

Gestaltungsplan – Änderung und Aufhebung¹

Peter Bösch

Manche Gestaltungspläne sind heute über 30-jährig. Das Bedürfnis nach Änderungen oder Aufhebung ist gross. Vor allem auch bei neueren Gestaltungsplänen, wo der Projektierungsspielraum zu eng gefasst wurde, wächst der Wunsch nach Änderungen oder gar Aufhebung des betreffenden Plans.²

Zwei Beispiele dazu:

Beispiel A

- In einer Reihenhaussiedlung, welche auf der Basis eines Gestaltungsplans erstellt wurde, sind die Dachgeschosse nur durch Dachfenster belichtet. Einige Eigentümer möchten eine Lukarne einbauen. Zudem wird der Wunsch nach Wintergärten laut. Beide Wünsche lässt der betreffende Gestaltungsplan nicht zu.

Beispiel B

- Die Existenz eines Industriebetriebs mit zum Teil hohen Bauten mitten in einem Wohngebiet ist mit einem privaten Gestaltungsplan gesichert. Nun will der Hauptnutzer seinen Betrieb aufgeben. Ein Betriebsnachfolger ist nicht in Sicht. Er plant das Industriegelände einer Wohnnutzung zuzuführen.

Geändert oder aufgehoben werden kann der Gestaltungsplan nach der Festsetzung vor Ablauf von fünf Jahren nur, wenn noch nicht nach den Gestaltungsplanvorschriften gebaut worden ist.³ Untergeordnete Änderungen sind jedoch jederzeit möglich (§§ 82 und 87 PBG). Sodann haben die Grundeigentümer Anspruch auf Änderung oder Aufhebung eines Gestaltungsplans, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben (Art. 21 Abs. 2 RPG). Die Praxis zur Änderung von Zonenplänen kann bei der Frage, wann ein Gestaltungsplan geändert werden kann, beigezogen werden.⁴ Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen,

«Manche Gestaltungspläne sind heute über 30-jährig. Das Bedürfnis nach Änderungen oder gar Aufhebung ist gross.»

«Die Praxis zur Änderung von Zonenplänen kann bei Gestaltungsplanänderungen beigezogen werden.»

wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Andererseits sind Pläne revidierbar, da dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt und Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden müssen.

«Je neuer ein Zonenplan ist, desto mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden.»

Für die Frage, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung u. a. der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung.⁵ Je neuer ein Zonenplan ist, desto 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.

«Grundsätzlich ist die Änderung oder Aufhebung durch das gleiche Organ und in der gleichen Form vorzunehmen wie bei der ursprünglichen Festsetzung.»

Grundsätzlich ist die Änderung oder Aufhebung durch das gleiche Organ und in der gleichen Form vorzunehmen wie bei der ursprünglichen Festsetzung. Dies ist problemlos bei kantonalen Gestaltungsplänen oder bei öffentlichen Gestaltungsplänen möglich, bei welchen die Baudirektion bzw. die Gemeindeversammlung über die Änderung oder Aufhebung des betreffenden Gestaltungsplans zu befinden hat. Fragen tauchen aber auf bei privaten Gestaltungsplänen, bei welchen bei der Erstellung die Zustimmung des Gemeinderats (Gestaltungsplan im Rahmen der Bau- und Zonenordnung) oder der Gemeindeversammlung (Gestaltungsplan, der von der Bau- und Zonenordnung abweicht) eingeholt werden muss. Das Verwaltungsgericht diskutierte die Frage, ob ein Gestaltungsplan überhaupt durch Mehrheitsbeschluss und Allgemeinverbindlicherklärung geändert werden kann oder ob der im Privatrecht geltende Grundsatz der Einheit der Form (vgl. Art. 12 OR) im öffentlichen Recht analog anwendbar sei.⁶ Bei Anwendung von Art. 12 OR ist ausgeschlossen, einen in einem bestimmten Verfahren erlassenen Rechtsakt in einem anderen Verfahren zu ändern. Dies gilt, wie vom Verwaltungsgericht erwähnt, bei kantonalen und öffentlichen Gestaltungsplänen. Hingegen kann bei einem privaten Gestaltungsplan, bei

dem bei der Einreichung ursprünglich Einstimmigkeit unter den Gesuchstellern bestand, bei der Änderung oder Aufhebung nicht mehr Einstimmigkeit verlangt werden. Denn § 85 Abs. 2 PBG sieht ausdrücklich vor, dass ein Gestaltungsplan allgemeinverbindlich erklärt werden darf, wenn die Grundeigentümer zustimmen, denen mindestens zwei Drittel der einbezogenen Flächen gehören. Diese Bestimmung gilt nicht nur für die Aufstellung, sondern auch für die Änderung oder Aufhebung. Bedingung ist allerdings, dass dabei keine schutzwürdigen Interessen der nicht-zustimmenden Grundeigentümer verletzt werden dürfen.⁷ Der Zürcher Gesetzgeber hat damit ausdrücklich eine Tür geöffnet, bei der die Einheit der Form gemäss Art. 12 OR nicht gewahrt werden muss.

Was heisst dies für die beiden Fälle:

- Im Fall A, bei dem es um die Weiterentwicklung einer Reihenhaussiedlung geht, wurde der Gestaltungsplan durch den Investor aufgestellt. Damals trug der Gestaltungsplan nur eine Unterschrift, diejenige des Investors. Heute sind es vielleicht 30 Eigentümer, welche nicht alle Ausbauwünsche haben und die Ausbauwünsche der Nachbarn nicht billigen. In einem solchen Fall ist für die Änderung nur die Zustimmung der Grundeigentümer erforderlich, welchen zwei Drittel der Gestaltungsplanfläche gehören (§ 85 Abs. 2 PBG). Allerdings dürfen bei einer solchen Änderung keine schutzwürdigen Interessen der nicht-zustimmenden Grundeigentümer verletzt werden.⁸ Schutzwürdige Interessen der nicht-zustimmenden Grundeigentümer sind bald einmal verletzt, besonders dann, wenn mit diesen Änderungen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft grössere Baumöglichkeiten eingeräumt werden. Theoretisch könnten die Änderungen mit einem öffentlichen Gestaltungsplan durchgesetzt werden. Dafür braucht es einen Beschluss der Gemeindeversammlung und vor allem ein wesentliches öffentliches Interesse (§ 84 Abs. 1 PBG), welches bei an sich verständlichen Ausbauwünschen der betreffenden Hauseigentümer kaum gegeben ist. Gerade im Fall der Nachverdichtung von

«Bei kantonalen und öffentlichen Gestaltungsplänen kann Art. 12 OR analog angewendet werden. Bei einem privaten Gestaltungsplan, der einstimmig beschlossen wurde, kann aufgrund von § 85 Abs. 2 PBG jedoch nicht mehr Einstimmigkeit verlangt werden.»

«Müssen viele Eigentümer zustimmen, können schutzwürdige Interessen der nicht-zustimmenden Grundeigentümer bald einmal verletzt sein.»

«Kann nur eine Person entscheiden, muss in den meisten Fällen eine Ersatzordnung aufgestellt werden.»

Siedlungen stellt sich dann die weitere delikate Frage, wie die noch vorhandenen oder durch die Änderung des Gestaltungsplans erzeugten Ausnutzungsreserven zu verteilen sind.⁹

- Leichter dürfte die Aufhebung des Gestaltungsplans im Fall B, des Industriebetriebs im Wohnquartier, sein, da hier in der Person des Inhabers des Industriebetriebs nur eine Person über ein Änderungs- oder Aufhebungsgesuch entscheidet. Der Gestaltungsplan kann vor allem dann, wenn im betreffenden Gebiet im Zonenplan eine unpassende Zone ausgeschieden ist, jedoch kaum ersatzlos aufgehoben werden. Erforderlich ist in den meisten Fällen eine Ersatzordnung. Dies kann ein neuer Gestaltungsplan sein oder die Ausscheidung einer passenden Zone.¹⁰ Dabei muss der Grundeigentümer akzeptieren, dass er die für Industriebauten vorgesehenen Höhen und das Nutzungsmass reduzieren muss, also gewisse Konzessionen machen muss.¹¹

Peter Bösch,
Dr. iur.
Rechtsanwalt,
Fachanwalt SAV,
Bau- und Immobilienrecht Mediator
SAV/SKWM/SDM.
Mitverfasser des
Buches «Zürcher
Planungs- und
Baurecht».

¹ Die folgenden Ausführungen sind als Ergänzung zu meinem Aufsatz «Brennpunkte des Zürcher Gestaltungsplans», in: PBG aktuell 3/2014, S. 5 ff. gedacht.

² Vgl. BÖSCH (EN 1): S. 17 ff.

³ Vgl. BEZ 2003 Nr. 3 und 1985 Nr. 10.

⁴ Vgl. dazu Bger. 1C_145/2008 = PBG aktuell 2008/4, S. 23; BGE 123 I 175 E. 3a S. 182 f..

⁵ Vgl. BGE 128 I 190 E. 4.2 S. 198 f.; 132 II 408 E. 4.2 S. 413 f.

⁶ vgl. BEZ 2003 Nr. 3.

⁷ Das Verwaltungsgericht liess diese Frage in BEZ 2003 Nr. 3 offen, da es in jenem Fall die schutzwürdigen Interessen der nicht-zustimmenden Grundeigentümer als verletzt sah.

⁸ Vgl. BEZ 2003 Nr. 3.

⁹ Vgl. BEZ 2006 Nr. 49.

¹⁰ Beim Hauptbahnhof Zürich wurde 1988 ein Gestaltungsplan HB Südwest festgesetzt, der eine grosse und Eurogate genannte Überbauung über dem Gleisfeld ermöglichen sollte. Aus finanziellen Gründen und der fehlenden Etappierbarkeit wurde der Eurogate nie gebaut. An Stelle des Gestaltungsplans HB Südwest kam dann für das Gebiet zwischen Kasernenstrasse, Lagerstrasse und dem Gleisfeld (Bereich Lagerstrasse) 2006 der Gestaltungsplan Stadtraum HB. Die Aufhebung des Gestaltungsplans HB Südwest wurde von der Rechtskraft des Gestaltungsplans Stadtraum HB abhängig gemacht. Zudem belegte der Gemeinderat das Gebiet Zollstrasse mit einer Gestaltungsplanpflicht (Beschluss des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 15.03.2006). Für den Bereich Gleisfeld/Zollstrasse wurde folglich ebenfalls ein Gestaltungsplan ausgearbeitet. Der Gemeinderat der Stadt Zürich stimmte am 08.01.2014 diesem Gestaltungsplan zu.

¹¹ Vgl. BÖSCH (EN 1): S. 17 ff. zum Thema «Politische» Einflüsse auf das Gestaltungsplanverfahren.