

LU_GERICHTE V 06 158 / V 06 159 vom 16. Mai 2007

LU Gerichte, 2007-05-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_06_158___V_06_159

FR: LU_GERICHTE V 06 158 / V 06 159 du 16 mai 2007

IT: LU_GERICHTE V 06 158 / V 06 159 del 16 maggio 2007

Regeste

Art. 21 Abs. 2 RPG; §§ 22, 72, 73 und 75 PBG. Weicht ein Bauvorhaben in einschneidender Weise vom Gesamtkonzept des zugrundeliegenden Gestaltungsplans ab, so erweist sich die Durchführung eines Planänderungsverfahrens vor dem Baubewilligungsverfahren als unverzichtbar. Damit soll unter anderem auch sichergestellt werden, dass mit Blick auf einen seinerzeit erteilten Gestaltungsplanbonus die bisherigen Qualitätsmerkmale erhalten bleiben oder noch realisiert werden. Wird ein Gestaltungsplan jeweils nur aufgrund eines konkreten und aktuellen Bedürfnisses punktuell geändert, so widerspricht dies geradezu einer gesamtheitlichen Planung, wie sie Sinn und Zweck des Gestaltungsplans erfordern. Eine Gestaltungsplanänderung, die sich in ausgeprägter Weise an einem konkreten Bauvorhaben orientiert, das lediglich auf einem Teil des noch unüberbauten Gestaltungsplangebiets realisiert werden soll, wobei die Bedürfnisse der ebenfalls noch nicht überbauten Restfläche weitgehend ausser Acht gelassen werden, verhindert demnach die notwendige (parzellenübergreifende) Gesamtsicht und ist nicht zu genehmigen bzw. aufzuheben. Zudem lässt sich mit einer solchen Planung ein erhebliches öffentliches Interesse an einer Planänderung zumindest im Regelfall nicht nachweisen. | Raumplanung

Erwägungen

E. 4

Beim Gestaltungsplan handelt es sich um einen Sondernutzungsplan, der laut § 72 PBG eine siedlungsgerechte, architektonisch und erschliessungsmässig gute, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Überbauung eines zusammenhängenden Gebietes bezwecken soll (Satz 1). Bei Wohnüberbauungen ist den Erfordernissen der Wohnhygiene und der Wohnqualität in besonderem Mass Rechnung zu tragen (Satz 2). Gestaltungspläne beinhalten - wie die anderen Nutzungspläne (vgl. Art. 21 Abs. 1 RPG) - endgültige und für den Grundeigentümer verbindliche Bauvorschriften (§ 15 Abs. 2 PBG), dies im Sinne einer Spezialbauordnung für ein bestimmtes Gebiet. Liegen Grundstücke im Perimeter eines Gestaltungsplans, so sind deren Eigentümer demnach an dessen Festlegungen gebunden. Sie können grundsätzlich nur noch gestaltungsplankonform bauen (Eschmann, Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht, Diss. Zürich 1984, S. 157f.; zum Ganzen: LGVE 2000 II Nr. 6, 1997 II Nr. 8 Erw. 5a, je mit Hinweisen). a) Die Beschwerdegegner sind der Auffassung, die Änderung des Gestaltungsplans sei angezeigt, um den veränderten Bedürfnissen im Wohnungsbau (Nachfrage, bessere Ausnützung, neue Architektursprache, neue Wohnformen usw.) Rechnung tragen zu können. Die Überbauung im südlichen Gestaltungsplangebiet mit Doppeleinfamilienhäusern sei vor einigen Jahren abgeschlossen worden und bilde für sich eine Einheit. Demgegenüber sei der nördliche, noch nicht überbaute Teil, so die Restparzelle Nr. 102, das Grundstück der Beschwerdeführerin sowie

das neue Grundstück Nr. 1785, durch die Zufahrtsstrasse vom überbauten Teil getrennt und als separate Einheit zu betrachten. Auch deshalb sei fragwürdig, ob der Gestaltungsplan von 1998 für diesen Teil noch Gültigkeit habe. Zudem bilde das Grundstück Nr. 1785 eine Randparzelle, die durch Strassen und Wege vom übrigen Gestaltungsplangebiet getrennt sei. Die nördlich davon liegenden, im Eigentum der Gemeinde Y stehenden Grundstücke Nrn. 1669 und 285 hätten seinerzeit nicht in den Gestaltungsplan einbezogen werden können, weil sie in der Zone für öffentliche Zwecke liegen. Die Vorinstanz schliesst sich diesen Ausführungen an. Die Beschwerdeführerin hingegen argumentiert, seit der Erstellung des Gestaltungsplans 1998 hätten sich die Verhältnisse nicht geändert. Ausserdem würden Satteldächer in der Architektur immer eine Rolle spielen. b) Der Erlass neuer und die Abänderung bestehender Vorschriften und Pläne sind grundsätzlich zulässig, was Art. 21 Abs. 2 RPG ausdrücklich vorsieht. Der Grundeigentümer hat keinen Anspruch darauf, dass ihm die Nutzungsmöglichkeiten, die sich aus der Einteilung seines Grundstückes in eine bestimmte Nutzungszone ergeben, dauerhaft erhalten bleiben. Planung und Wirklichkeit müssen von Zeit zu Zeit durch Revision miteinander in Übereinstimmung gebracht werden. Nutzungspläne können ihren Zweck der Schaffung einer grundeigentümergebundenen und parzellenscharfen Nutzungsordnung allerdings nur erfüllen, wenn sie eine gewisse Beständigkeit aufweisen. Der Schutz des Vertrauens der betroffenen Grundeigentümer in die bestehende Nutzungsordnung erhält dadurch ein besonderes Gewicht. Der Grundeigentümer kann sich auf das Gebot der Rechtssicherheit berufen, welches verlangt, dass Pläne eine gewisse Beständigkeit aufweisen (BGE 123 I 182f., 114 Ia 33). Aus dem Grundsatz der Planbeständigkeit ergibt sich, dass Nutzungspläne nur aus wichtigen Gründen, namentlich bei erheblicher Veränderung der Verhältnisse (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG und § 22 Abs. 1 PBG), angepasst oder aufgehoben werden dürfen. Dies ist der Fall, wenn entweder die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände, die der Planfestsetzung zugrunde gelegen haben, zu wesentlichen Teilen dahingefallen sind, oder wenn seither neue bedeutende Bedürfnisse entstanden sind. Die Verhältnisse müssen in einer Weise geändert haben, dass kein öffentliches Interesse mehr an der Beibehaltung der bisherigen Nutzungsordnung besteht. Auch die Entdeckung eines schwerwiegenden Fehlers kann die bisherige Nutzungsplanung in Frage stellen (Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Bern 2006, N 16 zu Art. 21). Eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse liegt dann vor, wenn das Gemeinwesen nach der allgemeinen Erfahrung andere Festlegungen getroffen hätte, sofern die geänderten Verhältnisse zur Zeit der Ausarbeitung oder der Genehmigung des Planes massgeblich gewesen wären (EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, Bern 1981, N 8 zu Art. 21 RPG). Hingegen fehlt es an den Voraussetzungen für eine Planänderung, wenn die Verhältnisse bei der früheren Planfestsetzung bereits bekannt waren und somit schon in den planerischen Entscheid eingeflossen sind (zum Ganzen: Christen, Beständigkeit von Nutzungsplänen, in: SJZ 1994 S. 227ff.). Ausserdem müssen die öffentlichen Interessen an der Planänderung gegenläufige private (oder öffentliche) Interessen an der Erhaltung des Planes überwiegen. Im Rahmen dieser Interessenabwägung sind die Geltungsdauer des anzupassenden Nutzungsplanes, dessen Inhalt, das Ausmass der beabsichtigten Änderung und deren Begründung mitzubersichtigen. Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen. 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. Das kantonale PBG (§ 22 Abs. 2)

sieht für eine solche Überprüfung sogar einen Zeithorizont von 10 Jahren vor. 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 in die Beständigkeit des Planes und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 18ff. zu Art. 21; BG-Urteil 1P.37/2005 vom 7.4.2005, Erw. 2.1, mit weiteren Hinweisen). c) Der geltende Gestaltungsplan besteht seit nunmehr gut 8 Jahren. Das südliche Gestaltungsplangebiet ist überbaut. Damit sind 7 von ursprünglich insgesamt 16 geplanten Wohneinheiten realisiert. Im Bereich der neu zu schaffenden Parzelle Nr. 1785 waren 3 Reiheneinfamilienhäuser vorgesehen. Eine veränderte rechtliche Situation, die sich konkret auf den bestehenden Gestaltungsplan auswirken würde, liegt nicht vor. Somit lässt sich die Änderung nur noch mit einer erheblichen Änderung der tatsächlichen Verhältnisse begründen, sofern sie das gegenläufige private Erhaltungsinteresse der Beschwerdeführerin überwiegen. Nicht nachvollziehbar ist die Argumentation der Beschwerdegegner, dass der Gestaltungsplanperimeter nunmehr gleichsam aus zwei voneinander unabhängigen Einheiten besteht und demnach auch getrennt behandelt werden soll. Dieselbe räumliche Ausgangslage bestand bereits 1998, vor allem auch bezüglich der Erschliessungsstrasse. Gleiches gilt mit Bezug auf die neu zu schaffende Parzelle Nr. 1785 als Randparzelle. Der Gestaltungsplan sollte denn gerade auch die etappenweise Überbauung (nach einheitlichen Gesichtspunkten) garantieren (vgl. Art. 1). Dass ein Teil des Plangebiets überbaut sei und für den Rest eine neue planerische Grundlage geschaffen werden soll, gibt daher für eine Änderung nichts Zwingendes her. Ob sich die Architektursprache und die Wohnbedürfnisse seit 1998 derart erheblich verändert haben, dass sie damals in dieser Form gar nicht in die Planerstellung einfließen, erscheint fraglich. Zwar mag zutreffen, dass heute wieder vermehrt Flachdachbauten erstellt werden; diese Entwicklung zeichnet sich aber schon seit Jahren ab. Dass im Gestaltungsplan ausdrücklich Satteldächer vorgeschrieben (Art. 9), gleichzeitig aber auch Wohnhäuser mit Etagenwohnungen als zulässig erklärt wurden (Art. 7), lässt freilich auch den Schluss zu, man habe seinerzeit Flachdachbauten bewusst vermeiden wollen. In diesem Zusammenhang erscheint zudem bemerkenswert, dass "Wohnhäuser mit Etagenwohnungen" offenbar erst in einer Endphase der damaligen Gestaltungsplanung als zulässig erklärt und in Art. 2 und 7 des Gestaltungsplans aufgenommen wurden. Für erhöhte Rechtssicherheit und damit für die Planbeständigkeit spricht sodann die Tatsache, dass gestützt auf den Gestaltungsplan bereits Bauten erstellt worden sind (BGE 128 I 199 Erw. 4.2). Andererseits ist festzuhalten, dass die strittige Planänderung der in § 22 Abs. 2 PBG angelegten Zehnjahresfrist für die Überprüfung der Nutzungspläne schon recht nahe kommt. Das soll nicht heissen, dass die Planbeständigkeit nach Ablauf dieser Zeitspanne einfach so dahin fällt, doch tritt das entsprechende Vertrauen je länger, je mehr in den Hintergrund. Nach dem Gesagten fällt der Weg der Planänderung im vorliegenden Fall nicht von vornherein ausser Betracht. Eine abschliessende Beurteilung dieser Frage verlangt freilich in aller Regel eine ganzheitliche Sicht und nicht bloss den Einbezug eines Teils des Plangebietes (vgl. Erw. 6 und 7 hiernach). Mit Blick auf das Alter der betroffenen Planung und den Stand der bisher erfolgten Überbauung könnten Aspekte wie eine Optimierung der Parkierung, der Feinerschliessung oder Situierung der Baubereiche durchaus Anlass zu einer Planänderung geben. Selbst gewandelte architektonische Einstellungen, die Anzahl Wohneinheiten und eine bessere Einsicht in die diesbezüglich bestehende Marktlage liessen sich hier allenfalls anführen. Soweit

offensichtliche Qualitätsverbesserungen ermöglicht werden sollen, wie beispielsweise die unterirdische Parkierung der eigenen Fahrzeuge, besteht gar ein erhebliches öffentliches Interesse an einer Planänderung und treten gegenläufige Interessen - sofern sie überhaupt bestehen - sicher in den Hintergrund. Mit einer Planung indes, die durchwegs bloss die Sicht auf einen Teil der noch unüberbauten Restfläche des Gestaltungsplangebietes im Auge hat, lässt sich ein erhebliches öffentliches Interesse an einer Änderung zumindest im Regelfall nicht nachweisen. Wie es sich im Einzelnen damit verhält, kann letztlich offen bleiben. Denn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist - wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt - aus anderen Gründen gutzuheissen, sodass die Planung ohnehin neu aufzurollen sein wird.

E. 5

Weiter fragt sich vorweg, ob das strittige Bauvorhaben, das unwidersprochen vom zurzeit massgebenden Gestaltungsplan von 1998 und den zugehörigen Gestaltungsplanvorschriften abweicht, ohne vorgelagerte Gestaltungsplanänderung direkt im Baubewilligungsverfahren beurteilt werden könnte. Denn nicht jede Abweichung von einem Gestaltungsplan bedarf einen zweistufigen Verfahrensablauf: So können insbesondere Änderungen, die weder den verbindlichen Planinhalt berühren noch das Gesamtkonzept des Gestaltungsplans beeinträchtigen, durchaus allein im Baubewilligungsverfahren beurteilt werden (dazu: Gisler, Ausgewählte Fragen zum Gestaltungsplan im Kanton Schwyz, in: ZBI 2000 S. 398ff.). Art. 21 des Gestaltungsplans X sieht in diesem Sinne denn auch ausdrücklich vor, dass der Gemeinderat Abweichungen vom Gestaltungsplan bewilligen kann, wenn aufgrund des Bauprojektes gegenüber dem Gestaltungsplan eine eindeutig bessere Situierung und Gestaltung nachgewiesen wird, die dem Gesamtkonzept aber entsprechen muss. a) Zu den typischen Bestimmungen eines Gestaltungsplans gehören unter anderen Vorschriften über Firstrichtungen sowie Dachgestaltungen (§ 73 Abs. 1 lit. c PBG), über unterirdische Bauten und Anlagen (lit. d), über Lage, Grösse und Gestaltung der Verkehrsanlagen und der Abstellflächen für Fahrzeuge (lit. l) sowie über Grünflächen, Bepflanzung, Spielplätze und andere Freizeitanlagen sowie Ruheplätze (lit. o). So sehen auch die geltenden Gestaltungsplanvorschriften X vor, dass die Verkehrserschliessung grundsätzlich über die Z-strasse erfolge, wobei die Verbindung W-strasse-Z-strasse als Wohnstrasse ausgebildet sei. Letztere ist im zugehörigen Situationsplan durch ihre sich von den andern Erschliessungswegen abhebende zeichnerische Gestaltung klar ausgeschieden und ausdrücklich als solche bezeichnet. Ferner erfolge die Garagierung für die im westlichen Gestaltungsplangebiet liegenden sechs Wohneinheiten gemäss Gestaltungsplanvorschriften im Eingangsbereich zur Siedlung (Art. 2 Abs. 2 und 3, auch Art. 14). Sodann sind - hier nicht weiter interessierende Ausnahmen vorbehalten - ausdrücklich gleichmässig geneigte Satteldächer mit Tonziegeleindeckung vorgeschrieben. Und auch die Firstrichtung gemäss zugehörigem Gestaltungsplan ist verbindlich (Art. 9 und 10). Schliesslich sollen entlang der Wohnstrasse und beim Spielplatz sowie bei den Parkflächen im Eingangsbereich der Siedlung Hochstämme gepflanzt werden (Art. 17). b) Das geplante Bauvorhaben weicht in mehreren wesentlichen Punkten von diesen teilweise verbindlichen Gestaltungsplanvorschriften ab: Insbesondere soll es mit einem Flachdach versehen werden, was Art. 9 und 10 der Gestaltungsplanvorschriften widerspricht. Schliesslich wird das Gesamtkonzept bezüglich Frei-, Spiel- und Grünflächen einschliesslich Bepflanzung und interner Erschliessung sowie ober- und unterirdischer Parkierung umfassend und einschneidend verändert: Geplant sind eine unterirdische Einstellhalle und eine Begegnungszone im Eingangsbereich der Siedlung, womit die ursprünglich geplante

Wohnstrasse im nordwestlichen Teil des Gestaltungsplangebiets durch einen schmäleren Fussweg ersetzt wird und der Spielplatz vom östlichen Gestaltungsplangebiet in den Eingangsbereich entlang der Erschliessungsstrasse verlegt und innerhalb der Begegnungszone erstellt werden soll. Selbst wenn der Bezeichnung der Lage der Parkplätze und der Spielfläche im geltenden Gestaltungsplan bloss orientierender Charakter beizumessen ist, erweist sich eine Planänderung bei derart einschneidenden konzeptionellen Abweichungen vom zugrundeliegenden Gestaltungsplan als unverzichtbar, bevor das konkrete Bauprojekt das Baubewilligungsverfahren durchlaufen kann. Dies vor allem auch deshalb, weil im Rahmen der Prüfung dieser Änderungen mit Blick auf den seinerzeit erteilten Gestaltungsplanbonus unter anderem auch sicherzustellen ist, dass mit den beabsichtigten Änderungen die bisherigen Qualitätsmerkmale erhalten bleiben oder noch realisiert werden (vgl. dazu: § 75 Abs. 2 und 3 PBG; LGVE 1985 III Nr. 34). Der von den Beschwerdegegnern eingeschlagene Weg erweist sich demnach grundsätzlich als richtig.

E. 6

Die Beschwerdeführerin beanstandet zur Hauptsache, die Bauherrschaft wolle einen Renditebau realisieren und konsumiere für diesen raumgreifenden Flachdachbau die restliche anrechenbare Geschossfläche. Die Bauherrschaft orientiere sich mit Bezug auf den Eingliederungsaspekt einseitig an den Grundstücken ausserhalb des Planperimeters. Ihr Grundstück Nr. 1670 werde nicht in die Planung einbezogen und es fehle ein wirkliches Gesamtkonzept. a) Welchen Detaillierungsgrad ein Gestaltungsplan aufzuweisen hat, kann nicht in allgemeiner Weise bestimmt werden. Er ergibt sich vorab aus der systematischen Stellung im kommunalen bzw. kantonalen Planungsgefüge (BGE 121 I 121 Erw. 4b; die hiesige Rechtslage betreffend: BG-Urteil 1P.365/2001 vom 19.9.2001, Erw. 5a). Damit der Gestaltungsplan seine Funktion als Spezialbauordnung für ein bestimmtes Gebiet erfüllen kann, bedarf es der Regelung verschiedener Gesichtspunkte planungsrechtlicher und/oder baupolizeilicher Art. § 73 PBG nennt in einer nicht abschliessenden Aufzählung die je nach Bedarf in einem Gestaltungsplan enthaltenen Bestimmungen, die somit nicht zwingender Natur sind. Der Regelungsbedarf hat sich an der Zweckbestimmung gemäss § 72 PBG und an den konkreten örtlichen Verhältnissen zu orientieren (LGVE 2000 II Nr. 6 Erw. 4b). Er kann je nach Grösse, Lage, Nutzungsart und -intensität des Gestaltungsplangebiets sowie unter Berücksichtigung der angrenzenden Zonen sehr unterschiedlich sein. Das kantonale Recht belässt den Gemeinden in dieser Hinsicht einen erheblichen Ermessens- und Beurteilungsspielraum. Allerdings ergeben sich aus dem kantonalen Recht gewisse Mindestanforderungen insofern, als der Gestaltungsplan die Bodennutzung noch eingehender regelt als die ihm zugrunde liegende Planung, wie sie etwa in Form eines Zonen- oder Bebauungsplans existiert (BGE 121 I 121 Erw. 4b; BG-Urteil 1P.365/2001, a.a.O., Erw. 5b). In der Regel werden folgende Punkte zu normieren sein: Lage, Mass, Höhe und Gestaltung der Bauten, die Ausscheidung von Freiflächen sowie die vorgesehene Erschliessung. Immerhin darf keine derart konkretisierte Planung verlangt werden, dass für die Erarbeitung eines Bauprojektes kein oder kein wesentlicher Spielraum mehr verbleibt (Gisler, a.a.O., S. 407). Insbesondere darf ein Gestaltungsplan nicht zu einem eigentlichen Bauprojekt ausgebaut werden (Zimmerlin, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2.Aufl., Aarau 1985, N 6 zu § 141) bzw. ist es unzulässig, ein konkretes Bauprojekt als Gesuch um Erlass eines Gestaltungsplans einzureichen (dazu: EGVSZ 1989 Nr. 42 S. 120f.). Nach verbreiteter Meinung müssen solche Pläne den Eigentümern noch einen angemessenen Spielraum belassen bzw. Bauprojekte verschiedener (Aus-)Gestaltung zulassen. Der Projektierungsspielraum muss jedoch nicht für jedes Planelement gegeben

sein; es genügt, wenn der Plan als Ganzes mehrere Detailvarianten ermöglicht. Die Frage nach dem noch zulässigen Spielraum für die Ausarbeitung eines Bauprojektes muss in aller Regel von Fall zu Fall nach pflichtgemäßem Ermessen durch die Gemeinde beurteilt werden. Sie ist für die Ortsplanung verantwortlich und entscheidet über die Genehmigung der Gestaltungspläne (§§ 3 Abs. 1 und 78 Abs. 3 PBG), weshalb ihr auch diesbezüglich ein Beurteilungsspielraum zu belassen ist (zum Ganzen: BG-Urteil 1P.365/2001, a.a.O., Erw. 5b, mit Verweis auf Eschmann, a.a.O., S. 124f.; BGE 121 I 122 Erw. 4c; vgl. auch Waldmann/Hänni, a.a.O., N 13 zu Art. 14; Imholz, Der Gestaltungsplan - Ein neues Instrument im kantonalzürcherischen Planungs- und Baugesetz, in: ZBl 1977 S. 489f.). b) Die Vorinstanz hat beim Gestaltungsplan X (inklusive Situationsplan 1:500 vom 20. 3. 2006) folgende in diesem Zusammenhang interessierende Änderungen bzw. Ergänzungen genehmigt: Art. 6 Ausnützung (Änderung) (...) Max. anrechenbare Geschossfläche 2915 m² Die anrechenbare Geschossfläche wird wie folgt verteilt: Bereits überbaute Parzellen: Nr. 1734-1737: je 182 m² aGF Nr. 1754: 182 m² aGF Nr. 1755: 162 m² aGF (Anm.: ./ 20 m² aGF zug. Nr. 1785) Nr. 1756: 162 m² aGF (Anm.: ./ 20 m² aGF zug. Nr. 1785) Nicht überbaute Parzellen: Nr. 102 : 364 m² aGF je Hausteil 182 m² Nr. 1670: 728 m² aGF je Hausteil 182 m² Nr. 1785: 586 m² aGF (Anm.: 3 Wohneinheiten à 182 m² = 546 m² + 40 m² ab Nrn. 1755/1756) Die Ausnützung kann innerhalb des Gestaltungsplanes umgelegt werden. Art. 9 Dachgestaltung (Ergänzung) (...) Ausser bei eingeschossigen Anbauten sind gleichmässig geneigte Satteldächer ... vorgeschrieben. (...) Auf der Parz. Nr. 1785 ist ein Flachdach mit Attikageschoss zulässig. Art. 14 Autoabstellplätze (Ergänzung) Gemäss Bau- und Zonenreglement sind pro Wohnung 1.5 Pflichtparkplätze und pro 4 Wohnungen 1 Besucherparkplatz zu erstellen. Für 6 Wohneinheiten und für Besucher erfolgt die Parkierung im Eingangsbereich zur Siedlung. Auf der Parz. Nr. 1785 ist pro Wohnung ein unterirdischer Abstellplatz vorzusehen. Nachweis: 16 Wohnungen T 1.5 = 24 Parkplätze Besucher 12 (recte wohl: 16) : 4 = 4 Parkplätze Total = 28 Parkplätze Zur Begründung wird angeführt, die maximal anrechenbare Geschossfläche sei mit dem ursprünglichen Gestaltungsplan, der rechtskräftig sei, gleichmässig auf die 16 Wohneinheiten verteilt worden. Die betroffenen Grundeigentümer der Parzellen Nrn. 1755 und 1756 stimmten der Ausnützungsübertragung von je 20 m² unterschriftlich zu, weil die Lösung mit dem Mehrfamilienhaus und dem Wegfall der oberirdischen Garagen/Einstellplätze für diese und auch für die übrigen Grundeigentümer im Gestaltungsplangebiet grosse Vorteile und eine Verbesserung und Qualitätssteigerung des Aussenraumes bringe. Die Verwendung der gesamten möglichen Ausnützung im Gestaltungsplangebiet sei aus raumplanerischer Sicht sicher sinnvoll. Auf die Einwände der Beschwerdeführerin zum Flachdachbau trat die Vorinstanz nicht ein. Dass allenfalls auch die Parzelle Nr. 1670 mit Flachdachbauten überbaut werden könnte, sei im Rahmen einer künftigen Gestaltungsplanänderung zu prüfen, die nicht Teil der vorliegenden Planänderung sei. Schliesslich bedeute die Errichtung der Einstellhalle einen Gewinn für die Siedlung, weil dadurch die Eingangszone von parkierenden Autos entlastet werde und eine Begegnungszone entstehen könne. c) Bei der angefochtenen Gestaltungsplanänderung fällt auf, dass wesentliche Änderungen oder Ergänzungen einzig und allein auf das neu zu erstellende Mehrfamilienhaus und die in diesem Zuge neu zu schaffende Parzelle Nr. 1785 zugeschnitten sind. Mit der fraglichen Änderung sollen die ursprünglichen Gestaltungsplanvorschriften hinsichtlich Parkierungsflächen, Dachgestaltung und Ausnützung lediglich für einen kleineren Teil des noch nicht überbauten Gestaltungsplanperimeters ersetzt werden. Insbesondere aus den genehmigten Planunterlagen ergibt sich dabei eine ausgesprochen hohe Projektbezogenheit,

die für die nachfolgende Bauausführung nur mehr wenig Spielraum belässt. Nicht in dieser Projektbezogenheit als solcher besteht indes die besondere Problematik des vorliegenden Falles, sondern in ihrer Ursache: Denn die Gestaltungsplanänderung betrifft ein Einzelprojekt, das lediglich auf einem Teil des noch unüberbauten Gestaltungsplangebiets realisiert werden soll, wobei die Bedürfnisse der ebenfalls noch nicht überbauten Restfläche weitgehend ausser Acht gelassen werden. aa) An dieser Stelle sei noch einmal an Sinn und Zweck eines Gestaltungsplans erinnert: Dieser bezweckt eine siedlungsgerechte, architektonisch und erschliessungsmässig gute, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Überbauung eines zusammenhängenden Gebiets (§ 72 Satz 1 PBG). Gemäss Botschaft des Regierungsrates zum PBG vom 12. August 1986 (B 119, in: GR 1986 S. 757) liegt die Hauptbedeutung des Gestaltungsplans in der baulichen und nutzungsmässigen Ordnung für die Überbauung und die Erschliessung eines bestimmten Gebietes. Zwar hat der Gesetzgeber beim Erlass des Planungs- und Baugesetzes darauf verzichtet, als Voraussetzung für die Erstellung eines Gestaltungsplans ein Mindestflächenmass vorzuschreiben. Insofern kann sich ein Gestaltungsplan über mehrere oder auch nur über eine Parzelle erstrecken. Sodann ist es auch nicht grundsätzlich unzulässig, ein Gestaltungsplangebiet in mehrere Teilgestaltungspläne aufzuteilen (vgl. BG-Urteil 1A.197/2001 vom 18.4.2002, Erw. 3.3). Immerhin haben die kommunalen Bau- und Zonenreglemente für Gestaltungspläne, die vom Zonenplan, vom Bau- und Zonenreglement oder vom Bebauungsplan abweichen, die hierfür erforderliche Mindestfläche festzulegen (§ 75 Abs. 1 PBG; vgl. Art. 32 Abs. 4 BZR Y vom 22.6.1998 [Fassung vom 28.1.2005]: 3000 m²). Zu beachten ist ferner, dass Nutzungspläne an sich, zu welchen der Gestaltungsplan gehört, eher eine schematische und grossflächige Ordnung der räumlichen Tätigkeiten beinhalten und sich daher einer bloss punktuellen Planung verschliessen (vgl. SGGVP 1996 Nr. 12 S. 29, mit Hinweisen). bb) Üblicherweise werden mit Gestaltungsplänen vorzüglich gestaltete Grossüberbauungen ermöglicht. Meistens bildet die Möglichkeit, von der Normalbauweise abweichen zu können, sofern der Plan besondere Vorteile aufweist, Anreiz zur Erarbeitung eines Gestaltungsplans. Das Plangebiet muss demzufolge eine Grösse aufweisen, welche der gesetzgeberischen Absicht, mit eben diesen Vorteilen eine qualitativ gute Gesamtüberbauung zu erreichen, gerecht wird. Der Begriff "siedlungsgerechte, architektonisch und erschliessungsmässig gute Überbauung" umfasst denn auch mehrere Aspekte: Angesprochen ist damit einerseits die architektonische Ausgestaltung der Bauten. Andererseits wird damit aber auch die Wohnqualität der mit dem Gestaltungsplan angestrebten Gesamtüberbauung, die Berücksichtigung der Siedlungsentwicklung (Dichte, Ausmass usw.), die Einordnung in die Umgebung und die Wohnhygiene verstanden. Anzustreben ist eine einheitliche Überbauung im Sinne eines guten Gesamteindrucks und einer Zusammengehörigkeit bereits innerhalb des Plangebiets, aber auch unter Einpassung in die angrenzende Umgebung. Alle diese Anforderungen lassen sich in der Regel nur verwirklichen, wenn über ein grösseres Gebiet geplant werden kann und sie setzen eine Planung über das ganze Gebiet voraus. Insbesondere hat ein Gestaltungsplan aus seiner Gesamtsicht heraus auch Aussagen zu machen zu noch nicht überbauten, aber zum Planperimeter gehörenden Flächen. Alles andere würde einer gesamtheitlichen Planung zuwider laufen.

E. 7

Auch bei einer Abänderung eines bereits bestehenden Gestaltungsplans darf es sich nicht wesentlich anders verhalten, um nicht des ursprünglichen Ziels seiner Errichtung, der Erstellung einer guten Gesamtüberbauung, verlustig zu gehen. So widerspricht es geradezu

einer gesamtheitlichen Planung, wenn ein Gestaltungsplan jeweils nur aufgrund eines konkreten und aktuellen Bedürfnisses punktuell geändert werden soll. Dies scheint hier aber - mindestens in Teilen - der Fall zu sein. Die strittige Gestaltungsplanänderung orientiert sich in ausgeprägter Weise am konkreten Bauvorhaben auf der Parzelle Nr. 1785, was für sich allein noch nicht zu beanstanden wäre, wenn im Zuge der Anpassungen der Blickwinkel auch auf die dereinst noch zu überbauenden beiden Parzellen Nr. 102 und insbesondere auch Nr. 1670 gerichtet würde. Diese Sichtweise aber fehlt hier vollkommen. Die Vorinstanz begnügt sich vielmehr damit, solche ausdrücklich und sinngemäss vorgetragenen Anliegen der Beschwerdeführerin, wie beispielsweise Flachdachbauten auch auf ihrem Grundstück grundsätzlich für zulässig zu erklären, in ein späteres Gestaltungsplanänderungsverfahren zu verweisen. Mit diesem Vorgehen verhindert sie jedoch die notwendige Gesamtsicht und verkennt, dass es sich beim Gestaltungsplan nicht um ein konkretes Bauprojekt, sondern um ein Planungsinstrument handelt. a) Laut geänderten Gestaltungsplanvorschriften soll eine Flachdachlösung ausschliesslich auf der neuen Parzelle Nr. 1785 möglich sein. Diese punktuelle Ergänzung von Art. 9 zielt zu einseitig auf das Mehrfamilienhaus, das auf dieser Parzelle zu stehen kommen soll. Gerade die dafür angeführte Begründung, dass die veränderte Architektursprache und die geänderten Nachfragebedürfnisse statt Satteldächern eine Flachdachlösung erforderten, ruft nach einer Gesamtsicht unter Abklärung und Einbezug auch der Bedürfnisse der Grundeigentümer der noch nicht überbauten Parzellen im Plangebiet, insbesondere auch jener der Beschwerdeführerin. Dies nicht zuletzt deshalb, weil auch die Beschwerdeführerin bereits aufgrund der geltenden Gestaltungsplanvorschriften durchaus befugt wäre, auf ihrem Grundstück inskünftig ein Mehrfamilienhaus bzw. Mehrfamilienhäuser zu errichten. Es sind denn auch keine sachlichen Gründe ersichtlich, die gegen eine Ausweitung der Flachdachlösung auf das restliche Plangebiet im Zuge der laufenden Anpassungen sprächen. Vielmehr verlangt gerade auch das Eingliederungsgebot nach einer entsprechenden räumlichen Beurteilung und Gesamtsicht und zwar nicht nur mit Bezug auf umliegende Bauten ausserhalb des Gestaltungsplangebiets, sondern auch und in erster Linie einmal mit Blick auf die räumlichen und baulichen Verhältnisse innerhalb des Plangebietes. Dem so verstandenen Einordnungsgedanken ist bereits im Rahmen der Planänderung Rechnung zu tragen. Denn das Gebot der Eingliederung gehört zu den Grundsätzen der Raumplanung (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG) und ist bereits im Verfahren der Nutzungsplanung zu beachten. Generell sollen sich Gebäude in die Umgebung eingliedern, sodass eine gute Gesamtwirkung erzielt werden kann (zum Einordnungsaspekt auf Gestaltungsplanstufe: vgl. § 72 Satz 1 PBG; zum Eingliederungsgebot generell: § 140 Abs. 1 PBG). Bei der Beurteilung der Eingliederung darf nicht auf ein subjektives ästhetisches Empfinden abgestellt werden, sondern sind möglichst objektivierte Kriterien anzuwenden (vgl. LGVE 1998 II Nr. 14 Erw. 4b; zum Ganzen: Zimmerlin, a.a.O., N 5 zu § 159, mit weiteren Hinweisen; Fritzsche/Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 4.Aufl., Zürich 2006, S. 10-10). Die Vorinstanz hat nicht nur die Prüfung unterlassen, ob Flachdächer auch auf den noch nicht überbauten Parzellen zugelassen werden sollen. Sie hat ihre Beurteilung, ob sich die Flachdachlösung in das bauliche Umfeld eingliedert, zudem ausschliesslich auf Grundstücke ausserhalb des Plangebiets ausgerichtet und die gestützt auf den geltenden Gestaltungsplan bereits erstellten Bauten unbeachtet gelassen. Dies erweist sich als umso fragwürdiger, als sie ihrer Beurteilung bezüglich der Parzellen Nrn. 100 und 101 auch ungewisse, in nicht absehbarer Zukunft allenfalls mögliche Verhältnisse zugrunde gelegt und nicht auf die bestehenden baulichen Gegebenheiten abgestellt hat. b) Am Erfordernis

einer diesbezüglichen Gesamtsicht ändert auch der Umstand nichts, dass die Parzelle Nr. 1785 innerhalb des Gestaltungsplangebiets als Randparzelle zu betrachten ist. Zum einen hat sich an diesen räumlichen Verhältnissen seit dem Erlass des geltenden Gestaltungsplans nichts geändert. Zum andern könnte gleichermassen auch argumentiert werden, die betreffende Parzelle bilde im nördlichen, noch nicht überbauten Teil des Plangebiets zusammen mit der Restparzelle Nr. 102 und dem Grundstück Nr. 1670 eine Einheit, was im heutigen Zeitpunkt nach einer gesamtheitlichen, parzellenübergreifenden Beurteilung der Teiländerung des Gestaltungsplans ruft. Selbst die Beschwerdegegner verstricken sich in diesem Zusammenhang bezeichnenderweise in gewisse Widersprüche. Auch wenn es die Vorinstanz versäumt hat, die baulichen Verhältnisse innerhalb des Gestaltungsplangebiets in ihre Eingliederungsbeurteilung einzubeziehen, ist damit nicht ohne weiteres erstellt, dass mit Flachdachlösungen die Siedlungsqualität des Gestaltungsplangebiets beeinträchtigt würde. Unter Umständen verlangt gerade der Aspekt der Siedlungsqualität, dass Flachdachlösungen für den noch nicht überbauten Teil des Gestaltungsplangebiets generell als zulässig erklärt werden. Dies zu beurteilen, ist indes Aufgabe der Vorinstanz. c) An der erforderlichen ganzheitlichen Sicht fehlt es auch, soweit die Änderung des Gestaltungsplans mit Bezug auf die Erschliessung und die Regelung der Parkierungsflächen zur Diskussion steht. Wenn - wie Vorinstanz und Beschwerdegegner in für das Gericht durchaus nachvollziehbarer Weise argumentieren - eine unterirdische Einstellhalle für das gesamte Gestaltungsplangebiet qualitative Vorteile mit sich bringt, ist nicht einzusehen, dass diese Möglichkeit bloss auf die Parzelle Nr. 1785 beschränkt werden soll. Je nach zukünftiger Überbauungsart könnte sich nämlich ein entsprechendes Bedürfnis dereinst auch auf den Grundstücken Nrn. 102 und 1670 aktualisieren. Immerhin lässt die Beschwerdeführerin schon heute durchblicken, dass sie sich nicht gegen eine unterirdische Parkierung an sich wendet, sondern aufgrund der zu erwartenden Nachteile für alle Grundeigentümer des Gestaltungsplans und natürlich für ihre Parzelle (Immissionen, Verkehrssicherheit usw.) lediglich gegen eine Einstellhallenzufahrt an der nördlichen Grenze des Plangebiets. Die Vorinstanz hat nicht ansatzweise geprüft, ob nicht bereits heute auf Gestaltungsplanebene anstelle einer dezentralen Parkflächenregelung (vgl. Art. 2 Abs. 3: im Eingangsbereich und entlang der Z) die grundsätzliche Möglichkeit zur Erstellung unterirdischer Abstellplätze, allenfalls sogar einer gemeinsamen Einstellhalle, auf die noch nicht überbauten Plangebiete (Parzellen Nrn. 102 und 1670) ausgeweitet werden sollte. In diesem Zusammenhang wären auch - sofern vorhanden - andere Optionen für die Regelung der Einstellhallenzufahrt zur planerischen Diskussion zu stellen. Immerhin scheint eine Zufahrt zur Einstellhalle im Eingangsbereich der Siedlung, wie von der Beschwerdeführerin beantragt, technisch nicht realisierbar zu sein, weil die Höhendifferenz zu gross sei. Die Situierung der Ein- und Ausfahrt zur Einstellhalle ist für einen Gestaltungsplan nicht unbedeutend; wegen der damit einher gehenden Immissionen aber mindestens ebenso bedeutsam ist auch das Ausmass der Zu- und Wegfahrten. Mit Bezug auf diese Grösse ist auch die Anzahl Wohneinheiten (auf Parzelle Nr. 1785 neu fünf statt wie geplant drei) von Belang, die wiederum die Zahl der zu erstellenden Parkplätze beeinflusst. Sollten - was im Dienstbarkeitsvertrag vom 6. Juni 2006 bereits vorgezeichnet ist - die unterirdischen Einstellhallen der Parzellen Nrn. 1785 und 1669 dereinst miteinander verbunden werden, erfolgte die Zu- und Einfahrt zur Einstellhalle auf der Westseite des Grundstücks der Beschwerdeführerin auch für Nutzungen, die ausserhalb des Gestaltungsplangebiets liegen. Diese Erschliessungsvariante könnte bei grösserem Verkehr durchaus Einfluss haben auf die Wohnqualität der zukünftigen Bewohner der Parzelle Nr. 1670. Unter diesem Blickwinkel erscheint fraglich,

ob die mit dem Dienstbarkeitsvertrag angestrebte Regelung noch eine rein privatrechtliche Frage betrifft, wie dies Vorinstanz und Beschwerdegegner anzunehmen scheinen. Immerhin werden hier für die Erschliessungsplanung nicht nur die nicht überbauten Grundstücke des Gestaltungsplangebietes übergangen, sondern es werden statt dessen Nutzungen oder Bedürfnisse von Grundstücken in die Planung einbezogen, die ausserhalb des streitbetroffenen Plangebietes liegen. Ersteres erweist sich nach dem Gesagten als unzulässig; Letzteres setzte eine Klärung in quantitativer Hinsicht voraus, indem zumindest die Anzahl der Parkplätze auf dem benachbarten Grundstück Nr. 1669 zu erheben wäre. Ferner hat die Vorinstanz auch nicht besonders geprüft, ob die Erschliessungsfunktion für die Parzelle Nr. 1670 mit der geplanten Ausgestaltung der Strassenparzelle gewahrt bleibt (vgl. dazu die Kann-Formulierung in Art. 2 Abs. 2 des geltenden Gestaltungsplans). Jedenfalls darf die Zufahrt zur Parzelle Nr. 1670 über den zentralen Eingangsbereich des Gestaltungsplanareals nicht verbaut oder erschwert werden. In dieser Hinsicht birgt die geplante "Begegnungszone" gewisses Konfliktpotenzial. Dieser Aspekt ist hier trotz verspäteter Geltendmachung von Amtes wegen zu berücksichtigen (§ 106 Abs. 2 VRG). Schliesslich sei angemerkt, dass gemäss geltendem Gestaltungsplan eine sinnvolle und kostengünstige Erschliessung angestrebt werden soll. Dass mit Bezug auf das noch nicht überbaute Plangebiet eine parzellenübergreifende Erschliessungsplanung diesem Ziel eher gerecht werden könnte als eine bloss parzellenweise Sicht, die künftige Bauprojekte ausser Acht lässt, muss hier nicht weiter erörtert werden. Auch in diesem Zusammenhang erscheint die vorinstanzliche Optik zu eng. d) Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die angefochtene Gestaltungsplanänderung isoliert auf die Parzelle Nr. 1785 ausgerichtet ist und die nötige Gesamtsicht unter Einbezug der noch nicht überbauten Parzellen vermissen lässt. Sie vermittelt sogar den Eindruck, mit ihren punktuellen Änderungen und Ergänzungen geradezu auf das geplante 5-Familienhaus hin "zugeschneidert" worden zu sein. Freilich ist es durchaus zulässig, die rechtlichen Voraussetzungen für ein Bauvorhaben mit einem Gestaltungsplan erst zu schaffen, dies aber im Sinne von Rahmenbestimmungen und aus einer gesamtheitlichen sondernutzungsplanerischen Optik heraus, um letztlich dem erklärten Ziel einer qualitativ guten Überbauung eines zusammenhängenden Gebiets näher zu kommen. Es kann nicht angehen, für die Realisierung künftiger Bauprojekte auf die dannzumal bestehende Möglichkeit einer erneuten Gestaltungsplanänderung zu verweisen, wenn bereits aus heutiger Sicht damit zu rechnen ist, dass sich gleiche oder ähnliche Gestaltungs- und Erschliessungsbedürfnisse wieder stellen könnten. Ein solches Vorgehen führte statt zu einem Gesamtkonzept zu Insellösungen, die mit dem Instrument des Gestaltungsplans gerade verhindert werden sollten. Vor diesem Hintergrund vermag die angefochtene Gestaltungsplanänderung nicht stand zu halten, und die entsprechende Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher gutzuheissen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.