Irene Widmer

# Kombination von einem Gestaltungsplan und einem Quartierplan



Um ein bestimmtes Gebiet zu entwickeln, reicht ein Gestaltungsplan allein oft nicht aus. Wenn Landumlegungen nötig sind oder Land gesichert werden muss, ist der Gestaltungsplan ein unzureichendes Planungsinstrument. Die Kombination von einem Gestaltungsplan mit einem Quartierplan rechtfertigt sich in diesen Fällen und zudem dann, wenn im privaten Gestaltungsplanverfahren kein einstimmiger Beschluss über die Erschliessungsanlagen zustande kommt. Der vorliegende Beitrag zeigt auf, was zu beachten ist, wenn ein Gestaltungsplan mit einem Quartierplan kombiniert wird.

Foto: Mit freundlicher Genehmigung der Stücheli Architekten AG und der Gemeinde Obfelden

# 1 Zweck des Gestaltungsplans

Gemäss § 83 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) werden mit Gestaltungsplänen für bestimmte umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzungsweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden.

Mit anderen Worten stellen Gestaltungspläne für das Gestaltungsplangebiet eine Spezialbauordnung auf, die von der Regelbauweise in der BZO abweichen darf.¹ Mit dem Gestaltungsplan soll eine vom städtebaulichen, architektonischen, wohnhygienischen sowie landschaftlichen Aspekt her optimale Überbauung einer zusammenhängenden Fläche ermöglicht werden.2

Der Gestaltungsplan kann die Zahl der Bauten pro Gebiet oder pro Teilgebiet verbindlich festgelegen. Im Gestaltungsplangebiet können zudem Baubereiche, Mantellinien, Profillinien, Profilangeichungslinien usw. eingezeichnet werden. Die einzelnen Bauten können sodann in ihren äu-

# «Der Gestaltungsplan kann die Zahl der Bauten pro Gebiet oder pro Teilgebiet verbindlich festgelegen.»

sseren Abmessungen beschränkt werden. Diese Beschränkung erfolgt durch die Festlegung von Geschosszahlvorschriften, Vorschriften über die Gebäudehöhe, Verhältniswerte (zum Beispiel Länge zu Höhe), Höhenkoten, Massangaben über die zulässige Freilegung von Untergeschossen oder durch Vorschriften über Flachdächer bzw. die Neigung von Steildächern. Es ist ebenfalls möglich, die Ausnützung durch Nutzungsziffern festzulegen. Dabei darf von den im PBG aufgeführten Umschreibungen der Nutzungsziffern abgewichen werden. Im Gestaltungsplan können ebenfalls - ähnlich wie in Kernzonen - eingreifende Gestaltungsvorschriften erlassen werden, welche die Anforderungen der ästhetischen Generalklausel (§ 238 Abs. 1 PBG) übersteigen.3

Gemäss § 83 Abs. 3 PBG hat der Gestaltungsplan auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen, soweit diese nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind.

Gemäss Art. 19 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) ist Land erschlossen, wenn eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe ans Land heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist. Als Erschliessung bezeichnet man die Gesamtheit aller Einrichtungen, die es braucht, um ein Grundstück bauordnungs- und zonengemäss zu nutzen.4 Mit anderen Worten geht es um den Bau von Strassen und Wegen und die Versorgung des Gebiets mit Wasser, Energie (Elektrizität, Fernwärme, Erdöl, Erdgas, usw.) sowie Abwasserleitungen.

Ausstattungen sind gemäss § 3 ABV (Allgemeine Bauverordnung vom 22. Juli 1977; LS 700.2) Nebeneinrichtungen zu Bauten und Anlagen wie Spielplätze, Ruheplätze, Lärmschutzwälle, Fahrzeugabstellplätze und innere Zufahrten. Ausrüstungen sind dagegen technische Einrichtungen

von Bauten und Anlagen, die der Benützung oder der Sicherheit dienen. Es geht um Feuerungs- Heizungs-, Klima- und Belüftungsanlagen, Aufzüge, Wärmepumpen oder Erdkollektoren. Gemeinsames Merkmal von Ausstattungen und Ausrüstungen ist ihr Bezug zu einem Bauwerk, dem sie dienen. Dies ergibt sich aus § 83 Abs. 3 PBG für den Gestaltungsplan und aus § 128 PBG für den Quartierplan. Die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen müssen aber in jedem Fall zwingend geregelt werden.

Die Formulierung in § 83 Abs. 3 PBG ist allerdings unpräzis. Die Erschliessung kann nur im Rahmen eines Gestaltungsplanverfahrens geregelt werden, wenn die Erschliessungslösung einstimmig verabschiedet wird und wenn keine Landumlegungen nötig sind. In diesen Fällen reicht das Planungsinstrument des Gestaltungsplan alleine nicht aus, sondern es muss parallel ein Quartierplanverfahren durchgeführt werden.

# 2 Zweck des Quartierplans

Der Quartierplan soll gemäss § 123 Abs. 1 PBG in einem bestimmten Gebiet eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung ermöglichen. Mit einem Quartierplan wird deshalb im Gegensatz zum Gestaltungsplan gemäss Ziff. 1 lediglich die Regelbauweise ermöglicht.

Die Hauptaufgaben des Quartierplans bestehen aus der Formung überbaubarer Grundstücke, aus der Planung der Feinerschliessung – d.h. der Quartierstrassen, aus den Anschlüssen an die Hauptsammelkanäle und -leitungen – sowie aus dem Bau der geplanten Feinerschliessungsanlagen.<sup>7</sup>

#### «Mit dem Quartierplan wird die Regelbauweise ermöglicht.»

Das Quartierplangebiet ist gemäss § 126 PBG so einzuteilen, dass alle Grundstücke ohne Ausnahmebewilligungen und nachbarliche Zustimmung nach der den örtlichen Verhältnissen und der Bauzone angemessenen Regelbauweise überbaut werden können. Mit anderen Worten sollen die Grundstücke durch einen Quartierplan überhaupt erst überbaubar gemacht werden.

Gemäss § 128 Abs. 1 PBG müssen alle Grundstücke innerhalb des Quartierplangebiets durch den Quartierplan erschlossen werden und an gegebenenfalls erforderlichen gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen teilhaben.

#### 3 Kombination von Gestaltungsplan und Quartierplan

«Richtplanung, Nutzungsplanung und Sondernutzungsplanung (zu welchem auch der Gestaltungsplan gehört) bestimmen, wo und was gebaut werden darf. Die erwähnte Planung macht Land vorerst lediglich zu Rohbauland. Damit aus Rohbauland baureifes Land wird, auf dem der Grundeigentümer einen absoluten Anspruch auf eine Baubewilligung hat, ist [...] für die grosse Mehrzahl der Parzellen noch die Planung der Feinerschliessung mit Hilfe eines Quartierplanverfahrens erforderlich.»8

Gemäss § 129 Abs. 1 PBG können mit dem Quartierplan unter hierfür geltenden Voraussetzungen und im dafür vorgeschriebenen Verfahren Sonderbauvorschriften oder ein Gestaltungsplan festgesetzt werden.

Eine Kombination von Gestaltungsplan und Quartierplan ist in folgenden Fällen sinnvoll.9

- Die Regelbauweise ist für das Gebiet, welches überbaubar gemacht werden soll, nicht ausreichend. Es müssen von der Regelbauweise abweichende bzw. zusätzliche Vorschriften aufgestellt werden.
- Die Sonderbauweise reicht nicht aus, sondern es sind Landumlegungen erforderlich, um das Gebiet überbaubar zu machen.
- Die Erschliessung des Gebiets kommt im privaten Gestaltungsplanverfahren nicht einvernehmlich zustande.
- Neben der eigentlichen Erstellung einer Sondernutzungsplanung muss auch noch Land gesichert werden.

Die Basis einer solchen Kombination von Gestaltungsplan und Quartierplan bildet allerdings der Quartierplan. Dieser stellt nämlich sicher, dass die Grundstücke überhaut werden können.

#### Zeitpunkt des Entscheids über die Kombination von Gestaltungs-3.1 und Quartierplan

Wann über die Kombination von Gestaltungs- und Quartierplan entschieden wird, hängt davon ab, ob ein öffentlicher oder privater Gestaltungsplan mit einem Quartierplan kombiniert wird. Die Zuständigkeiten sind ebenfalls unterschiedlich. Einen Überblick gibt die Grafik am Schluss des Beitrags auf Seite 13.

3.1.1 Kombination von öffentlichem Gestaltungsplan und Quartierplan Ob ein Gestaltungsplan und ein Quartierplan kombiniert werden, muss gemäss § 129 Abs. 2 PBG bei öffentlichen Gestaltungsplänen der Gemeinderat spätestens nach der Einleitung des Quartierplanverfahrens entscheiden. Gemäss § 25 Abs. 2 der Quartierplanverordnung vom 18. Januar 1978 (QPV; LS 701.13) kann ein solcher Entscheid zu einem späteren Zeitpunkt nur noch bei besonderen Verhältnissen, die den Aufschub rechtfertigen, getroffen werden. Selbstverständlich kann ein Entscheid über die Kombination zwischen Gestaltungs- und Quartierplan auch in einem zeitlich etwas vorgelagerten Gestaltungsplanverfahren fallen.

# «Der Gemeinderat entscheidet spätestens nach der Einleitung des QP-Verfahrens, ob ein öffentlicher GP und ein QP kombiniert werden.»

§ 25 Abs. 3 QPV hält darüber hinaus fest, dass vor diesem Zwischenentscheid eine orientierende Vorversammlung durchgeführt werden kann, sofern sich dies als zweckmässig erweist. Alle Beteiligten müssen in einem solchen Fall im Sinne von § 152 Abs. 1 PBG durch schriftliche Mitteilung zu dieser Vorversammlung eingeladen werden. Schriftliche Mitteilungen müssen gemäss § 6 Abs. 1 lit. b PBG mittels eingeschriebenem Brief erfolgen. § 152 Abs. 3 PBG findet sinngemäss Anwendung. § 152 Abs. 3 PBG hält für die erste Versammlung im Quartierplanverfahren fest, dass an der Versammlung der Entwurf erläutert werden soll, und die Wünsche und Anregungen der Beteiligten entgegenzunehmen sind. Die Beteiligten können anschliessend innert 30 Tagen weitere Wünsche und Anregungen schriftlich nachreichen. Adaptiert auf die Vorversammlung bedeutet dies, dass die im Quartierplan beteiligten Personen ihre Wünsche und Anregungen zur Kombination von Quartier- und Gestaltungsplan in der Vorversammlung anbringen können und dass sie weitere Wünsche und Anregungen zur Kombination zwischen Quartier- und Gestaltungsplan innert 30 Tagen nachreichen können. Zwischen dieser Vorversammlung und dem Beschluss des Gemeinderats über die Kombination mit einem Gestaltungsplan müssen also mindestens 30 Tage liegen. Es ist sogar etwas mehr Zeit einzuberechnen, damit sich der Gemeinderat vor seinem Beschluss über die Kombination zwischen Quartier- und Gestaltungsplan gemäss §25 lit. a QPV mit den Wünschen und Anregungen auseinandersetzen kann.

#### 3.1.2 Kombination von privatem Gestaltungsplan und Quartierplan

Über eine Kombination eines Quartierplans mit einem privaten Gestaltungsplan muss gemäss § 129 Abs. 2 PBG spätestens an der ersten Quartierplanversammlung (§ 152 PBG) entschieden werden. Der Entscheid muss grundsätzlich gemäss § 85 PBG einstimmig durch die beteiligten Grundeigentümer gefällt werden. In Ausnahmefällen kann - wenn die Einstimmigkeit nicht zustande kommt - der private Gestaltungsplan allgemeinverbindlich erklärt werden. Gemäss § 85 Abs. 2 PBG können Gestaltungspläne für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn ihnen die Grundeigentümer zustimmen, denen mindestens zwei Drittel der einbezogenen Flächen gehören, und wenn keine schutzwürdigen Interessen der anderen Grundeigentümer verletzt werden. Das schutzwürdige Interesse eines nicht zustimmenden Grundeigentümers ist zum Beispiel dann nicht verletzt, wenn seinem Gewerbebetrieb neben der Besitzstandsgarantie noch angemessene Erweiterungsmöglichkeiten gewährt werden. 10 Die Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit wird durch die Gemeindelegislative durchgeführt.11

# «Der Entscheid muss einstimmig durch die beteiligten Grundeigentümer gefällt werden.»

Diese Vorgabe gilt selbstverständlich nicht für den «superprivaten Quartierplan», bei welchem die Grundeigentümer die Landumlegung und Erschliessung ihrer Grundstücke auf rein privatrechtlicher Basis regeln. Bei der Ausarbeitung eines superprivaten Quartierplans müssen die Grundeigentümer jedoch die öffentlich-rechtlichen Vorschriften von Erschliessungsanlagen beachten, wenn sie bauen wollen. Ob die Erschliessung gemäss superprivatem Quartierplan genügt, wird spätestens im Baubewilligungsverfahren geprüft.12

#### 3.2 Vorgaben für die Kombination von Gestaltungs- und **Ouartierplanverfahren**

Die Kombination erfordert einiges an Verfahrenskoordination. Über die Inkraftsetzung des Quartierplans entscheidet gemäss § 158 PBG der Gemeinderat. Der Gestaltungsplan wird hingegen gemäss § 88 PBG durch die Gemeindelegislative - also je nach Gemeindeordnung durch die Gemeindeversammlung, durch das Gemeindeparlament oder durch Urnenabstimmung - festgesetzt.13

#### 3.2.1 Zeitpunkt der Festsetzung des Gestaltungsplan

#### Öffentliche Gestaltungspläne

Das Gesetz legt fest, wann im Fall einer Kombination von Quartier- und Gestaltungsplan über den Gestaltungsplan zu entscheiden ist. Gemäss § 33 Abs. 1 QPV sind die für die Durchführung des Quartierplans notwendigen Gestaltungspläne, deren Erlass in die gleiche Zuständigkeit wie die Bau- und Zonenordnung fällt, nach Fertigstellung des bereinigten Ent-

# «Die Festsetzung des öffentlichen GP erfolgt nach Fertigstellung des bereinigten Entwurfs und vor Festsetzung des QP.»

wurfs und vor Festsetzung des Quartierplans dem nach der Gemeindeordnung zuständigen Organ zum Entscheid vorzulegen. Die Regelung betrifft somit die öffentlichen Gestaltungspläne. Gemäss § 88 PBG werden öffentliche Gestaltungspläne nämlich je nach der Gemeindeordnung von der Gemeindeversammlung, vom Gemeindeparlament oder durch Urnenabstimmung erlassen. Da vor der Festsetzung des Gestaltungsplans dieser gemäss § 7 Abs. 2 PBG 60 Tage öffentlich aufliegen muss, müssen bei einer Kombination von Quartier- und Gestaltungsplan zwischen dem bereinigten Entwurf und der Festsetzung des Quartierplans mindestens 60 Tage liegen.

#### Private Gestaltungspläne

Der genaue Zeitpunkt, wann über private Gestaltungspläne entschieden wird, ist gesetzlich nicht geregelt. Wichtig ist aber, dass über den privaten Gestaltungsplan entschieden wird, bevor er gemäss Kap. 3.2.2 öffentlich bekanntgemacht und aufgelegt wird. Denn auch der private Gestaltungsplan ist gemäss § 86 PBG zwingend dem für den Erlass der Bau- und Zonenordnung zuständigen Organ vorzulegen, also gemäss § 88 PBG der Gemeindeversammlung, dem Gemeindeparlament oder der Bevölkerung in Form einer Urnenabstimmung.<sup>14</sup> Im Unterschied zum öffentlichen Gestaltungsplan dürfen hier die Stimmberechtigten den privaten Gestaltungsplan wegen allfälliger Einwände zur Überarbeitung an die Grundeigentümer nicht zurückzuweisen. 15 Zudem kann die Gemeindeversammlung zu einem privaten Gestaltungsplan auch keine Änderungsanträge stellen. Möglich ist nur die Zustimmung oder die Ablehnung als Ganzes. 16 Allerdings genügt die Zustimmung des Gemeinderats, wenn die privaten Gestaltungspläne den für Arealüberbauungen im betreffenden Gebiet geltenden Rahmen nicht überschreiten.



# 3.2.2 Zwingend gemeinsame öffentliche Auflage von Gestaltungs- und Quartierplan

§ 33 Abs. 3 QPV sieht vor, dass der Gestaltungsplan zwingend zusammen mit dem Quartierplan aufgelegt und bekanntgemacht werden muss. Nur wenn die Erschliessungs- und Ausstattungssituation sowie die Landeinteilung geklärt sind, kann die getroffene Regelung umfassend gewürdigt werden.

Dies bedeutet, dass mit dem Festsetzungsbeschluss des Gemeinderats über den Quartierplan auch der Gestaltungsplan aufgelegt werden muss.

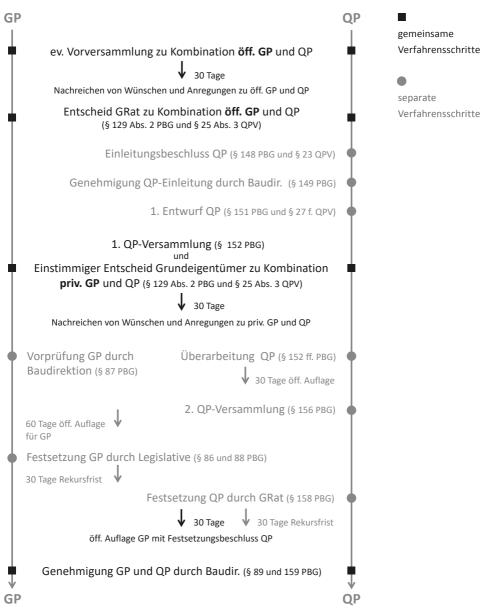
### 4 Rekursverfahren

Ein Gestaltungsplan kann nach seiner Festsetzung von jedem Beteiligten und von den besonders betroffenen Nachbarn beim Baurekursgericht mit Rekurs angefochten werden.<sup>17</sup>

Auch gegen den Beschluss des Gemeinderats über die Inkraftsetzung des Quartierplans steht während 30 Tagen der Rekurs ans Baurekursgericht offen. 18 Es ist aber zu beachten, dass diese Fristen nicht vom selben Zeitpunkt an zu laufen beginnen.

Irene Widmer, Rechtsanwältin, Affoltern am Albis

## Verfahrensablauf Gestaltungsplan (GP) und Quartierplan (QP)



- Hettich Peter/Mathis Lukas, in: FHB Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, Rz. 1.84.
- Bösch Peter/Suter Alwin/von Känel Peter, Werkbuch für den Quartierplaner, Zürich 2000, S. 28; Fritzsche Christoph/Bösch Peter/Wipf Thomas, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Aufl., Zürich 2011, S. 142; Hettich/Mathis (EN 1), Rz. 1.83.
- Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 2), S. 144.
- Rey Alexander, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rz. 3.269; Waldmann Bernhard/Hänni Peter, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 19 Rz. 4; Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 2), S. 152.
- <sup>5</sup> Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 2), S. 266.
- Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 2), S. 176.
- Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 2), S. 172.
- <sup>8</sup> Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 2), S. 172.
- 9 Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 2), S. 176.
- Bösch/Suter/von Känel (EN 2), S. 28.
- 11 Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 2), S. 143.
- 12 Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 2), S. 174.
- <sup>13</sup> Zum Ganzen: Bösch/Suter/von Känel (EN 2), S. 29.
- Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 2), S. 145.
- <sup>15</sup> Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 2), S. 145; BEZ 2000 Nr. 59.
- <sup>16</sup> Zum Ganzen: Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 2), S. 145.
- <sup>17</sup> Fritzsche/Bösch/Wipf (EN 2), S. 145.
- 18 Bösch/Suter/von Känel (EN 2), S. 34.