

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00451 vom 1. April 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-04-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00451

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00451 du 1 avril 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00451 del 1 aprile 2020

Regeste

Gestaltungsplan | Öffentlicher Gestaltungsplan Keine Gehörsverletzung (E. 3). Gemäss kantonalem Richtplan kann die Kompetenz zur Festsetzung des Gestaltungsplans für Bauten und Anlagen, die im kantonalen oder regionalen Richtplan enthalten sind, vom Kanton an die Standortgemeinde abgetreten werden. Durch diese Übertragung der Festsetzungskompetenz entsteht den Beschwerdeführenden kein Rechtsnachteil (E. 4). Die Interessenabwägung durch den Beschwerdegegner und die Vorinstanz ist insgesamt nicht zu beanstanden (E. 5). Wettbewerbsausschreibung und Gestaltungsplan sind unabhängig voneinander zu beurteilen und die Frage, ob die Wettbewerbsausschreibung von einer Gestaltungsplanpflicht ausging, ist für die Beurteilung der Gesetzmässigkeit des Gestaltungsplans nicht von Bedeutung. Demgegenüber ist es zulässig, die dem einmal ausgelobten Projekt zugrundeliegenden Überlegungen in die Interessenabwägung einfließen zu lassen (E. 6.3). Wird mit dem Gestaltungsplan von der Grundordnung abgewichen, müssen die Lage und äusseren Abmessungen der Bauvolumen wenigstens in groben Zügen bestimmbar sein (E. 8.1). Vorliegend sind die mit dem Gestaltungsplan erfolgten Erleichterungen gegenüber der Grundordnung im Planungsbericht dargelegt, erwogen und begründet, das Bauvolumen ist erkennbar (E. 8.3). Den Interessen des ISOS ist genügend Rechnung getragen (E. 8.4). Auf die Gemeindebeschwerde ist nicht einzutreten (E. 10). Abweisung, soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2019.00451 Urteil der 3. Kammer vom 1. April 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Ersatzrichterin Beryl Niedermann, Gerichtsschreiberin Rahel Zehnder. In Sachen 1.1 A, 1.2 B, 2. C, 3.1 D, 3.2 E, alle vertreten durch Nr. 1.1, A, Beschwerdeführende, gegen 1. Gemeinderat der Stadt Uster, vertreten durch den Stadtrat, dieser vertreten durch RA G, 2. Baudirektion Kanton Zürich, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Gestaltungsplan, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 21. März 2016 setzte der Gemeinderat der Stadt Uster den öffentlichen Gestaltungsplan "Spital Uster", bestehend aus Vorschriften zum Gestaltungsplan vom 11. September 2015 sowie Situationsplan 1:500, Querschnitt und Schnitte 1:500 vom 11. September 2015, fest und unterstellte diesen der freiwilligen Urnenabstimmung. Die Stimmberechtigten der Stadt Uster stimmten der Festsetzung des Gestaltungsplans am 5. Juni 2016 mit 80,61 % Ja-Stimmen zu. Mit Verfügung vom 15. Dezember 2016 genehmigte die Baudirektion die Festsetzung des Gestaltungsplans. II. Mit Eingabe vom 10. Februar 2017 erhoben A, B, C, D und E Rekurs und Gemeindebeschwerde gegen die Festsetzung des öffentlichen Gestaltungsplans Spital Uster

durch den Gemeinderat vom 21. März 2016, die Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2016 und die Genehmigung durch die Baudirektion vom 15. Dezember 2016 und beantragten deren Aufhebung. Das Baurekursgericht wies den Rekurs und die Gemeindebeschwerde mit Entscheid vom 5. Juni 2019 ab, soweit es darauf eintrat, unter Auflage der Verfahrenskosten von Fr. 13'000.- an die Beschwerdeführenden. III. Am 7. Juli 2019 reichten A, B, C, D und E Beschwerde an das Verwaltungsgericht ein, mit dem Antrag, Dispositiv-Ziffern I und II des Entscheids des Baurekursgerichts seien aufzuheben und den im Rekurs und der Gemeindebeschwerde gestellten Anträgen sei Folge zu leisten. Eventualiter sei Dispositiv-Ziffer II aufzuheben und die Kostenverteilung neu zu regeln. Der Gemeinderat der Stadt Uster beantragte am 29. August 2019 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Das Baurekursgericht und die Baudirektion beantragten am 18. Juli 2019 bzw. am 5. September 2019 die Abweisung der Beschwerde. Am 18. September 2019 reichten die Beschwerdeführenden eine weitere Stellungnahme ein. Am 14. Oktober 2019 stellten die Beschwerdeführenden ein Ausstandsbegehren mit Bezug auf Verwaltungsrichter André Moser. Diesem wurde mit Verfügung vom 23. Oktober 2019 stattgegeben, und Verwaltungsrichter André Moser wurde durch Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker ersetzt. Mit Schreiben vom 21. Oktober 2019 erklärten die Beschwerdeführenden 1 und 2, die ihre Liegenschaft an der I-Strasse verkauft hatten, ihr Desinteresse an ihrer Beschwerde hinsichtlich des planungsrechtlichen Rekurses, hielten aber an den mit Gemeindebeschwerde erhobenen Rügen fest. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gestützt auf § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Beschwerdevoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Gemäss § 20 Abs. 1 VRG überprüft das Baurekursgericht als Rekursinstanz alle Mängel, insbesondere auch die Zweckmässigkeit und Angemessenheit der Anordnungen (lit. c). Folglich kommt ihm von Gesetzes wegen umfassende Kognition zu, womit Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) Nachachtung verschafft wird, der eine volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch mindestens eine Rechtsmittelinstanz verlangt. Eine derartige Überprüfung schliesst nicht aus, dass sich die Rechtsmittelinstanz Zurückhaltung auferlegt, soweit über die Zweckmässigkeit kommunaler Planungsmassnahmen zu befinden ist (Art. 2 Abs. 3 RPG). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf die Rechtsmittelbehörde damit nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Lösungen wählen bzw. eine zweckmässige Würdigung der Gemeinde durch ihre eigene ersetzen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren (VGr, 29. November 2018, VB.2018.00374, E. 2 m. H.). Demgegenüber ist das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren auf die Rechtskontrolle einschliesslich Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung beschränkt (§ 50 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG). Hat das Baurekursgericht im Rekursverfahren einen kommunalen Nutzungsplan bestätigt, so prüft das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren im Wesentlichen nur, ob der Plan der übergeordneten Planung und Gesetzgebung entspricht bzw. ob die Gemeinde ihr planerisches Ermessen missbraucht oder überschritten hat (VGr, 24. Oktober 2019, VB.2018.00564, E. 1.4; VGr, 13. Februar 2014, VB.2013.00319, E. 4 m. H.).

E. 3.1

Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil eine materielle Auseinandersetzung mit den Einwendungen nicht stattgefunden habe, da massgebliche Entscheidungen und Interessenabwägungen dem Gestaltungsplanverfahren zeitlich vorgelagert vorgenommen und falsch wiedergegeben worden seien. Letzteres treffe insbesondere auf die Sonderbauvorschriften Wageren und die Kenntnis der Gestaltungsplanpflicht im Architekturwettbewerb zu. Raumplanungsrechtliche Festlegungen seien sodann Anordnungen, weshalb die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes betreffend das rechtliche Gehör unmittelbar anwendbar seien. Es habe sich keine Instanz materiell mit den erhobenen Einwendungen und Rügen befasst.

E. 3.2

Das rechtliche Gehör im Nutzungsplanverfahren ist gewahrt, wenn sich gemäss Art. 33 RPG eine Rekursbehörde mit voller Kognition mit den Anliegen der Legitimierten auseinandersetzt (BGE 135 II 286 E. 5.3). Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst unter anderem das Recht einer betroffenen Person, sich zu allen relevanten Gesichtspunkten zu äussern, sowie den Anspruch auf Prüfung der Anträge und Stellungnahmen durch die urteilenden Behörden und auf einen begründeten Entscheid (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999; § 10 Abs. 1 und § 28 Abs. 1 VRG; Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller/Daniela Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. A., Zürich etc. 2016, N. 835 ff., 838; Alain Griffel in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 8 N. 35 und § 28 N. 5; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 10 N. 34). Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen hat. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 I 270 E. 3.1 S. 277 mit Hinweisen; Giovanni Biaggini, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, Art. 29 N. 23 und 25).

E. 3.3

Die Vorinstanz hat sich mit den Rügen der Beschwerdeführenden in rechtsgenügender Weise und mit voller Kognition auseinandergesetzt, auch mit den Vorbringen, dass die massgeblichen Entscheidungen und Interessenabwägungen dem Gestaltungsplanverfahren zeitlich vorgelagert vorgenommen worden seien und dass im Architekturwettbewerb die Gestaltungsplanpflicht nicht bekannt gewesen sei. Materiell sind diese Fragen in den nachfolgenden Erwägungen zu prüfen. Bereits die umfassende Prüfung der Vorinstanz genügt den Anforderungen an die Gewährung des rechtlichen Gehörs gestützt auf Art. 33 RPG (BGE 135 II 286 E. 5.3). Darüber hinaus fand bereits im vorangehenden Gestaltungsplanverfahren eine rechtsgenügende Mitwirkung im Sinn von § 7 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) statt. Die Beschwerdeführenden halten einleitend zur Begründung der Gehörsverletzung zwar fest, massgebliche Entscheidungen seien ihrer Einflussnahme entzogen gewesen. Sie verkennen dabei, dass im Planungsverfahren nicht die Einflussnahme, sondern lediglich die Mitwirkung der Bevölkerung vorgesehen ist, indem sie ihre Einwendungen vorbringen kann und diese behandelt werden. Das Verfahren wurde in dieser Hinsicht korrekt durchgeführt.

E. 4

Die Beschwerdeführenden führen aus, die Delegation der Planung vom Kanton an die Gemeinden gehe mit einer Beschränkung der Gemeindeautonomie einher. Diesbezüglich ist auf die zutreffenden Ausführungen im Mitbericht des Amtes für Raumentwicklung zu verweisen, wonach zwar gemäss § 84 Abs. 2 PBG der Kanton die Gestaltungspläne für Bauten und Anlagen festsetzt, die im kantonalen oder regionalen Richtplan enthalten seien. Gemäss kantonalem Richtplan (Pt. 6.1.2) kann diese Kompetenz im Einzelfall aber an die Standortgemeinde abgetreten werden, wenn die kantonale Aufgabenerfüllung dadurch nicht infrage gestellt wird. Das Amt für Raumentwicklung hat zu Recht festgehalten, dass kein Rechtsnachteil der Beschwerdeführenden aufgrund der Übertragung der Festsetzungskompetenz ersichtlich sei und solches von diesen auch nicht geltend gemacht werde. Die aufgrund des kantonalen Richtplans zulässige Delegation der Planungskompetenz an die Standortgemeinde hat keinen Einfluss auf die Durchführung des Verfahrens und auf den Umfang der Gemeindeautonomie. Insofern besteht kein Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführenden.

E. 5.1

Der Gestaltungsplan ist ein Sondernutzungsplan, welcher eine architektonisch und hygienisch gute, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Überbauung, Gestaltung und Erschliessung zusammenhängender Flächen bezweckt (Peter Hänni, Planungs-, Bau-, und Umweltrecht, Bern 2016, S. 247). Er legt für bestimmte umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessung sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend fest; dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 PBG). Der Gestaltungsplan darf im raumplanerisch zulässigen Rahmen und abweichend von der bisherigen Grundordnung Bestimmungen erlassen und damit weitere Baumöglichkeiten eröffnen. Zur Grundordnung gehört dabei nicht nur die Regelbauweise, sondern jede Bauweise, welche nach einer von der Legislative erlassenen Ordnung gestattet ist. Dazu gehören auch allfällige Sonderbauvorschriften (VGr, 29. November 2018, VB.2018.00374, E. 3.3; VGr, 4. Dezember 2003, VB.2002.00376, E. 7b). Stehen den Behörden bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen gegeneinander ab, indem sie a) die betroffenen Interessen ermitteln, b) diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen, c) diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die Raumplanung vom 28. Juni 2000 [RPV]). Sie legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar (Art. 3 Abs. 2 RPV).

E. 5.2

Die Beschwerdeführenden rügen, es sei im Planungsprozess auf angeblich bereits erfolgte, abschliessende Interessenabwägungen ausserhalb des Gestaltungsplanverfahrens verwiesen worden, und die berührten Interessen seien nicht erhoben worden. Sodann habe der Beschwerdegegner im Rahmen der Interessenabwägung auf Vorschriften verwiesen, welche nicht mehr in Kraft seien, da auf die Sonderbauvorschriften "Wageren" aus dem Jahr 1984 verwiesen worden sei, welche jedoch 1994 revidiert worden seien. Die Vorinstanz habe sich ausführlich mit dem öffentlichen Interesse auseinandergesetzt, obwohl dieses nie bestritten worden sei, und sie habe mit einem willkürlichen öffentlichen Interesse argumentiert. Selbst wenn das von der Vorinstanz angeführte öffentliche Interesse der

zentrums- und wohnortnahen Rehabilitation massgeblich wäre, hätte dieses auch mit einem um 90° gedrehten Bettentrakt erfüllt werden können. Sodann sei der Verweis der Vorinstanz auf das Baubewilligungsverfahren unhaltbar, die Interessenabwägung habe bereits im Gestaltungsplanverfahren stattzufinden. Schliesslich sei bei der Ausschreibung für den Architekturwettbewerb nicht bekannt gemacht worden, dass der Kanton ohnehin einen Gestaltungsplan gefordert habe, weshalb sich ausser dem Siegerprojekt alle Projekte im Rahmen der Grundordnung bewegt hätten.

E. 5.3

Der Beschwerdegegner führt aus, eine ästhetische Würdigung der aufgrund des Gestaltungsplans möglichen Überbauung sei nur insoweit vorzunehmen, als es um die Zulassung von Baukörpern mit den im Situationsplan definierten Ausmassen gehe. Die Detailprojektierung erfolge erst im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren, weshalb auch die Frage der rechtsgenügenden Einordnung erst in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren gegen die nachfolgende Baubewilligung gerichtlich beurteilt werden könne. Im Planungsbericht sei detailliert auf die städtebauliche Setzung und Architektur sowie auf den Schattenwurf eingegangen worden. Zentral sei zudem, dass die demokratischen Mitwirkungsrechte nicht eingeschränkt worden seien. Inwiefern sodann ein 90° gedrehter Bettentrakt geeignet sei, im Sinne der divergierenden öffentlichen und privaten Interessen praktische Konkordanz herzustellen, sei unklar. Zudem handle es sich dabei um eine Frage der Einordnung des Bauvorhabens.

E. 5.4

Für öffentliche Gestaltungspläne ist insbesondere ein wesentliches öffentliches Interesse vorausgesetzt; ohne dessen Ermittlung kann in diesem Bereich keine Interessenabwägung stattfinden. Auch bei der Interessenabwägung sind vorab die öffentlichen Interessen für die Prüfung des zulässigen Baubereichs und -umfangs abzuwägen und hat eine Prüfung der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht zu erfolgen (VGr, 21. August 2014, VB.2013.00748, E. 7.2). Die Vorinstanz hat daher zu Recht die bestehenden öffentlichen Interessen am Gestaltungsplan erwogen und ist damit dem Erfordernis einer vollen Überprüfung des Nutzungsplans nachgekommen. Vorausgesetzt ist sodann, dass sich Gestaltungspläne an die Planungsziele und -grundsätze halten (Art. 3 RPG) sowie der übergeordneten Planung (§ 16 PBG) entsprechen und dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 4 Abs. 2 RPG). Das öffentliche Interesse am Planungsauftrag und damit auch die Grenzen des Planungsermessens gegenüber allfälligen privaten Interessen und die Handlungsspielräume der Behörden werden aus den Bestimmungen von Art. 1 und Art. 3 RPG ermittelt (Hänni, S. 87). Die einschlägigen Planungsgrundsätze sind vorliegend die rechtsgenügende Einordnung in die Landschaft (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG) und die Bestimmung eines sachgerechten Standorts (Art. 3 Abs. 4 RPG, Art. 3 Abs. 3 lit. a bis RPG, § 18 Abs. 2 lit. d und f PBG). Im Rahmen der dargelegten Vorschriften ist einzig zu prüfen, ob der Gestaltungsplan der übergeordneten Planung und Gesetzgebung zu genügen vermag und ob er nicht offensichtlich unangemessen und unzweckmässig ist.

E. 5.5

Gemäss Art. 4 Abs. 2 RPG sorgen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Die Vorschläge und Einwendungen der Bevölkerung sind bei der Festsetzung nicht nur entgegenzunehmen, sondern auch materiell zu behandeln (BGE 135 II 286 E. 4.1).

E. 5.6

Soweit die Beschwerdeführenden rügen, es sei im Planungsbericht auf die Sonderbauvorschriften Wageren aus dem Jahr 1984 verwiesen worden, welche nicht mehr in Kraft seien, ist zunächst festzuhalten, dass es beim Verweis auf rechtliche Bestimmungen üblich ist, das Datum ihres ersten Erlasses zu nennen, auch wenn diese in der Folge revidiert werden und jeweils die aktuelle Fassung gilt, wie dies auch beim Zitieren von Gesetzestexten praktiziert wird. Aus der Datierung der Sonderbauvorschriften im Planungsbericht zu schliessen, dass sämtliche mit der Sache befassten Experten, das kantonale Amt für Raumentwicklung, die Parlamentarier der Stadt Uster und die Stimmberechtigten von falschen Grundlagen ausgegangen seien, ist in keiner Weise nachvollziehbar. Die Beschwerdeführenden machen geltend, im gesamten Planungsprozess sei allen Akteuren der falsche Eindruck vermittelt worden, dass die Interessenabwägung zugunsten unlimitierter Bauten in einer Höhe von 25 m bereits 1984 stattgefunden habe. Worauf sie diese Annahme stützen, führen sie nicht aus, sondern verweisen auf die Rz. 39 bis 72 ihrer Rekurschrift. Dort wird ausgeführt, nach der Regelung der Sonderbauvorschriften aus dem Jahr 1984 seien maximal fünf Vollgeschosse möglich gewesen, was der damaligen Regelung in der Zone für öffentliche Bauten entsprochen habe. Im Jahr 1994 wurde dann in Art. 3 Abs. 1 der Sonderbauvorschriften festgesetzt, dass hinsichtlich der Geschosshöhe die Vorschriften der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen gelten. Im Fazit der Rekurschrift halten die Beschwerdeführenden selbst fest, an der maximalen Geschosshöhe habe sich mit der Revision im Jahr 1994 gegenüber der ursprünglichen Fassung im Jahr 1986 nichts geändert, weshalb diesbezüglich selbst unter der unwahrscheinlichen und unbelegten Annahme, dass Architekten, Stadtplaner, Gemeinderäte, Stimmberechtigte und Genehmigungsbehörde von einer nicht mehr aktuellen Fassung der Sonderbauvorschriften ausgingen, keine Änderung der Voraussetzungen resultiert. Die Mehrlängenzuschläge gemäss Art. 3 Abs. 2 der Sonderbauvorschriften – in der ursprünglichen wie der revidierten Fassung – waren im Planungsprozess nie Thema. Es ist daher davon auszugehen, dass bekannt war, dass diese Vorschrift mit dem Gestaltungsplan keine Anwendung mehr finden würde. Wie die Vorinstanz ausführt, sind gemäss Art. 38 der Bau- und Zonenordnung (BZO) und gemäss Art. 3 Abs. 1 der Sonderbauvorschriften Wageren fünf Vollgeschosse und zwei Dachgeschosse möglich. Es ist nicht ersichtlich, dass im Rahmen der Planung von etwas anderem ausgegangen wurde.

E. 5.7

Das Vorbringen der Beschwerdeführenden, der Beschwerdegegner habe darauf verwiesen, die Interessenabwägung habe bereits im Jahr 1984 bei der Festsetzung der Sonderbauvorschriften Wageren stattgefunden, wobei diese 1994 revidiert worden seien, ist nicht geeignet, eine Rechtsfehlerhaftigkeit der Interessenabwägung durch Unterbleiben der Interessenabwägung für den Gestaltungsplan insgesamt zu begründen. Der Hinweis des Beschwerdegegners im Bericht zu den Einwendungen auf die Interessenabwägung im Rahmen der Ortsplanung mit der Bezeichnung der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen und den Sonderbauvorschriften für das Gebiet Wageren bezog sich auf das Begehren, Variantenstudien zu stadtplanerischen und denkmalpflegerischen Aspekten zu erstellen. Diesbezüglich ist die im Zusammenhang mit diesen Vorgaben erfolgte Interessenabwägung insofern von Bedeutung, als in städtebaulicher Hinsicht im Zusammenhang mit den Sonderbauvorschriften Wageren davon ausgegangen wurde, dass mit Blick auf

Geschosszahl, Ausnützung, Gebäudelänge usw. bereits bei Erlass der Sonderbauvorschriften ein erheblicher Spielraum für die Entwicklung des Spitals belassen wurde. Dies ist nicht zu beanstanden. Die vom Beschwerdegegner im Zusammenhang mit den Sonderbauvorschriften Wageren angeführte Interessenabwägung führte zum Ergebnis, dass an diesem Standort eine Weiterwicklung des Spitals bereits zu einem früheren Zeitpunkt grundsätzlich ermöglicht werden sollte. Anzulehnen war somit an die in diesem Zusammenhang vorgenommene Standortbeurteilung. Dies führt jedoch nicht dazu, dass im Gestaltungsplan selbst keine weitergehende Interessenabwägung vorgenommen wurde. Der Bericht setzt sich mit den Rahmenbedingungen für den Ausbau des Rehabilitationsangebots auseinander, mit dem Mobilitätskonzept, mit den Anforderungen an die Parkierung, mit der städtebaulichen Setzung und Architektur, dem Schattenwurf, Verkehr, Freiraum und Umwelt. Bauten, Anlagen, Umschwung und Terrainveränderungen sind für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung so zu gestalten, dass eine besonders gute Gesamtwirkung erreicht wird (Art. 8 der Gestaltungsplanvorschriften, GPV). Die unüberbaut bleibenden Flächen sind parkartig zu gestalten und mit den an das Planungsgebiet angrenzenden Freiräumen so zu verbinden, dass ein durchgehender Grünraum entsteht (Art. 9 Abs. 1 GPV). Für den Verkehr und die Freiräume wurde ein Betriebs- und Gestaltungskonzept mit Variantenstudium erstellt. Schliesslich wurden sämtliche privaten Einwendungen im Bericht zu den Einwendungen beantwortet und es wurde über den Gestaltungsplan eine Urnenabstimmung durchgeführt.

E. 5.8

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden bedeutet der Begriff "umfassende Interessenabwägung" im raumplanungsrechtlichen Kontext nicht, dass sich die Gemeinde umfassend mit jeder einzelnen privaten Einwendung im Detail auseinandersetzen muss bzw. im Bereich der geltend gemachten Einwendungen selber weiter ermitteln muss, wie etwa bei der Frage, ob der Bettentrakt um 90° zu drehen sei. Die Gewichtung der widerstreitenden Interessen ist eine Ermessenfrage (vgl. BGr, 9. August 2016, 1C_398/2015, E. 4.2). Umfassende Interessenabwägung bedeutet somit nicht, dass jedem geltend gemachten Interesse das gleiche Gewicht eingeräumt werden muss, sondern vielmehr, die ermittelten und beurteilten Interessen zum Entscheid zu integrieren, sodass sie am Ende möglichst umfassend wirksam werden können. Dabei muss nicht zwingend ein ausgleichender Kompromiss resultieren (Pierre Tschannen, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 3 RPG Rz. 31 f). Die Tatsache, dass Vorschläge der Beschwerdeführenden, wie etwa das Abdrehen des Bettenhauses, nicht berücksichtigt wurden, führt nicht zur Annahme einer fehlenden Interessenabwägung. Der Beschluss, diesem Vorschlag nicht folgen, resultierte aus der Würdigung der gesamten Interessen sowie auf der Grundlage des ausgelobten und im Rahmen des Planungsermessens für gut befundenen Projekts, welches dies nicht vorsieht. Die Beurteilung des Projekts durch das Preisgericht durfte, soweit damit Interessen wie die städtebauliche und architektonische Qualität oder die Nachhaltigkeit beurteilt wurden, in die behördliche Interessenabwägung einfließen und ist nur in diesem Rahmen der Beurteilung durch das Gericht zugänglich.

E. 5.9

Die Beschwerdeführenden monieren sodann, dass die Vorinstanz bei ihren Erwägungen zu sehr auf das Ergebnis der Interessenabwägung fokussiere. Abgesehen davon, dass die Vorinstanz im Rahmen ihrer Prüfung das Zustandekommen des Ergebnisses genügend

würdigt, müssen sich Fehler in der Abwägung, um im Sinn eines Rechtsfehlers erheblich zu sein, im Abwägungsergebnis niederschlagen. Dies ergibt sich aus Art. 3 Abs. 2 RPV, wonach die Behörden die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse darzulegen haben (Hänni, S. 91). Ist das Ergebnis der Interessenabwägung im Einklang mit den Planungsgrundsätzen, dem übergeordneten Recht, der übergeordneten Planung sowie nicht offensichtlich unangemessen und unzweckmässig, so ist davon auszugehen, dass die Interessenabwägung in rechtmässiger Weise stattgefunden hat.

E. 5.10

Die Beschwerdeführenden weisen mehrfach auf die aus der Entstehungsgeschichte der Sonderbauvorschriften Wageren resultierende demokratische, gewollte Bebauungsstruktur auf dem Spitalhügel hin. Durch den Gestaltungsplan werden die Sonderbauvorschriften ausser Kraft gesetzt, wiederum demokratisch legitimiert durch die erfolgte Urnenabstimmung. Es entspricht dem Wesen der Demokratie, dass eine einmal festgesetzte Ordnung auf dem gleichen demokratischen Weg durch eine andere Ordnung ersetzt wird. Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, sind somit die Sonderbauvorschriften Wageren nur noch insofern relevant, als im Zusammenhang mit der übrigen Rahmennutzungsplanung zu prüfen ist, ob die Abweichungen von der Grundordnung gerechtfertigt sind (vgl. BGE 135 II 209 E. 5.2).

E. 6.1

Gemäss § 83 Abs. 1 PBG ist der Gestaltungsplan bindend, was Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten betrifft. Diese Randbedingungen können im anschliessenden Baubewilligungsverfahren nicht mehr überprüft werden, wohl aber die architektonische Gestaltung der Bauten.

E. 6.2

Gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG müssen sich Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen. Dabei ist sicherzustellen, dass sich die Bauten bei Ausschöpfen der Bauvolumina rechtsgenügend in die Landschaft einordnen, ohne dass einem Bauvorhaben mit Bezug auf sein Volumen die Verletzung der ästhetischen Generalklausel vorgeworfen werden kann (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Wädenswil 2019, S. 184, auch zum Folgenden). Diese Frage ist jedoch klar abzugrenzen von der Detailprojektierung im Baubewilligungsverfahren und die Frage der rechtsgenügenden Einordnung im Baubewilligungsverfahren. Dieselbe Abgrenzung ist auch bei den gestalterischen Anforderungen an Hochhäuser gemäss § 284 Abs. 2 PBG vorzunehmen.

E. 6.3

Die Beschwerdeführenden beanstanden die Feststellung der Vorinstanz, wonach die gerügte Nichtkenntnis der übrigen Architekturteams über die Grundordnung respektive über die Möglichkeit eines Gestaltungsplans schon deshalb nicht zum Rügeziel führe, weil im Gestaltungsplanverfahren aufgrund des PBG ohnehin keine Pflicht zur Durchführung von Architekturwettbewerben bestehe. In letzterer Erwägung ist der Vorinstanz nicht nur beizupflichten, sondern es ist darüber hinaus festzuhalten, dass auch dann, wenn einem Gestaltungsplan wie hier ein konkretes Projekt zugrunde liegt, der Plan hinsichtlich Gestaltung und Einordnung nicht bis in die architektonische Detailplanung gehen darf, sondern grundsätzlich auch die Verwirklichung anderer Projekte zulassen muss (VGr, 13. Januar 2010, VB.2009.00319, E. 6.2). Wettbewerbsausschreibung und Gestaltungsplan

sind somit unabhängig voneinander zu beurteilen und die Frage, ob die Wettbewerbsausschreibung von einer Gestaltungsplanpflicht ausging, ist für Beurteilung der Gesetzmässigkeit des Gestaltungsplans nicht von Bedeutung. Demgegenüber ist es zulässig, die dem einmal ausgelobten Projekt zugrundeliegenden Überlegungen in die Interessenabwägung einfließen zu lassen.

E. 7.1

Nach Art. 47 Abs. 1 RPV erstattet die Behörde, die die Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde (Art. 26 Abs. 1 RPG) Bericht darüber, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Adressatin des Planungsberichts nach Art. 47 RPV ist die kantonale Genehmigungsbehörde im Sinn von Art. 26 RPG.

E. 7.2

Die Beschwerdeführenden rügen, entgegen der Ausführungen der Vorinstanz sei im Planungsbericht nicht fachkundig auf die architektonische Beurteilung im Planungsbericht Bezug genommen worden, sondern die Interessenabwägung habe abschliessend auf den Wettbewerb verwiesen. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Vorinstanz hat zu Recht festgehalten, dass Ausführungen im Planungsbericht zum Wettbewerbsprojekt zulässig seien. Darüber hinaus enthält der Bericht zahlreiche weitere Erläuterungen zur städtebaulichen Setzung und Architektur und zu weiteren mit dem Gestaltungsplan im Zusammenhang stehenden Interessen. Überdies hat die Ausschreibung des Wettbewerbs die auch für die Interessenabwägung relevanten raumplanerischen Ziele detailliert ausgeführt, etwa eine städtebaulich, architektonisch und funktional herausragende Lösung, eine gute Integration der Neubauten in das ganze Areal, eine gute Raumzuordnung und kurze Verbindungswege und sowie die Auswirkungen auf Verkehr und Umwelt und viele weitere Zielsetzungen, welche Inhalt einer umfassenden Interessenabwägung sind. Die Durchführung eines Wettbewerbs hat zweifellos dazu beigetragen, die Qualität der Planung zu erhöhen. Für den Bericht über den Umgang mit den Anregungen aus der Bevölkerung ergibt der Bericht über die Einwendungen genügenden Aufschluss.

E. 8.1

Mit einem Gestaltungsplan wird die geltende Grundordnung ersetzt (§ 83 Abs. 1 PBG). Abweichungen von der Rahmennutzungsplanung sind zulässig, sie dürfen aber nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert wird (BGE 135 II 209 E. 2.5). Wird mit dem Gestaltungsplan von der Grundordnung abgewichen, müssen die Lage und äusseren Abmessungen der Bauvolumen wenigstens in groben Zügen bestimmbar sein. Es muss im Einzelfall möglich sein, die maximalen raumwirksamen Festlegungen zu erkennen und zu prüfen (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, S. 182).

E. 8.2

Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Die Vorinstanz hat die möglichen Geschosszahlen gemäss geltender BZO dargelegt und festgehalten, dass die Gebäudehöhen gemäss Gestaltungsplan demgegenüber nicht mit Geschosszahlvorschriften, sondern mit Höhenkoten pro Baubereich definiert seien. Ein direkter Vergleich falle daher ausser

Betracht, wobei jedoch davon auszugehen sei, dass im flächenmässig kleinen Baubereich 4 mit einer Höhenkote von 519,5 m bis zu zehn Vollgeschosse möglich seien, während im grösseren Baubereich 2 mit einer Höhenkote von 516,0 m neun Vollgeschosse möglich sein dürften. Obwohl damit eine klare Erhöhung der Anzahl erstellbarer Geschosse einhergehe, könne nicht gesagt werden, dass die Grundordnung damit geradezu aus den Angeln gehoben werde.

E. 8.3

Die Beschwerdeführenden halten hierzu fest, dass der Gestaltungsplan ihren Berechnungen nach vier Geschosse mehr erlaube als die geltende BZO. Inwiefern diese Abweichung von der Grundordnung letztere im Sinn der Rechtsprechung ihres Sinngehalts entleere, legen sie nicht dar und ist auch nicht ersichtlich. Die mit dem Gestaltungsplan erfolgten Erleichterungen gegenüber der Grundordnung sind im Planungsbericht dargelegt, erwogen und begründet, das Bauvolumen ist erkennbar. Das Areal ist aufgrund der Rahmennutzungsplanung als Bereich für Spitalbauten ausgeschieden, und es bestehen bereits umfangreiche Spitalbauten, welche mit dem Ziel des Erreichens einer besonders guten Gesamtwirkung in den Neubau integriert werden sollen.

E. 8.4

Die Vorinstanz hat ausgeführt, es existierten vorliegend keine in eine kommunale Kernzone gekleideten Aspekte des Ortsbildschutzes respektive von Schutzanliegen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS), welche in die Interessenabwägung einzubeziehen wären. Die Beschwerdeführenden führen hierzu aus, das ISOS hätte Anlass geboten, in einer umfassenden Interessenabwägung berücksichtigt zu werden, da das Spitalareal mit dem Erhaltungsziel b kategorisiert sei (Erhalten der Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich ist), was dazu führe, dass der Bereich vor überdimensionierter Überbauung zu bewahren sei. Unmittelbar zu berücksichtigen ist das ISOS immer dann, wenn eine Bundesaufgabe zu erfüllen ist (vgl. Art. 2 und 3 Abs. 1 i. V. m. Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz, NHG). In der kommunalen Nutzungsplanung hat die Berücksichtigung des ISOS mittelbar zu erfolgen, indem das Inventar in die Interessenabwägung bei der Richt- und Nutzungsplanung einzubeziehen ist, insbesondere, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll (BGE 135 II 209 E. 2.1). Die Tatsache, dass das Areal im ISOS als Spitalareal erfasst ist, ergibt bereits, dass mit dem Ziel des Erreichens einer besonders guten Gesamtwirkung gemäss Art. 8 GPV sowie der Beibehaltung der im ISOS vermerkten Nutzung des Areals den Interessen des ISOS genügend Rechnung getragen ist.

E. 9

Bezüglich Schattenwurf räumen auch die Beschwerdeführenden ein, dass dieser für das Gestaltungsplanverfahren nicht massgeblich sei (§ 284 Abs. 4 PBG). Weitere Ausführungen hierzu erübrigen sich somit.

E. 10

Gemäss § 151 Abs. 1 des alten Gemeindegesetzes (aGG) können mit Gemeindebeschwerde Beschlüsse der Gemeinde oder des Grossen Gemeinderats angefochten werden, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen (Ziff. 1) oder offenbar über die Zwecke der Gemeinde hinausgehen und zugleich eine erhebliche Belastung der Steuerpflichtigen zur Folge haben oder in ungebührlicher Weise gegen Grundsätze der Billigkeit verstossen

(Ziff. 2). Die Beschwerdeführenden rügen, die Angliederung einer Rehabilitationsklinik sei mit den Statuten des Zweckverbands "Spital Uster" nicht vereinbar. Die Statuten des Zweckverbands Spital Uster bzw. Beschlüsse seiner Delegiertenversammlung sind nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Der Gestaltungsplan ist mit Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht auf die Vereinbarkeit mit den übergeordneten gesetzlichen Vorgaben über die Raumplanung und die übergeordnete Planung zu prüfen. Vorliegend wurde kein Verstoß gegen das einschlägige übergeordnete Recht gerügt, weshalb es diesbezüglich bereits an einem Rügegrund im Sinn von § 151 Abs. 1 aGG mangelt. Das dargelegte öffentliche Interesse an einer Rehabilitationsklinik ist sodann unabhängig von den Statuten des Zweckverbands Spital Uster ausgewiesen. Zudem hat die Vorinstanz zu Recht darauf hingewiesen, dass das Verwaltungsgericht bereits inhaltlich über die Statutenkonformität des Vorhabens entschieden hat (VGr, 7. März 2018, VB.2017.00580). Es kann ansonsten vollumfänglich auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). Auf die Gemeindebeschwerde ist somit nicht einzutreten.

E. 11

Aufgrund der Festsetzung der Teilrevision des kantonalen Richtplans am 22. Oktober 2018 fehlt es hinsichtlich der Rüge des fehlenden Richtplaneintrags an einem aktuellen Rechtsschutzinteresse. Vorbringen gegen die Sistierung des Rekursverfahrens vom 13. Juli 2017 sind nicht mehr zu hören.

E. 12

Die Ausführungen der Beschwerdeführenden im Zusammenhang mit dem "RehaZentrum K" sind im Zusammenhang mit dem vorliegend zu beurteilenden Gestaltungsplan nicht relevant, und es ist nicht weiter darauf einzugehen.

E. 13

Die Beschwerde ist damit abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen, wofür sie solidarisch haften (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 und § 14 VRG; Plüss, § 14 N. 9 ff.). Dabei sind auch die Beschwerdeführenden 1 und 2 voll kostenpflichtig, zumal sie ihr Desinteresse an ihrer Beschwerde hinsichtlich des planungsrechtlichen Rekurses erst zu einem Zeitpunkt erklärt haben, als das Verfahren schon fortgeschritten war (vgl. dazu Plüss, § 13 N. 79). Angesichts ihres Unterliegens ist den Beschwerdeführenden keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 14

Das Baurekursgericht hat die Rechtsgrundlagen für die erhobene Gerichtsgebühr zutreffend dargelegt. Angesichts der zahlreichen Rügen, welche die Beschwerdeführenden im Rekursverfahren erhoben hatten, der umfangreichen und zahlreichen Rechtsschriften und der notwendigen vollen Überprüfung des Gestaltungsplans ist es nicht zu beanstanden, dass das Baurekursgericht von einem aufwendigen Verfahren ausging. Die Gebühr liegt ohne Weiteres innerhalb des dem Baurekursgericht zustehenden Ermessensspielraums. Die im Rekursverfahren vorgenommenen Sistierung des Verfahrens erfolgte zwar auf Antrag des Beschwerdegegners, dieser erfolgte jedoch aufgrund der von den Beschwerdeführenden erhobenen Rüge des fehlenden Richtplaneintrags und dessen mutmassliche Kosten und erwies sich insoweit als zweckmässig, als die Sistierung erst aufgehoben wurde, nachdem die Teilrevision des Richtplans festgesetzt und dieser Einwand damit erledigt war. Es

rechtfertigt sich somit nicht, die Kosten der Sistierung dem vollumfänglich obsiegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen, zumal sie im Vergleich zu den gesamten Kosten des Verfahrens auch kaum ins Gewicht fallen.

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