



BAURECHT | April 2018

Der Gestaltungsplan nach aargauischem Recht – einige Grundlagen

Liebe Leserin, lieber Leser

Wir befassen uns oft mit Gestaltungsplänen. Sie bieten offensichtlich häufig Anlass für rechtliche Auseinandersetzungen. Der Grund liegt vorab darin, dass mit Gestaltungsplänen von der Grundordnung abgewichen werden darf. Die Bauherrschaft möchte in der Regel voluminöser bauen, aber die Nachbarn wehren sich dagegen. Und der Gemeinderat als Planungsbehörde muss offene Bestimmungen (wie «architektonisch gut») anwenden und eine Interessenabwägung vornehmen, was äusserst anspruchsvoll ist. Wir möchten in diesem Baurechts-LEXpress einige grundlegende Aspekte der Gestaltungspläne, die immer wieder im Zentrum von Auseinandersetzungen stehen, kurz darlegen.

Viel Vergnügen bei der Lektüre!



Zweck des Gestaltungsplans

Mit der Gestaltungsplanung soll vorab ein siedlungs- und landschaftsgestalterisch besseres Ergebnis erzielt werden, als es mit dem Rahmennutzungsplan (Zonenplan und Regelbauweise) und dem Baubewilligungsverfahren möglich wäre (siehe § 21 Abs. 1 BauG).¹ Sodann kann die Gestaltungsplanung auch der Herbeiführung der planungsrechtlichen Baureife (Erschliessung) dienen.²

Das Instrument des Gestaltungsplans wurde hingegen nicht geschaffen, um den Planern und Juristen möglichst viel Arbeit zu verschaffen, ebenso wenig, um das Mitsprachepotential für die Gemeinde zu vergrössern.

Gestaltungsplan im raumplanungsrechtlichen Stufenbau

Das Raumplanungsrecht sieht Richtpläne, Nutzungspläne und (zur Umsetzung) Baubewilligungen vor.³ Nutzungspläne werden gemeinhin unterschieden in Rahmennutzungspläne (oder «Allgemeine Nutzungspläne», siehe § 15 BauG) und Sondernutzungspläne (§ 16 ff. BauG).⁴ Zu den Sondernutzungsplänen gehören die Gestaltungspläne und die Erschliessungspläne.

Gestaltungspläne befinden sich im raumplanungsrechtlichen Stufenbau somit zwischen den Rahmennutzungsplänen und den Baubewilligungen. Der Gestaltungsplan soll den Rahmennutzungsplan konkretisieren, ergänzen oder differenzieren, ihn aber nicht ersetzen. Wenn sich ein Gebiet für die innere Verdichtung eignet, soll das grundsätzlich im Rahmennutzungsplan geregelt und nicht auf die Gestaltungsplanung verschoben werden.⁵ Gegenüber dem Rahmennutzungsplan soll ein Gestaltungsplan einen höheren Detaillierungsgrad aufweisen, jedoch nicht das Baubewilligungsverfahren vorwegnehmen. Der Gestaltungsplan muss wesentliche Spielräume für das Baubewilligungsverfahren belassen.⁶

Allerdings gibt es die sogenannten projektbezogenen Gestaltungsplanungen. Dabei handelt es sich um Planungen für Bau-

ten und Anlagen, welche aufgrund ihrer ausserordentlichen Auswirkungen auf Raum, Umwelt und/oder Erschliessung den Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens sprengen. Zu denken ist beispielsweise an Einkaufszentren, Fussballstadien, Hochhäuser, grosse, baulich sehr dichte Wohnüberbauungen mit zusätzlichen Nutzungen namentlich an Zentrumsanlagen.⁷ Bei solchen Planungen kann es ausnahmsweise sinnvoll sein, ein Richtprojekt zum Orientierungsinhalt des Gestaltungsplans und eventuell auch zum Massstab für die qualitative Beurteilung zu machen.⁸ Die weit verbreitete Meinung, für eine Gestaltungsplanung müsse ein Richtprojekt erarbeitet werden, ist jedoch falsch und verkennt die Stellung des Gestaltungsplans im raumplanungsrechtlichen Stufenbau.

Gestaltungsplan und Eigentumsgarantie

Wird der Erlass eines Gestaltungsplans vorgeschrieben (siehe § 16 Abs. 3 BauG), schränkt das die Baufreiheit als Bestandteil der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) ein.⁹ Deshalb setzt die Pflicht zur Gestaltungsplanung ein wesentliches öffentliches Interesse voraus (siehe § 21 Abs. 1 Ingress BauG; § 5 Abs. 2 BV). Der Eingriff in die Baufreiheit muss zudem verhältnismässig sein (§ 5 Abs. 2 BV). Das wird oft übersehen.

Für die Gemeinden heisst das, dass sie, wenn sie in der BNO für ein Gebiet eine Gestaltungsplanung vorschreiben, das spezifische, wesentliche öffentliche Interesse an dieser Gestaltungsplanung (die Ziele der Gestaltungsplanung) ausweisen müssen.¹⁰

Öffentliches Interesse bei freiwilligen Gestaltungsplanungen im Besonderen

Ohne Gestaltungsplanungspflicht (also bei freiwilligen Gestaltungsplanungen) fehlt es selbstverständlich an in der BNO vorgegebenen, mit der Gestaltungsplanung zu verfolgenden Zielen. Das schadet eigentumsrechtlich insofern nicht, als der Grundeigentümer¹¹ die Gestaltungsplanung freiwillig wählt. Indes kann eine Gestaltungsplanung – eigentumsrechtlich –

¹ Der Gestaltungsplanung wird namentlich eine bessere Verwirklichung städtebaulicher Ziele, Anliegen des Denkmalschutzes oder des Natur- und Landschaftsschutzes zugetraut (AGVE 2007 S. 144).

² Das BVU hat eine Empfehlung «Gestaltungsplan nach § 21 BauG» gemacht, welche nützliche Hinweise für die Gemeinden und Verfasser von Gestaltungsplänen enthält (hier «BVU-Empfehlung» genannt). Insbesondere hilfreich sind die Listen über die Minimalinhalte und über weitere mögliche Inhalte von Gestaltungsplänen (S. 7 ff.), ebenso zur Darstellung von Gestaltungsplänen (BVU-Empfehlung, Anhang 1).

³ Das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) regelt den Gestaltungsplan nicht.

⁴ EJP/BRP, Erläuterungen zum eidgenössischen Raumplanungsgesetz, Bern 1981, N 1 zu Art. 14 RPG.

⁵ Eine Grundordnung (Rahmennutzungsplan) ist ohnehin notwendig. Der Gestaltungsplan muss sich im Allgemeinen daran halten; er darf die Grundordnung nicht übermässig beeinträchtigen.

⁶ BGE 121 I 117, E. 4b; ERICH ZIMMERLIN, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Aarau 1985, § 141, Rz. 6.

⁷ Bei allen Beispielen ist vorausgesetzt, dass die Grundlagen für diese Bauten und Anlagen sowie Nutzungen im Rahmennutzungsplan gegeben sind.

⁸ BVU-Empfehlung, S. 11.

⁹ Siehe beispielsweise AGVE 2007 S. 148 E. 4.3.

¹⁰ Die Stadt Aarau zeigt in der neuen BNO (noch nicht rechtskräftig) auf, wie das einfach gemacht werden kann: § 5 BNO und Anhang 2: Planungsziele und Sondervorschriften für Pflichtgestaltungspläne gemäss § 5 Abs. 1 und Abs. 2 BNO. Ein weiteres gutes Beispiel sind die BNO der Gemeinde Windisch und der Stadt Brugg, welche zurzeit (auch zeitlich abgestimmt) in Revision sind: In § 9 BNO-E wird auf Anhang I verwiesen, wo die Ziele für die einzelnen vorgeschriebenen Gestaltungspläne festgehalten sind.

¹¹ Das können natürlich auch mehrere Grundeigentümer sein, die sich für die Gestaltungsplanung (in der Regel zu einer einfachen Gesellschaft) zusammenschliessen.

gegenüber Grundeigentümern des Planperimeters, welche sich gegen die Gestaltungsplanung wehren, nicht durchgesetzt werden, wenn es an einem wesentlichen öffentlichen Interesse an dieser Gestaltungsplanung fehlt. Fehlt es am wesentlich öffentlichen Interesse am entworfenen Gestaltungsplan, darf der Gemeinderat ihn nicht beschliessen und darf das Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau ihn nicht genehmigen. Betroffene können sich mit Erfolg gegen den Beschluss über den Gestaltungsplan wehren, wenn die gesetzliche Voraussetzung des «wesentlichen öffentlichen Interesses» fehlt.

Ob in einem Gebiet überhaupt ein freiwilliger Gestaltungsplan zulässig ist, hängt folglich von wesentlichen öffentlichen Interessen ab. Weil die Bau- und Nutzungsordnung die mit der Gestaltungsplanung zu verfolgenden öffentlichen Interessen nicht vorgibt, sind die Ziele der Gestaltungsplanung, welche die wesentlichen öffentlichen Interessen verkörpern, beim Gemeinderat einzuholen.¹² Dabei darf der Gemeinderat auch entscheiden, dass es an einem «wesentlichen öffentlichen Interesse» (§ 21 Abs. 1 BauG) für eine Gestaltungsplanung fehlt. Sodann darf kein Gestaltungsplan erlassen werden, es muss gemäss Rahmennutzungsplan gebaut werden.

Inhalt des Gestaltungsplans

Der Inhalt des Gestaltungsplans bestimmt sich naturgemäss nach seinem Zweck: Gestaltungspläne konkretisieren die Rahmennutzungspläne innerhalb eines bestimmten Gebiets, wobei sie teils von den Rahmennutzungsplänen abweichen dürfen.

Die Bauverordnung nennt einige Inhalte, welche der Zweck-erfüllung dienlich sein können (§ 8 Abs. 1 BauV).¹³ Das bedeutet aber nicht, dass ein Gestaltungsplan die in § 8 Abs. 1 BauV aufgeführten Inhalte enthalten muss. «Den» bestimmten Inhalt eines Gestaltungsplans gibt es nicht. Das kantonale Baugesetz und die kantonale Bauverordnung regeln den Inhalt nicht abschliessend und sie geben nur Themen vor. Die konkreten Gestaltungsplaninhalte aber sind in jedem Einzelfall bezogen auf die zu verfolgenden «wesentlichen öffentlichen Interessen» und die Umgebung des Planungsperimeters festzulegen. Sofern und soweit bestimmte Planelemente der Verwirklichung des angestrebten Ziels dienen, sind sie dem verbindlichen Planinhalt zuzuordnen. Daneben sind auch weitere Planinhalte denkbar, denen in der Regel aber nur ein orientierender Charakter zukommt.

Unzulässig sind Planinhalte und Sonderbauvorschriften, die entweder nicht in den Regelungsbereich des Planungs- und Baurechts fallen oder ihre Grundlage schon gar nicht im öffentlichen Recht haben.

Detaillierungsgrad für Gestaltungspläne

Oft sind Gestaltungspläne sehr detailliert, nach unserer Auffassung viel zu detailliert. Ursache ist teils das Vorliegen eines Richtprojekts. Dieses verleitet dazu, bereits im Gestaltungsplan Fensteröffnungen zu definieren, Hauszugänge festzulegen, deren Überdachung aufzuzeigen, die Dimensionen von Container-Standplätzen einzutragen, die Auto- und Veloabstellplätzen anzuordnen etc. Nicht selten realisiert die Bauherrschaft bei der Erarbeitung der Baugesuchspläne oder bei der Ausführungsplanung, dass diese Vorgaben nicht eingehalten werden können bzw. es bessere Lösungen gibt. Das führt dann zu suboptimalen baulichen Ausführungen oder Mehrkosten, weil eine Änderung des Gestaltungsplans notwendig wird, die Zeit hierfür in der Regel aber fehlt. Deshalb empfehlen wir, die Inhalte von Gestaltungsplänen stufengerecht zu definieren.

Bestandteile des Gestaltungsplans

Ein Gestaltungsplan setzt sich im Allgemeinen aus einem Situationsplan und aus den Sondernutzungs- oder Sonderbauvorschriften (SNV oder SBV) zusammen; das sind die rechtsverbindlichen Bestandteile.

Dazu kommen – als in der Regel nicht rechtsverbindliche Bestandteile oder Orientierungsinhalte oder erläuternde Grundlagen – der Planungsbericht (nach Art. 47 RPV) und der Fachbericht (nach § 8 Abs. 3 BauV). Weitere nicht rechtsverbindliche Bestandteile können etwa Richtprojekte, Freiraumkonzepte, Lärmgutachten, Schnitte, Längen- und Querprofile insbesondere von Strassen, Höhenprofile (beispielsweise zur Bestimmung des natürlich gewachsenen Geländeverlaufs oder der maximalen Höhe von Bauten), Umweltverträglichkeitsberichte mit entsprechenden Beilagen etc. sein.

In den Sonderbauvorschriften sind die Bestandteile zu benennen und als verbindlich oder unverbindlich zu bezeichnen. Dabei kann gemäss den konkreten Gegebenheiten – aber unter Beachtung des rechtlichen Zwecks der Gestaltungsplanung – von der hier oben vorgenommenen Zuordnung der Bestandteile zu den rechtsverbindlichen bzw. nicht rechtsverbindlichen Bestandteilen abgewichen werden.

Grundlagen für die Gestaltungsplanung

Oft diskutiert ist die Frage, welche Grundlagen für eine Gestaltungsplanung erarbeitet werden müssen. Muss als Voraussetzung für eine Gestaltungsplanung ein Richtplan, ein städtebauliches Konzept, ein Masterplan, eine Testplanung, ein Studienwettbewerb, ein Bebauungskonzept, eine Visuali-

¹² BVU-Empfehlung, S. 3. Siehe auch § 9 Abs. 3 des BNO-E der Gemeinde Windisch und der Stadt Brugg.

¹³ Siehe auch BVU-Empfehlung, S. 2, und AGVE 2007 S. 146 E. 2.4.

sierungen und ein Modell oder ähnliches gemacht werden?¹⁴ Eine gesetzliche Vorschrift, solche Grundlagen zu erarbeiten, gibt es weder auf eidgenössischer noch auf kantonaler Ebene. Sofern auch die BNO keine Voraussetzungen definiert, gilt folgendes: Ob, und falls ja, welche Grundlagen eventuell zu erarbeiten sind, damit der Gestaltungsplan seine Aufgaben erfüllen kann, ist allein aufgrund der konkreten örtlichen Situation, insbesondere der Zusammenhänge des Gestaltungsplanperimeters mit der Umgebung zu entscheiden.¹⁵

Abweichung vom Rahmennutzungsplan

Im Allgemeinen heisst es, mit einem Gestaltungsplan dürfe von der «Regelbauweise» abgewichen werden. Das ist begrifflich aber zu eng: Schon in § 21 Abs. 2 BauG heisst es, dass Gestaltungspläne «von den allgemeinen Nutzungsplänen», also vom Rahmennutzungsplan, abweichen können (siehe auch § 8 Abs. 3 BauV). So darf, wenn die Gemeinden nichts anderes festlegen, unter Umständen von der im Zonenplan vorgegebenen Geschossigkeit (§ 8 Abs. 2 lit. a BauV), unter bestimmten Bedingungen von der Nutzungsart (§ 8 Abs. 2 lit. v BauV) und unter Umständen auch von den Lärmempfindlichkeitsstufen (§ 8 Abs. 2 lit. d BauV) abgewichen werden. Abgewichen werden darf somit sowohl von der Regelbauweise (siehe beispielsweise § 8 Abs. 2 lit. a BauV bezüglich Bauweise, Gestaltung der Bauten und Abständen) wie auch vom Zonenplan.

Inwiefern vom Rahmennutzungsplan abgewichen werden darf, ergibt sich aus dem Recht: Das Recht muss einerseits festlegen, ob und welche Abweichungen zulässig sind, und das Recht muss andererseits auch das Mass der Abweichungen begrenzen:

Ohne eine rechtliche Grundlage ist die Abweichung vom Rahmennutzungsplan nicht zulässig. Im kantonalen Recht bestimmt § 8 Abs. 2 BauV die zulässigen Abweichungen. § 8 Abs. 2 BauV gilt aber nur, soweit die Gemeinden nichts anderes festlegen. Daraus ergibt sich, dass die Gemeinden andere und weitergehendere, aber auch weniger weitgehende Abweichungen festlegen dürfen (siehe auch § 21 Abs. 2 Satz 2 BauG). Die Gemeinden dürfen auch differenzieren und für verschiedene Gestaltungsplangebiete unterschiedliche Abweichungen zulassen. Solche Regelungen müssen die Gemeinden in der Bau- und Nutzungsordnung festlegen. Fehlen in der BNO Regelungen, gilt § 8 Abs. 2 BauV unverändert. Das bedeutet aber nicht, dass in jedem Gestaltungsplan die Abweichungen vom Rahmennutzungsplan, welche § 8 Abs. 2 BauV erlaubt, vorgenommen werden müssen oder vorgenommen werden dürfen: § 8 Abs. 2 BauV zeigt nur auf, welche Abweichungen

erlaubt sind; es geht nicht um eine Pflicht, beispielsweise weniger Parkplätze zu erstellen.

Auf der anderen Seite beschränkt das kantonale Recht die Freiheit der Gemeinden, Abweichungen vom Rahmennutzungsplan zuzulassen, wobei hohe Anforderungen gelten: Erstens muss durch die Abweichung ein siedlungs- und landschaftsgestalterisch besseres Ergebnis erzielt werden, zweitens darf die zonengemässe Nutzungsart nicht übermässig beeinträchtigt werden und drittens dürfen der Abweichung keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Zum besseren siedlungs- und landschaftsgestalterischen Ergebnis

Der Gemeinderat hat bei Abweichungen vom allgemeinen Nutzungsplan aufzuzeigen, wie diese zu einem siedlungs- und landschaftsgestalterisch besseren Ergebnis führen, und hat dazu eine Stellungnahme von einer qualifizierten Fachperson einzuholen (§ 8 Abs. 3 BauV). Die Fachstellungnahme ist mit dem Entwurf des Gestaltungsplans öffentlich aufzulegen.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht ein Zusammenhang zwischen der Abweichung von der Regelbauweise zum besseren orts- und siedlungsgestalterischen Ergebnis: Je erheblicher die Abweichung zur Regelbauweise ist, desto grösser hat der daraus resultierende Nutzen zu sein. Umgekehrt sind an den Nutzen geringere Anforderungen zu stellen, wenn die Abweichung von der Regelbauweise weniger gewichtig ist.¹⁶

Keine übermässige Beeinträchtigung der zonengemässen Nutzungsart

Ein Gestaltungsplan darf sich nicht beliebig über den Rahmennutzungsplan hinwegsetzen. Der Gestaltungsplan hat sich grundsätzlich am Rahmennutzungsplan zu orientieren. Er soll diesen präzisieren und ergänzen. In einem gewissen Rahmen darf er vom Rahmennutzungsplan abweichen. Er darf ihm aber nicht grundsätzlich widersprechen. Die Abweichungen dürfen nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert wird (HEINZ AEMISEGGER, SAMUEL KISSLING, Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, hrsg. von HEINZ AEMISEGGER/ALFRED KUTTLER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH, Zürich/Basel/Genf 2016, Vorbem. Rz. 761; BGE 135 II 209 E. 5.2 i.S. Rütli). Insoweit ist der Gestaltungsplan an die Grundordnung gebunden. Er darf namentlich die vom Bundesrecht erwartete Gesamtsicht nicht unterlaufen

¹⁴ Siehe auch kantonaler Richtplan, S 1.1 Planungsanweisungen und örtliche Festlegungen, Beschluss 1./1.1.

¹⁵ Siehe BVU-Empfehlung, S. 4 Ziff. 2.1.

¹⁶ Urteil des Bundesgerichts 1C_557/2012 vom 18. Februar 2013, E. 3.4; vgl. auch BVU-Empfehlung, S. 3.

(vgl. PIERRE TSCHANNEN, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, hrsg. von HEINZ AEMISEGGER/ALFRED KUTTLER/PIERRE MOOR/ALEXANDER RUCH, Zürich 1999, Art. 2 Rz. 29). In einem den Kanton Thurgau betreffenden Entscheid hielt das Bundesgericht fest, dass bei Abweichungen von der Regelbauweise im Rahmen eines Gestaltungsplans in der Regel die Vorgaben der nächsthöheren Zone gemäss jeweiligem Baureglement einzuhalten sind, da ansonsten grundsätzlich von einem Verlassen der zonengemässen Nutzungsart ausgegangen wird.

Interessenabwägung

Letztlich hat die Gemeinde die verschiedenen, von der Gestaltungsplanung betroffenen Interessen gegeneinander abzuwägen. Zu beachten sind in diesem Zusammenhang vor allem die Ziele und Planungsgrundsätze, welche in Art. 1 und Art. 3 RPG geregelt sind. Speziell zu erwähnen sind die Bundesinventare nach Art. 5 NHG wie das Inventar der schützenswerten Ortsbilder ISOS, das Inventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung BLN oder das Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz IVS, welche nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts auch bei der Erarbeitung von Gestaltungsplänen Bestandteil der Abwägungen darstellen müssen.¹⁷

Gestaltungsplanung zur Festlegung des natürlich gewachsenen Geländeverlaufs im Besonderen

Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) bestimmt den «natürlich gewachsenen Geländeverlauf» als massgebendes Terrain (§ 16 BauV i.V.m. Ziff. 1.1 Anhang 1 IVHB). Dabei erlaubt die IVHB, dass «aus planerischen oder erschliessungstechnischen Gründen» das massgebende Terrain in einem Planungsverfahren abweichend

festgelegt werden darf. Der Gestaltungsplan nach aargauischem Recht ist hierfür nicht ausdrücklich bestimmt (siehe § 21 BauG und § 8 Abs. 1 BauV). Es ist aber denkbar, mit einem Gestaltungsplan das massgebende Terrain festzulegen, wenn dadurch beispielsweise ein siedlungsgestalterisch besseres Resultat erreicht werden kann.

VOSER RECHTSANWÄLTE

Dr. Peter Heer
Christian Munz
Lea Sturm

¹⁷ BGE 135 II 209.