflicht an sich in empfindlicher Weise in die Baufreiheit der Beschwerdeführerin ein. Die streitbetreffenden Grundstücke seien jedoch bereits überbaut bzw. zonenkonform genutzt; im Übrigen stehe die Gestaltungsplanpflicht dem erwähnten Bauvorhaben der Beschwerdeführerin nicht entgegen. Dass die Massnahme eine Ausschöpfung der zonenkonform möglichen Ausnützung im Ergebnis erheblich beeinträchtige, sei weder ersichtlich noch mache die Beschwerdeführerin solches geltend. Der umstrittene Eingriff in die Eigentumsgarantie wiege im Ergebnis nicht schwer und erweise sich als zumutbar.

Die Beschwerdeführerin bringt zwar vor, der Eingriff in die Eigentumsgarantie wiege entgegen der vorinstanzlichen Beurteilung schwer. Sie begründet dies im Wesentlichen damit, die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht ergebe aus Sicht der Beschwerdegegnerin nur Sinn, wenn bezweckt werde, die zonenkonformen Baumöglichkeiten und insbesondere die Ausnützung im Rahmen des Gestaltungsplans gegenüber der Regelbauweise erheblich einzuschränken. Dass die Vorinstanz insofern den Sachverhalt offenkundig festgestellt hätte und ihre Beurteilung der zu erwartenden Auswirkungen der Massnahme auf einer entsprechenden Grundlage beruhen würde, macht die Beschwerdeführerin indessen weder geltend noch ergibt sich solches sonst aus ihren Vorbringen. Sie trägt überdies dem Umstand nicht Rechnung, dass die Gestaltungsplanpflicht gemäss dem vom Bundesgericht bestätigten vorinstanzlichen Urteil vom 17. September 2020 ihrem erwähnten Bauvorhaben nicht entgegensteht. Auch sonst geht aus ihren Vorbringen nicht hervor, dass die Gestaltungsplanpflicht unter Berücksichtigung der damit verfolgten, erwähnten Anliegen bzw. öffentlichen Interessen ihre Baufreiheit und ihre Interessen als Grundeigentümerin übermässig beeinträchtigen würde. Die Vorinstanz durfte deshalb die umstrittene Gestaltungsplanpflicht auch als zumutbar beurteilen, ohne Bundesrecht (Art. 36 Abs. 3 BV) zu verletzen.

6.4. Damit ist die vorinstanzliche Beurteilung der umstrittenen Gestaltungsplanpflicht als verhältnismässig bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Die Beschwerde erweist sich daher auch hinsichtlich der Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie und damit insgesamt als unbegründet.

7.

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 5'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 8. Juni 2022

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Kneubühler
Der Gerichtsschreiber: Baur