

2. Das Bauvorhaben der privaten Rekursgegnerin umfasst (...) – im Sinne einer auf 10 Jahre befristeten Zwischennutzung – eine Umgestaltung und Aufwertung der Grünanlage auf der Nordostseite und der heute als Kurzzeitparkplatz genutzten Fläche südöstlich des Bahnhofgebäudes (...), auf welcher neben einem chaussierten Platz mit Sitzelementen und Bäumen ein neues Verkaufsgebäude sowie ein neues Imbissgebäude (Ersatzneubau Kiosk) erstellt werden soll.

Das Baugrundstück liegt in der Zentrumszone A (ZA) gemäss Bau- und Zonenordnung der Stadt W. (BZO). Ausserdem liegt es im Gebiet «B.», für welches eine Gestaltungsplanpflicht gilt (Art. 3, 4 und 5 Ziff. 6 BZO). Der Gestaltungsplan wurde noch nicht festgesetzt.

3.1 Die Rekurrentin ist der Ansicht, dass die Zwecke des Gestaltungsplanes sowie die groben Umriss der künftigen Planung im Gebiet «B.» bekannt seien. Die Phase der Vorbereitung des Gestaltungsplans sei vor kurzem angelaufen und stehe demnach am Anfang. Dass die kommunale Vorinstanz zeitgleich eine Zwischennutzung des Gebiets für eine Dauer von 10 Jahren bewilligt habe, lasse an deren Antrieb, ernsthaft vorwärtszumachen, erhebliche Zweifel aufkommen und für eine speditive Abwicklung des Gestaltungsplanverfahrens nichts Gutes erahnen. (...) Mit Art. 4 BZO und Art. 5.6 BZO sei die künftige Regelung des Gestaltungsplans in groben Umrissen erkennbar. Die in Art. 5.6 BZO genannten gebietsspezifischen Ziele stellten eine hinreichende Konkretisierung der planungsrechtlichen Festlegung des noch aufzustellenden Gestaltungsplans dar. Es lasse sich vorliegend aufzeigen, dass das strittige Bauvorhaben sowohl die erwünschte Bebauung mit hoher baulicher Dichte und mit attraktiven Platzräumen als auch die Abstimmung der Fusswegverbindungen auf die sehr hohe Passantenfrequenz negativ präjudiziere. Die Umgebungsgestaltung sowie die Anordnung von Imbiss und Verkaufsgeschäft erzeugten gerade dort diverse Hindernisse baulicher Art, wo die Passantenströme fliessen müssten. Das Umsteigen werde damit zusätzlich erschwert anstatt erleichtert. Die strittige Planung sei denn auch eine verpasste Chance, die Situation auf dem Bahnhofplatz für Menschen mit einer Geh- und/oder Sichtbehinderung merklich zu verbessern. Wie sich zeige, sei die geplante Zwischennutzung für die Bus- und Bahnnutzenden mithin keine Aufwertung der örtlichen Situation, im Gegenteil. Die Bestimmungen von §§ 234 f. PBG sähen zudem keine Ausnahmen – etwa für untergeordnete An- oder Umbauten oder für «Zwischennutzungen» – vor. Den Gemeinden käme kein Ermessen zu, § 234 PBG im Einzelfall nicht anzuwenden. Selbst wenn Ausnahmen zugelassen sein sollten, was bestritten werde, könne nicht argumentiert werden, dass es sich beim strittigen Bauvorhaben allein um untergeordnete Um- und Anbauten auf beschränkte Zeit handle, die das übrige Gestaltungsplangebiet nicht beeinträchtigten. Dies erstens deshalb nicht, weil das Bauprojekt den ganzen Bahnhofplatz betreffe. Er werde gesamthaft neugestaltet und mit weiteren Gebäuden überstellt. Für weitere, zusätzliche Projekte bleibe kein Platz übrig; sie würden mit dem angefochtenen Bauvorhaben verhindert. Zweitens habe das Verwaltungsgericht im Entscheid VB.2011.00027 vom 6. April 2011 erwogen,

dass grundsätzlich in jeder vorweggenommenen baulichen Massnahme im gestaltungsplanpflichtigen Gebiet eine Einschränkung des mit dem noch zu erstellenden Gestaltungsplan verbundenen Spielraums zu sehen sei, möge die Massnahme für sich genommen auch – vorerst – zweckmässig erscheinen. Dass die streitgegenständlichen Baumassnahmen zweckmässig wären, treffe indessen gerade nicht zu, widersprächen sie doch augenscheinlich dem mit dem noch fehlenden Gestaltungsplan verfolgten Zweck der Sicherung künftiger Planung im Gebiet «B.». Es stehe hier ein Bereich zur Diskussion, der laut kantonalem, regionalem und kommunalem (Teil-)Richtplan einem Zentrumsgebiet zugewiesen sei, wo eine hohe bauliche Dichte angestrebt, gar eine «sehr hohe bauliche Dichte» denkbar sei. Die streitgegenständliche Planung der privaten Rekursgegnerin bewirke indes offenkundig keine bauliche Verdichtung, im Gegenteil. Mit der gestatteten Zwischennutzung würden zwei je ein Vollgeschoss aufweisende Verkaufsgeschäfte mit schnelldrehenden Produkten, die auf den Sitzgelegenheiten der grosszügigen Plätze auch gleich konsumiert werden könnten, auf mindestens 10 Jahre hinaus gestattet. Dem Gebiet gehe damit die verlangte hohe bauliche Dichte komplett ab, und zwar auf mindestens 10 Jahre. Schliesslich sei noch darauf hinzuweisen, dass selbst mit der Befristung und der Anmerkung eines Reverses die Rekursgegnerschaft nicht daran gehindert sei, die auf immerhin 10 Jahre ausgerichtete «Zwischennutzung» zu einem späteren Zeitpunkt zu verlängern und damit aus einem vermeintlichen Provisorium ein «Providurium» zu machen. Die Baureife nach § 234 PBG sei zu verneinen, weshalb die Baubewilligung zu verweigern sei.

3.2 Die kommunale Vorinstanz stellte sich im angefochtenen Entscheid auf den Standpunkt, dass die Gestaltungsplanpflicht gemäss erläuterndem Bericht zur Teilrevision der Nutzungsplanung bei untergeordneten Um- und Anbauten noch nicht ausgelöst werde. Die geplanten Umbauten und Zwischennutzungen beeinträchtigten das Gestaltungsplanpflichtgebiet «B.» nicht in seiner weiteren Entwicklung. Die Bauten und Anlagen müssten jedoch nach Ablauf der auf 10 Jahre befristeten Bewilligung zwingend wieder abgebrochen werden, sofern dazumal für diese Bauten und Anlagen aufgrund eines zwischenzeitlich vorliegenden Gestaltungsplans keine unbefristete Bewilligung erteilt werden könne. In ihrer Vernehmlassung ergänzt die kommunale Vorinstanz sodann, dass bei Erfüllung der Voraussetzungen von §§ 320 und 321 PBG sowie der Richtlinien für die Bewilligung von temporären Bauten der Stadt W. befristete Provisorien bewilligt werden könnten. Für die Stadt W. sei die Weiterentwicklung und Stärkung des zentralen und gut erschlossenen Gebiets beim Bahnhof U. von grosser Bedeutung. Der Bushof beim Bahnhof genüge den aktuellen und künftigen Bedürfnissen nicht mehr und die Bauten rund um den Bahnhof entsprächen nicht den planerischen Vorgaben. Das Gebiet sei zurzeit stark unternutzt. Nach zwei gescheiterten Anläufen für die Planung eines neuen Bushofs habe das Parlament am 9. Dezember 2019 einstimmig die Motion «Masterplan Stadtraum U.» an den Stadtrat überwiesen. Damit werde auf dem und rund um das Bahnhofareal ein «attraktiver, pulsierender Lebensraum für Begegnungen mit einem neuen regionalen Bushof» angestrebt. Die Motionäre verlangten hierzu einen Masterplan, der die konkreten Projekte benenne und dabei nicht nur den unmittelbaren Bearbeitungsperimeter berücksichtige, sondern auch die Übergänge zu den umliegenden Quartieren und deren

Entwicklungen. Der Planungsprozess für die Bahnhofsentwicklung habe im September 2022 gestartet. Als Grundlage für die weiteren Planungsschritte solle ein Masterplan die verschiedenen öffentlichen und privaten Bauvorhaben rund um den Bahn- und Bushof koordinieren und sowohl städtebaulich als auch betrieblich in Übereinstimmung bringen. Die Verabschiedung des Masterplans durch den Stadtrat und die Urnenabstimmung zum Rahmenkredit für die Realisierung der zentralen öffentlichen Bauvorhaben seien auf Ende 2025 geplant. Anschliessend erfolge die allfällige Anpassung (Richt- und Nutzungsplanung) und Ausarbeitung der mit der Gestaltungsplanpflicht geforderten behörden- und grundeigentümergebundenen Planungsinstrumente (Gestaltungspläne). Bis alle erforderlichen planungsrechtlichen Schritte erfolgreich abgeschlossen seien und für ein konkretes Bauvorhaben eine baurechtliche Bewilligung vorliege, müsse mit rund 10 Jahren gerechnet werden. Aufgrund des beschriebenen Planungsprozesses erscheine eine befristete Bewilligung für 10 Jahre als gerechtfertigt und verhältnismässig. Sollte das Gericht wider Erwarten zum Schluss kommen, dass eine auf 10 Jahre befristete Bewilligung die zulässige Dauer übersteige, wäre eine Verkürzung der befristeten Bewilligung ohne Weiteres auflageweise heilbar. Eine Aufhebung der befristeten Baubewilligung würde dem öffentlichen Interesse an einer Aufwertung des Bahnhofsgebiets widersprechen und wäre somit sowohl unzweckmässig als auch unverhältnismässig. (...)

4.1 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). 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. A., 2019, Bd. 1, S. 179 f.).

Mit der Zonenzuweisung kann vorgeschrieben werden, dass für bestimmte Teilbereiche ein Gestaltungsplan aufgestellt werden muss (Gestaltungsplanpflicht). Vorausgesetzt wird ein wesentliches öffentliches Interesse (§ 48 Abs. 3 PBG). Die Gestaltungsplanpflicht bedeutet, dass der Grundeigentümer vor Einreichung eines Baugesuches einen Gestaltungsplan erwirken muss. Sowohl der Wortlaut von § 48 Abs. 3 PBG («mit der Zonenzuweisung») wie auch die im Raumplanungsgesetz (RPG) verankerte Planungspflicht (vgl. Art. 2 RPG) erfordern eine planerische Grundordnung, die jene Sachverhalte regelt, welche vom künftigen Gestaltungsplan nicht erfasst werden oder bereits vor dessen Inkrafttreten zulässig sein sollen. Dass die Gestaltungsplanpflicht auf gewisse Sachverhalte beschränkt werden kann, ergibt sich bereits daraus, dass die einem wesentlichen öffentlichen Interesse dienende Gestaltungsplanpflicht verhältnismässig (geeignet, erforderlich, zumutbar) sein

sowie der Eigentumsгарantie standhalten muss (VGr, 23. Juni 2005, VB.2005.00046, E. 4; VGr, 30. April 2021, VB.2019.00681, E. 2.3).

4.2 Die Stadt W. hat in ihrer BZO (Art. 3 Ziff. 1 BZO) lediglich statuiert, dass für das betreffende Gebiet «B.» eine Gestaltungsplanpflicht gilt. In Art. 4 Ziff. 2 BZO ist sodann vorgesehen, dass die Gestaltungsplanpflicht entfällt, wenn zur Lösung der angestrebten Ziele ein Projektwettbewerb oder ein Projektstudienauftrag durchgeführt wurde und die massgebenden Inhalte mit einer Arealüberbauung gemäss Art. 69 ff. PBG sowie Art. 32 und 33 BZO gesichert werden. Eine explizite Regelung dazu, welche Sachverhalte die Gestaltungsplanpflicht auslösen, fehlt. Art. 3 Ziff. 1 BZO ist daher auslegungsbefürftig.

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist der Gesetzestext allein nicht klar verständlich und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Dafür ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), auf die ihr zugrunde liegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen (BGE 139 II 404, E. 4.2 mit Hinweisen). Dabei favorisiert die neuere bundesgerichtliche Praxis einen pragmatischen Methodenpluralismus (BGE 139 II 173, E. 2.1 mit Hinweisen). Da es sich bei der Regelung der Gestaltungsplanpflicht um kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht handelt, kommt den kommunalen rechtsanwendenden Behörden bei deren Auslegung ein gewisser Spielraum zu, weshalb die Rechtsmittelinstanzen nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Auslegungsmöglichkeiten eine sinnvolle, zweckmässige Interpretation einer kommunalen Norm durch die Gemeinde durch ihre eigene Auslegung ersetzen dürfen (vgl. BGr, 11. Juli 2016, 1C\_572/2016, E. 2.1).

Dem Erläuternden Bericht gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) zur Teilrevision der Nutzungsplanung, mit der die Gestaltungsplanpflicht eingeführt wurde, ist zu entnehmen, dass generell für alle Gestaltungsplanpflichtgebiete gelte, dass die Gestaltungsplanpflicht bei untergeordneten Um- und Anbauten nicht ausgelöst werde. Bei baurechtlich bedeutenden Massnahmen, zu denen z.B. Ersatzbauten zählen, werde die Gestaltungsplanpflicht erst ausgelöst, wenn das übrige Gestaltungsplanpflichtgebiet in seiner weiteren Entwicklung beeinträchtigt werde. Dies sei etwa der Fall, wenn ein bestehendes Einfamilienhaus in einem Verdichtungsgebiet ersetzt werden solle. In diesem Fall müsse der Nachweis erbracht werden, dass die übrigen Parzellen nicht in ihrer weiteren Entwicklung und Verdichtungsmöglichkeiten beeinträchtigt würden. Die kommunale Vorinstanz legt die Gestaltungsplanpflicht entsprechend diesem historischen Willen des Gesetzgebers aus. Diese kommunale Auslegung ist nicht zu beanstanden. Insbesondere ist es mit dem Sinn und Zweck einer Gestaltungsplanpflicht vereinbar, wenn untergeordnete Bauvorhaben, oder solche, die das Gestaltungsplanpflichtgebiet nicht in seiner weiteren Entwicklung beeinträchtigen, nicht vom Vorhandensein eines Gestaltungsplans abhängig sind. Die kommunale Auslegung führt sodann insbesondere zu einer Prüfung,

wie sie bei der Beurteilung der planungsrechtlichen Baureife nach § 234 PBG ohnehin vorzunehmen ist. Gemäss dieser Bestimmung gilt ein Grundstück als baureif, wenn es erschlossen ist und wenn durch die bauliche Massnahme keine noch fehlende oder durch den Gemeindevorstand beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird. Es ist daher nachfolgend zu prüfen, ob das geplante Bauvorhaben das Gestaltungsplanpflichtgebiet in seiner weiteren Entwicklung beeinträchtigt bzw. der Gestaltungsplan durch das Bauvorhaben negativ präjudiziert wird.

4.3 Gemäss Art. 5 Ziff. 6 BZO ist im Gebiet «B.» mit dem Gestaltungsplan eine zentrumsbildende Bebauung in einer hohen baulichen Dichte und mit attraktiven Platzräumen zu gewährleisten, die der Bedeutung des Umsteigepunkts zwischen Bus und Bahn Rechnung trägt. Fussverbindungen sind auf eine sehr hohe Passantenfrequenz abzustimmen. In Art. 4 Ziff. 1 wird umschrieben, was im Gestaltungsplan zu regeln ist (Lage, Grösse der Bauten und Anlagen, Nutzungsverteilung, Erschliessung, Umgebungsgestaltung etc.). (...)

Bezüglich der Aussenraumgestaltung und Neubauten (Grünanlage, chaussierter Platz, Neubau Verkaufsgebäude, Ersatzneubau Imbissgebäude) ist (...) fraglich, ob diese als zeitlich auf 10 Jahre befristete Zwischennutzung das übrige Gestaltungsplangebiet in seiner weiteren Entwicklung beeinträchtigen bzw. den künftigen Gestaltungsplan negativ präjudizieren. Gemäss verwaltungsrechtlicher Rechtsprechung ist grundsätzlich in jeder vorweggenommenen baulichen Massnahme im gestaltungsplanpflichtigen Gebiet eine Einschränkung des planerischen Spielraums und damit eine nachteilige Beeinflussung des noch fehlenden Gestaltungsplans zu erblicken, selbst wenn die bauliche Massnahme für sich betrachtet zweckmässig erscheinen mag (vgl. § 234 PBG; VGr, 6. April 2011, VB.2011.00027, E. 5.3). Dies würde durchaus auch vorliegend zutreffen, wenn die Bewilligung unbefristet beantragt und erteilt worden wäre. Hingegen führt eine Befristung der Bewilligung dazu, dass die Bauten keinen Bestandesschutz geniessen und nach Ablauf der Bewilligungsdauer wieder entfernt werden müssen (vgl. BRKE I Nrn. 0536/1990 und 0537/1990, E. 7b = BEZ 1990 Nr. 18; BRKE II Nr. 0026/1992, E. 3a = BEZ 1992 Nr. 8). Deshalb präjudizieren sie das Gestaltungsplangebiet auch nicht negativ, solange die Bewilligungsdauer nicht über die Dauer hinausgeht, die der Gestaltungsplanprozess beansprucht und die Bauten nach Ablauf der Bewilligungsdauer auch faktisch ohne besondere Schwierigkeiten und unverhältnismässigen Aufwand wieder entfernt werden können (vgl. § 321 PBG).

Vorliegend wird seitens kommunaler Vorinstanz und privater Rekursgegnerin geltend gemacht, dass mit rund 10 Jahren gerechnet werden müsse, bis alle erforderlichen planungsrechtlichen Schritte (Masterplan, evtl. Anpassung Richt- und Nutzungsplanung, Gestaltungsplanung, Bauprojekt) erfolgreich abgeschlossen und für ein konkretes Bauvorhaben eine Bewilligung vorliege. Dem ist aus folgenden Gründen zu widersprechen: Die Verabschiedung des Masterplans durch den Stadtrat und die Urnenabstimmung zum Rahmenkredit für die Realisierung der zentralen öffentlichen Bauvorhaben sind gemäss kommunaler Vorinstanz auf Ende 2025 geplant. Für den darauffolgenden Gestaltungsplanprozess ist angesichts dessen Komplexität und

der Anzahl involvierter Parteien mit mindestens zwei Jahren zu rechnen, wenn gemäss einer vom Verwaltungsgericht zitierten Meinung der Literatur bereits das Verfahren ab Entwurf (nach der Vorbereitung, Beratung und Auslösung) bis zum Inkrafttreten am Tag nach der Publikation der Genehmigung ca. 15-20 Monate in Anspruch nehmen kann (vgl. VGr, 17. Mai 2018, VB.2017.00626, E. 5.3.1. mit Verweis auf Rebecca Bauder, Der Gestaltungsplan, Inhalt, Bedeutung und Anwendung in der Praxis, 2013). Davon auszugehen ist deshalb, dass der Planungsprozess in etwa Ende 2027 abgeschlossen sein wird. Für die Annahme eines längeren Planungsprozesses fehlt hingegen zum heutigen Zeitpunkt eine hinreichend hohe Wahrscheinlichkeit, die eine längere Befristung rechtfertigen könnte. Insbesondere ist nicht hinreichend wahrscheinlich, dass aufgrund der Masterplanung Anpassungen der Richt- und Nutzungsplanung erforderlich wären, bevor der Gestaltungsplan ausgearbeitet werden könnte. Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit einer Verlängerung der befristeten Bewilligung besteht, sollte der Planungsprozess in 5 Jahren noch nicht abgeschlossen sein.

Das Bauvorhaben wurde explizit als Provisorium eingegeben und entspricht auch in seiner Materialität (Holz, Metall) und Ausführung (wiederverwendbare Bauelemente, schnellwachsende Pflanzen) einem solchen. Die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands kann deshalb zur gegebenen Zeit ohne besondere Schwierigkeiten und ohne unverhältnismässigen Aufwand bzw. Rückbaukosten erfolgen.

Das Gesagte führt dazu, dass es unverhältnismässig und ungerechtfertigt wäre, der privaten Rekursgegnerin eine zonengemässe Nutzung ihres Grundstücks während der voraussichtlichen Dauer des Planungsverfahrens nicht mit den erforderlichen Nebenbestimmungen zu gestatten.

4.4 Eine auf 10 anstatt 5 Jahre befristete Bewilligung wäre hingegen mit dem Sinn und Zweck des Instituts des Gestaltungsplans in Kombination mit einer Gestaltungsplanpflicht nicht vereinbar. Die Konzeption zielt darauf ab, dass bis zum Vorliegen des in einem wesentlichen öffentlichen Interesse liegenden Gestaltungsplans nichts gebaut werden soll, was dessen Entwicklung und spätere Überbauung nach dessen – zwingend einzuhaltenden – Vorgaben negativ beeinflussen könnte. Eine auf 10 Jahre befristete Bewilligung würde zur Übersteuerung dieser Grundkonzeption führen, da nicht auf der Grundlage des Gestaltungsplans erstellte befristete Bauten das Interesse an einer zeitnahen Überbauung nach den Vorgaben des Gestaltungsplans nach Abschluss des diesbezüglichen Planungsprozesses vermindern könnten, weil die Bauten trotz Befristung auch nach frühzeitigem Vorliegen des Gestaltungsplans noch für eine gewisse Zeit Bestand hätten. Insofern steht dieser zusätzlichen Provisoriumsdauer aus heutiger Sicht der künftige Gestaltungsplan bzw. dessen Sinn und Zweck entgegen.

Gemäss Rechtsprechung ist eine Tolerierung von Bauten, die planungs- und baurechtliche Rechtsgüter verletzen, nur in engen Grenzen zulässig, ist doch eine massenhafte Verletzung von Vorschriften und eine ausserhalb des geltenden Planungs- und Baurechts liegende rechtsmissbräuchliche Nebenordnung zu vermeiden. Befristete Baubewilligungen für solche Bauten

dürfen nur erteilt werden, wenn der Nachweis erbracht ist, dass eine vorschriftsgemässe Ausführung oder ein rechtskonformer Standort nicht möglich sind (BRKE II Nr. 0026/1992, E. 3b = BEZ 1992 Nr. 8; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., 2019, Bd. 1, S. 441). Unbedingte Voraussetzung ist sodann, dass eine baurechtskonforme Lösung nicht sofort gefunden werden kann, die Normverletzung aber angesichts des gewichtigen öffentlichen oder privaten Interesses für eine beschränkte Zeit hingenommen werden kann (VGr, 7. Juni 2000, VB.2000.00035, E. 3a mit Verweis auf VGr, 22. August 1996, VB.1996.00097 [nicht publiziert]). Das Provisorium darf in jedem Fall nur so lange bewilligt werden, als die Realisierung eines gesetzeskonformen Projekts entweder unmöglich oder für die Bauherrschaft unzumutbar ist (BRKE II Nr. 0026/1992, E. 3b = BEZ 1992 Nr. 8; Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 440; VGr, 8. Februar 2018, VB.2017.00661 und VB.2017.00676, E. 5.2). Ähnliche Kriterien wie die durch die kantonale Rechtsprechung entwickelten hat auch die Stadt W. in ihrer Richtlinie für die Bewilligung temporärer Bauten vom 16. Mai 2012 aufgestellt.

Vorliegend besteht, sobald der Gestaltungsplan festgesetzt ist, die Möglichkeit der Planung und Realisierung eines gesetzeskonformen Projekts, weshalb die Tolerierung des Weiterbestandes des Provisoriums für diese Zeit ausscheidet. Zudem ist zu berücksichtigen, dass an einer (zeitnahen) Überbauung nach dem festgesetzten Gestaltungsplan wie bereits ausgeführt aufgrund der Gestaltungsplanpflicht zugrundeliegenden wesentlichen öffentlichen Interesses ebenfalls ein bedeutendes öffentliches Interesse besteht. Mit einer gestaltungsplankonformen Überbauung soll nicht infolge eines länger bewilligten Provisoriums zugewartet werden.

Eine auf längere Zeit erteilte Bewilligung lässt sich im Übrigen entgegen der privaten Rekursgegnerin auch nicht darauf stützen, dass ein fehlender Gestaltungsplan einem Grundeigentümer nur für drei Jahre entgegengehalten werden kann (vgl. § 235 PBG; VGr, 17. Mai 2018, VB.2017.00626, E. 5.3.3 und 5.3.9; BRKE III Nr. 0130/2008, E. 6.8 = BEZ 2009 Nr. 8). Massgeblich für die Auslösung der Dreijahresfrist ist, wann der Bauherr gegenüber der Bewilligungsbehörde erstmals seine Bauabsicht und seine mangelnde Bereitschaft für die Ausarbeitung eines Gestaltungsplans kundgetan hat und ihm hierbei die fehlende Baureife entgegengehalten wurde (VGr, 17. Mai 2018, VB.2017.00626, E. 5.3.3 und 5.3.9; BRKE III Nr. 0130/2008, E. 6.8 = BEZ 2009 Nr. 8). Die den bewilligten Bauten zugrundeliegende Bauabsicht der privaten Rekursgegnerin bezieht sich – auch gemäss deren eigenen Ausführungen – bloss auf die temporäre Zwischennutzung bis zur Festsetzung des Gestaltungsplans sowie zum Vorliegen einer Baubewilligung für ein darauf gestütztes Bauprojekt und nicht auf ein unbefristetes Bauvorhaben. Aus den Rechtsschriften geht zudem hervor, dass sich die private Rekursgegnerin am Prozess der Masterplanung beteiligt und anstrebt, nach dessen Vorliegen mit den übrigen Grundeigentümern einen privaten Gestaltungsplan auszuarbeiten. Solange die private Rekursgegnerin also keine konkrete Bauabsicht für ein unbefristetes Bauvorhaben sowie die mangelnde Bereitschaft für die Ausarbeitung eines Gestaltungsplanes äussert, kann auch die Frist gemäss § 235 PBG nicht zu laufen beginnen. Es besteht deshalb im heutigen Zeitpunkt

keine Handhabe dafür, gestützt auf den Umstand, dass der Gestaltungsplan voraussichtlich nicht in drei Jahren vorliegen wird, ein auf 10 Jahre befristetes Provisorium zuzulassen.

5. Nach dem Gesagten erweist sich die Rüge der Rekurrentin im Ergebnis als teilweise begründet, weshalb der Rekurs gegen den Beschluss des Bauausschusses W. teilweise gutzuheissen ist. Die Befristung der bewilligten Zwischennutzungen ist dementsprechend auf 5 Jahre bis zum 31. Dezember 2027 zu reduzieren und der Beseitigungsrevers anzupassen.