



Der einfache Bebauungsplan – Ein juristischer Überblick

Von MLaw Roman Wülser, Generalsekretär

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkungen	1
2. Rechtsgrundlage.....	2
3. Begriff und Hauptmerkmale	3
4. Anwendung	3
5. Inhalt.....	4
6. Vorzüge.....	5
7. Bestandteile	6
8. Detaillierungsgrad.....	7
9. Abweichungen	8
10. Verfahren	9
11. Einzelfragen	10
11.1. Wie detailliert muss der Planungsbericht für einen einfachen Bebauungsplan sein?	10
11.2. Kann das Bebauungsplan- und Baubewilligungsverfahren gleichzeitig durchgeführt werden?	10
11.3. Müssen im Bebauungsplanverfahren Bauprofile errichtet werden?	11
11.4. Werden mit dem einfachen Bebauungsplan die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung ausreichend gewahrt?	11
11.5. Setzt der einfache Bebauungsplan für seine Beurteilung immer ein Richtprojekt voraus?	12
11.6. Kann beim einfachen Bebauungsplan auf die Genehmigung durch eine kantonale Behörde (Art. 26 RPG) verzichtet werden?	13
11.7. Ist eine vorgängige Ausnutzungsübertragung für die Berechnung der Mindestfläche von 2000 m2 relevant?	13
11.8. Kann der Ausnutzungsbonus im Rahmen eines einfachen Bebauungsplans mit einer Ausnutzungsübertragung kumuliert werden?	13
11.9. Wie kann eine Bebauungsplanpflicht abgelöst werden?.....	14

1. Vorbemerkungen

Die Revision vom 22. Februar 2018 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (neu PBG; BGS 721.11) ist per 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Mit dieser PBG-Änderung hat der Kantonsrat mitunter beschlossen, dass der einfache Bebauungsplan das bisherige Institut der Arealbebauung ersetzen soll. Der Grund für diesen Systemwechsel liegt darin, dass die Arealbebauungen früher einmal ein geeignetes Instrument waren, um auf einer grünen Wiese eine qualitativ hochstehende Überbauung zu realisieren. Sollte eine bestehende Arealbebauung jedoch geändert werden, zeigte sich in der Praxis, dass eine solche Änderung ein schwieriges Unterfangen sein konnte. Es gab immer Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die mit einer Anpassung der Arealbebauung nicht einverstanden waren. Konzeptionelle Änderungen einer Arealbebauung scheiterten häufig daran, dass sich die Eigentümerinnen und

Eigentümer nicht einigen konnten. Die Änderungen von Arealbebauungen waren mittlerweile, insbesondere auch im Hinblick auf Nachverdichtung und dem Zustimmungserfordernis der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zu einem Problem geworden, dass gelöst werden musste. Durch die Knappheit von unbebauten Bauzonen akzentuierte sich das Problem noch zunehmend, weil es immer weniger Arealbebauungen auf der grünen Wiese gab und vermehrt Arealbebauungen geändert werden mussten. Zur Lösung dieses Problems hat der Gesetzgeber den einfachen Bebauungsplan als neues Planungsinstrument eingeführt.

Das neue Recht sieht somit zwei Arten von Bebauungsplänen vor, nämlich den einfachen Bebauungsplan und den ordentlichen Bebauungsplan. Dem einfachen Bebauungsplan fällt dabei eine Doppelfunktion zu. Zum einen dient er als Ersatz für das Institut der Arealbebauung. Insofern orientiert er sich hinsichtlich der Mindestfläche des Planperimeters, den möglichen Abweichungen von der Einzelbauweise und des schlanken Erlassverfahrens an den für Arealbebauungen bisher geltenden Regelungen.¹ Zum anderen handelt es sich beim einfachen Bebauungsplan um ein neues Planungsinstrument, welches sich innerhalb des raumplanungsrechtlichen Stufenbaus den Sondernutzungsplänen zuordnen lässt. In dieser Hinsicht lehnt er sich an den bereits bekannten ordentlichen Bebauungsplan an, welcher für eine Fläche innerhalb der Bauzone Abweichungen von den ordentlichen Zonenvorschriften ermöglicht, um massgeschneiderte Lösungen zu verwirklichen.²

2. Rechtsgrundlage

Die rechtlichen Grundlagen für den Erlass von einfachen Bebauungsplänen finden sich auf Bundesebene in Art. 14 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700).

Dieser bestimmt, dass Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens ordnen. Die Nutzungsplanung arbeitet mit Rahmennutzungsplänen und mit Sondernutzungsplänen. Zu den Rahmennutzungsplänen gehört in der Regel der Zonenplan. Sondernutzungspläne sind z. B. Baulinien-, Bauungs-, Gestaltungs-, Quartier- oder Erschliessungspläne, wobei die Begriffe und Aufgaben von Kanton zu Kanton unterschiedlich sind.³ Die genannten Pläne ordnen die Bauungs- und Gestaltungsmöglichkeiten grösserer zusammenhängender Flächen näher und sie können bis in die Einzelheiten von Bauästhetik und Gebäudenutzung reichen.⁴

Der einfache Bebauungsplan gemäss Zuger Recht findet seine Rechtsgrundlage in § 32 und § 32^{bis} neu PBG. Die Vorschriften gehören zum 4. Abschnitt des Planungs- und Baugesetzes und dort zum Abschnittstitel «Sondernutzungspläne und Erschliessung». Unter der Ziff. 4.1. «Sondernutzungspläne» ist zuerst § 32 neu PBG eingeordnet, welcher als eine generelle Regelung sowohl auf den einfachen als auch auf den ordentlichen Bebauungsplan Anwendung

¹ § 32^{bis}, § 39a Abs. 1 i.V.m. § 38 und § 40 Abs. 1 lit. b neu PBG im Vergleich zu § 29 und § 45 ff. alt PBG.

² § 32 neu PBG.

³ Das RPG verwendet den Begriff Sondernutzungsplan nicht. Auch in den Kantonen ist die Terminologie sehr unterschiedlich. Es besteht eine grosse Vielfalt an verschiedenen Arten von Sondernutzungsplänen, die sich in ihrer Ausgestaltung stark unterscheiden können. Der jeweilige Sondernutzungsplan muss daher stets im Rahmen seiner spezifischen kantonalrechtlichen Normierung betrachtet werden.

⁴ Vgl. EJPD [Hg.]: Erläuterungen des Bundesamtes für die Raumplanung zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, S. 195 f.

findet. Im Anschluss daran folgt mit § 32^{bis} neu PBG eine Bestimmung, welche im Speziellen den einfachen Bebauungsplan regelt.

3. Begriff und Hauptmerkmale

Aufgrund der kantonalrechtlichen Normierung werden Bebauungspläne (so auch die einfachen) gemäss § 32 Abs. 1 neu PBG dahingehend umschrieben, dass sie die Bauweise über eine funktional zusammenhängende Landfläche innerhalb der Bauzone bestimmen. Weisen sie wesentliche Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise auf, so können darin Abweichungen von den kantonalen und gemeindlichen Bauvorschriften festgelegt werden. Da sich an dieser Begriffsdefinition auch infolge der Revision nichts geändert hat, besteht das Hauptmerkmal des Bebauungsplans als Sondernutzungsplan weiterhin in der grösseren Regelungsdichte im Verhältnis zur Grundordnung. Der Bebauungsplan kann im Interesse des Siedlungsbilds und der Umgebungsgestaltung von den ordentlichen Bauvorschriften abweichen. Er muss dabei diese Vorteile nicht bezwecken, wohl aber erkennbar mit sich bringen.⁵ Damit handelt es sich beim einfachen Bebauungsplan um einen klassischen, gebietsbezogenen Sondernutzungsplan, der darauf angelegt ist, in Ergänzung und zum Teil auch in Abweichung von der Regelbauweise eine städtebaulich, architektonisch und wohngygienisch einwandfreie Gesamtüberbauung zu ermöglichen.⁶ Zu diesem Zweck gilt der Bebauungsplan für die betroffenen Grundstücke als «Sonderbauordnung» und ist für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verbindlich.⁷ Dies bedeutet nicht, dass die von der Planung erfassten Grundstücke sofort nach den Regeln des Bebauungsplans zu überbauen sind.⁸ Sofern gebaut wird, besteht allerdings die Pflicht, die im Bebauungsplan getroffenen Festlegungen zu erfüllen.⁹ Ein Bauzwang wird damit indessen nicht statuiert.¹⁰

4. Anwendung

Einfache Bebauungspläne können nur über Gebiete erlassen werden, die in der Bauzone liegen und eine Mindestfläche von 2000 m² umfassen.¹¹ Während Bebauungspläne in unbebauten

⁵ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 10. Juni 2013 [V 2012/106] E. 3a/bb.

⁶ BGE 135 II 209 E. 5.2

⁷ Art. 21 Abs. 1 RPG.

⁸ Im Vergleich zu Rahmennutzungsplänen sind Sondernutzungspläne in der Regel auf eine rasche Umsetzung ausgerichtet, was auf die Beurteilung der Planbeständigkeit Einfluss haben kann (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_429/2012 vom 15. April 2013 E. 5.2).

⁹ Eine den Vorgaben des (einfachen) Bebauungsplans abweichende «Zwischennutzung» widerspricht daher dem Sinn und Zweck dieses Sondernutzungsplans (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 28. Januar 2010 [V 2008/161] E. 3e).

¹⁰ Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Zürich 1999, 3. Aufl., N 319.

¹¹ Soweit eine kleinere Fläche erfasst werden soll, geschieht dies über den ordentlichen Bebauungsplan. Selbst wenn in der Regel lediglich grössere Gebiete Gegenstand eines Bebauungsplans bilden, hat der Gesetzgeber für den ordentlichen Bebauungsplan keine flächenmässige Minimalanforderungen statuiert. Auch widerspricht es nicht dem Sinn und Zweck der Raumplanung, wenn nur für ein kleineres Gebiet eine von der Grundordnung losgelöste Spezialbauordnung erlassen wird. Gerade im Hinblick auf die Verdichtung bereits überbauter Gebiete kann sich dies zweifellos aufdrängen. Dass sich auch kleinere Gebiete zweckmässig und qualitativ beplanen lassen, mag zwar herausfordernd, aber nicht unmöglich sein (vgl. hierzu Entscheid des Baurekursgerichts des Kantons Zürich vom 8. Februar 2019 [BRGE I Nr. 0010/2019] E. 6.2). Deshalb erscheint es nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber hierzu nicht das Planungsinstrument des einfachen Bebauungsplans, sondern der Erlass eines ordentlichen Bebauungsplans vorgesehen hat.

Gebieten («grüne Wiese») in der Zwischenzeit immer seltener geworden sind, werden sie heute verstärkt für Gebiets- resp. Quartiererneuerungen herangezogen. Ihnen kommt, insbesondere in städtischen Gegenden, eine besondere Bedeutung bei der baulichen Verdichtung bereits überbauter Gebiete zu. Hierzu ist es denkbar, dass die Behörde einfache Bebauungspläne festsetzt, die sich bewusst auf einzelne, spezifische Anordnungen beschränken.¹² Daneben dienen sie auch der Gestaltung von landschaftlich besonders empfindlichen Gebieten.¹³ Beim einfachen Bebauungsplan handelt es sich demnach um ein flexibles Planungsinstrument zur Verwirklichung massgeschneiderter Lösungen im Rahmen der gesetzlich definierten Abweichungsmöglichkeiten.¹⁴

5. Inhalt

Den «typischen» Planinhalt gibt es nicht. Je nach Lage im Ortsgefüge kann der Regelungsbedarf stark variieren. Naturgemäss bestimmt sich der Inhalt über den mit dem einfachen Bebauungsplan verfolgten Zweck. Es erscheint daher sinnvoll, in den Sonderbauvorschriften eine Zweckbestimmung aufzunehmen, welche eine Aussage über die planerische Absicht des einfachen Bebauungsplans enthält. Für den Planinhalt sind weiter auch die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu beachten.¹⁵ Mögliche Inhalte von einfachen Bebauungsplänen sind:

- Bebauung (Geschosszahl, Gesamthöhe, Gestaltung etc.)
- Nutzung (Art, Mass und Lage der Nutzungen näher ordnen)
- Erschliessung (Fuss-/Veloverkehr, individueller/öffentlicher Verkehr, Parkierung etc.)
- Freiraum (Gemeinschaftsanlagen, Grünflächen, Bepflanzungen, Topografie etc.)
- Umweltschutz (Lärmschutz, Raumakustik, erneuerbare Energien etc.)
- Ver- und Entsorgung (Anordnung Ver- und Entsorgungsanlagen etc.)
- Landumlegung und Grenzberreinigung¹⁶

Als Ausgleich zu diesen planerischen Anordnungen werden mit dem einfachen Bebauungsplan in der Regel Abweichungen von der Einzelbauweise beantragt. Soweit es daher um Planelemente geht, die der Verwirklichung der genannten Ziele dienen, sind sie dem verbindlichen Planinhalt zuzuordnen. Mithin sind in den Plangrundlagen oder den dazugehörigen Sonderbauvorschriften die beabsichtigten wesentlichen Vorzüge sowie die zu gewährenden Abweichungen von der Grundordnung aufzuführen. Daneben sind weitere Planinhalte möglich, denen jedoch meist nur orientierender Charakter zukommt.¹⁷

¹² Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Zürich 1999, 3. Aufl., N 318.

¹³ Vgl. illustrativ BGE 115 Ia 339 f. E. 5a.

¹⁴ Gisler, Ausgewählte Fragen zum Gestaltungsplan im Kanton Schwyz, in: ZBI 8/2000, S. 394 f.; Beachte: Spezialfälle sind Hochhäuser und Einkaufszentren, die bereits von Gesetzes wegen einen Bebauungsplan voraussetzen (§ 10b und § 11 neu PBG). Ob dabei auch der Erlass eines einfachen Bebauungsplans genügt, erscheint fraglich. Zumindest im Zusammenhang mit der Erstellung von Hochhäusern ging der Gesetzgeber davon aus, dass es dazu eines ordentlichen Bebauungsplans bedarf (siehe Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 11. April 2017 zur Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) – Teil 2: Anpassungen aufgrund von parlamentarischen Vorstössen und Erfahrungen aus der Praxis, S. 7). Dafür spricht ebenso die für Hochhäuser massgebliche Mindesthöhe von 30 m, welche die für einfache Bebauungspläne vorgesehenen Abweichungen in der Regel klar überschreiten dürfte (vgl. § 32^{bis} Abs. 3 neu PBG).

¹⁵ Art. 1 und 3 RPG.

¹⁶ Art. 20 RPG und § 48 ff. neu PBG.

¹⁷ Gisler, a.a.O., S. 406.

Die Inhalte der gebietsbezogenen Sondernutzungspläne sind vielfach das Ergebnis von kooperativen Planungen.¹⁸ Unzulässig sind Planinhalte und Sonderbauvorschriften, die entweder nicht in den Regelungsbereich des Planungs- und Baurechts fallen (z. B. Signalisationsmassnahmen) oder jene, die ihre Grundlage nicht im öffentlichen Recht haben (z. B. die Verpflichtung, bestimmte Dienstbarkeiten einzugehen, oder Fragen der Finanzierung bzw. Abgeltung) oder über Maximalrahmen hinausgehen.¹⁹

6. Vorzüge

Gemäss § 32 Abs. 1 neu PBG können einfache Bebauungspläne von den kantonalen und gemeindlichen Bauvorschriften abweichen, wenn sie gegenüber der Einzelbauweise wesentliche Vorzüge aufweisen. Wesentliche Vorzüge im Sinn des Gesetzes sind: a) besonders gute architektonische Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie der Freiräume; b) besonders gute städtebauliche Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild.²⁰ Damit spricht der Gesetzgeber in erster Linie die wesentlichen Vorzüge bezogen auf die Hauptmerkmale des (einfachen) Bebauungsplans an.²¹ Die Aufzählung ist jedoch nicht abschliessend. Bereits nach bisherigem Recht wurden bei Bebauungsplänen weitere Vorteile zugelassen. Als Beispiele erwähnt wurden bessere Fusswege, eine bessere Versorgung des Quartiers mit Gütern des täglichen Bedarfs, preisgünstiger Wohnungsbau sowie Begegnungsstätten mit kommerziellem oder ideellem Hintergrund.²² Auch die Rechtsprechung geht von einem breiten Fächer an möglichen Vorteilen aus. Namentlich verweist sie dazu auf die Förderung von städtebaulich und architektonisch besonders gut gestaltete Siedlungen mit hoher Wohn-, Arbeits- und Freiraumqualität; zweckmässige Anordnung von Nutzflächen; die Gewährleistung einer optimalen Gesamterschliessung; die Ausscheidung von attraktiven Freiräumen und die Sicherstellung einer sorgfältigen Gestaltung unter dem Aspekt der Ökologie; die Beschränkung von Immissionen und Emissionen und die rationelle Nutzung von Energieressourcen sowie die zweckmässige Ausscheidung von Ver- und Entsorgungsanlagen.²³ Schliesslich gilt auch ein über das bundesrechtliche Minimum hinausgehendes behinderten- und betagtegerechtes Bauen als ein «Vorzug» im Sinne von § 32 neu PBG.²⁴

¹⁸ Aemisegger/Kissling, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, N 63 zu Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung.

¹⁹ Gisler, a.a.O., S. 406; Soweit es um die Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinwesen und den Planbetroffenen im Vorfeld der Planung geht, steht für ordentliche Bebauungspläne das Vorentscheidverfahren gemäss § 4 neu V PBG zur Verfügung. Ist der Planungsprozess (samt Finanzierung) bei einem einfachen Bebauungsplan vorab festzulegen, kann hierfür auf das Mittel des verwaltungsrechtlichen Vertrags zurückgegriffen werden (vgl. unten Ausführungen zum «Verfahren»).

²⁰ § 32 Abs. 2 neu PBG.

²¹ Vgl. oben Ausführungen zum «Begriff und Hauptmerkmale».

²² Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 9. September 1997 zur Totalrevision des Baugesetzes - Planungs- und Baugesetz (PBG), S. 39 [Vorlagen Nr. 478.1].

²³ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 10. Juni 2013 [V 2012/106] E. 3a/cc.

²⁴ Antwort des Regierungsrates vom 10. September 2019 zur Interpellation von Manuela Leemann und Isabel Liniger betreffend Berücksichtigung des hindernisfreien Bauens bei Gesetzgebungsprojekten, S. 3 und 4 [Vorlagen Nr. 2967.2].

7. Bestandteile

Ein einfacher Bebauungsplan setzt sich aus einem Situationsplan und aus den Sondernutzungs- bzw. Sonderbauvorschriften zusammen. Diese Bestandteile sind rechtsverbindlich. Hinzu kommt der Planungsbericht (nach Art. 47 RPV²⁵), dem eine erläuternde Funktion zukommt. Je nach Aufgabenstellung kann die Gemeinde weitere Bestandteile verlangen, wobei es sich in der Regel um nicht rechtsverbindliche Bestandteile handelt (z. B. Richtprojekt, Modell/Visualisierungen, Verkehrs- und/oder Lärmgutachten, Umgebungs- und/oder Freiraumkonzepte etc.).

Das Gesetz verwendet den Begriff «Bestandteile» auch dazu, um diejenigen Elemente aufzuzählen, über welche der einfache Bebauungsplan in der Regel Bestimmungen zu enthalten hat. Mithin bedarf es der Regelung verschiedener Gesichtspunkte planungsrechtlicher und/oder baupolizeilicher Art, damit der einfache Bebauungsplan seine Funktion als Spezialbauordnung für ein bestimmtes Gebiet erfüllen kann. In dieser Hinsicht nennt § 32 Abs. 3 neu PBG beispielhaft²⁶ Vorschriften betreffend die Festlegung von Baulinien, über die Art und das Mass der Nutzung der Grundstücke, die Verkehrserschliessung, die Anordnung von Baukörpern, die Gesamthöhe, die Abstände und insbesondere die Freiräume. Welche (inhaltlichen) Bestandteile der einfache Bebauungsplan im Einzelnen tatsächlich zu enthalten hat, unterscheidet sich je nach Anwendungsfall. Der Inhalt eines einfachen Bebauungsplans ergibt sich folglich aus den zu regelnden Verhältnissen, womit dem Gebot der Verhältnismässigkeit («Notwendigkeit») besondere Bedeutung zukommt.²⁷ Massgebend für die Inhaltsbestimmung des einfachen Bebauungsplans bleiben demnach die konkreten Gegebenheiten. Dazu gehören das bestehende bauliche und natürliche Umfeld des Plangebiets einerseits sowie Funktion und Grösse der mit dem einfachen Bebauungsplan angestrebten Überbauung andererseits.²⁸ Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug hat für den ordentlichen Bebauungsplan den minimalen Inhalt unter Bezugnahme auf die Lehre und Rechtsprechung festgelegt. Dazu gehören die Baubereiche, aus welchen die Lage, die maximale horizontale Ausdehnung sowie die internen und externen Abstände der künftigen Bauten ersichtlich sind. Weiter muss dem Bebauungsplan die vertikale Ausdehnung inkl. den maximalen Gebäudehöhen und der Dachform der Bauten entnommen werden können. Ferner müssen Angaben über die Gliederung und Gestaltung der Bauten, über die Frei-, Spiel- und Grünflächen, über die interne Erschliessung durch Fusswege und Strassen sowie über die ober- und unterirdische Parkierung enthalten sein.²⁹ Es ist auch für die Erarbeitung eines einfachen Bebauungsplans zu empfehlen, sich bei der Frage, welche Bestandteile zwingend einer Regelung bedürfen, am dargestellten Raster zu orientieren. Dies erscheint zumindest dann zweckmässig, wenn ein Plangebiet neu überbaut werden soll.³⁰

²⁵ Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

²⁶ Der Gesetzgeber hat im Vergleich zur Vorgängerregelung (§ 32 Abs. 3 alt PBG) auf die Formulierung «in der Regel» verzichtet. Nach der hier vertretenen Auffassung kann dies jedoch nicht dazu führen, dass die Bestandteile für jeden Bebauungsplan nunmehr verbindlich festgelegt sind. Eine solche Regelung würde die in concreto zu regelnden Verhältnisse ausblenden und liefe damit Sinn und Zweck des (einfachen) Bebauungsplans als flexibles Planungsinstrument zuwider.

²⁷ Vgl. Zaugg, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 3. Aufl., Bern 2010, N 3 zu Art. 88/89; Zimmerlin, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Aarau 1985, N 4 zu § 141; Eschmann, Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht, Zürcher Diss. 1984, S. 83 und 116).

²⁸ Vgl. LGVE 2000 II Nr. 6 E. 4b.

²⁹ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 10. Juni 2013 [V 2012/106] E. 3b/aa.

³⁰ Die Anforderungen an die minimal festzulegenden Bestandteile können je nach Zwecksetzung variieren. Es ist daher denkbar, dass sich der Planinhalt beim Bauen im Bestand und einer damit einhergehenden Verdichtung des Plangebiets auf wenige ausgewählte Bestandteile konzentriert.

8. Detaillierungsgrad

Der einfache Bebauungsplan – anders als die Baubewilligung – muss nicht in allen Teilen einen hohen Detaillierungsgrad aufweisen. Grundsätzlich wird es als verfehlt angesehen, bereits im Rahmen der Sondernutzungsplanung jedes Detail festlegen zu wollen.³¹ Pläne, die zu sehr ins Detail gehen, veralten rasch und können auf künftige Entwicklungen nicht reagieren. Gerade Unterlagen, denen lediglich orientierender Charakter zukommt, stellen im Hinblick auf die Projektierungen einen oftmals gewünschten Planungsspielraum sicher. Festzuhalten ist, dass je mehr von der zonengemässen Nutzung abgewichen wird, desto höhere Anforderungen dürfen an die Bestimmtheit des Planinhalts gestellt werden.³²

Wo Sondernutzungspläne im Hinblick auf ein konkretes Bauprojekt erlassen werden, können diese einen derart hohen Detaillierungsgrad aufweisen, dass dadurch das Bauvorhaben bereits präjudiziert wird. Ein solch detaillierter Sondernutzungsplan kann deshalb Elemente eines baurechtlichen Vorentscheids mit den Wirkungen einer eigentlichen Baubewilligung enthalten, deren Rechtmässigkeit im Baubewilligungsverfahren nicht mehr überprüft werden kann.³³ Dies bedeutet, dass allfällige Einwände gegen das Bauprojekt bereits im Planungsverfahren vorgebracht werden müssen, da der Sondernutzungsplan aufgrund des Prinzips des einmaligen Rechtsschutzes im Rahmen des nachfolgenden Baubewilligungsverfahrens grundsätzlich nicht mehr angefochten werden kann.³⁴ Die auf dieser Stufe verbindliche und sehr detaillierte Festlegung der baulichen Möglichkeit führt allerdings auch dazu, dass gewisse Abklärungen bereits im Verfahren der Sondernutzungsplanung durchgeführt werden müssen. Das Bundesrecht trägt diesem Umstand bereits von Gesetzes wegen bei der Realisierung von Anlagen Rechnung, die der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegen.³⁵ Die Ergebnisse der UVP sind alsdann bei der Planfestsetzung zu berücksichtigen. Ebenso kann es aufgrund des Detaillierungsgrads bzw. der verbindlichen Vorgaben erforderlich sein, im Sondernutzungsplanverfahren bereits allfällige Ausnahmegenehmigung einzuholen.³⁶ Dies resultiert aus der Überlegung, dass die Bauherrschaft darauf vertrauen darf, die planerisch festgelegten Nutzungsmöglichkeiten vollumfänglich auszuschöpfen, selbst wenn der Sondernutzungsplan bloss Maximalwerte bezeichnet. Dieser hat daher in allen möglichen Nutzungsvarianten mit dem Recht vereinbar zu sein.³⁷

³¹ Bösch, Brennpunkte des Zürcher Gestaltungsplans, in: PBG aktuell – Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht, S. 18; vgl. auch Gisler, a.a.O., S. 407; In diesem Sinn muss die Erschliessung in einem Sondernutzungsplan nicht bis in alle Details verbindlich geregelt werden. Es ist möglich und zulässig, Detailfragen der Erschliessung ins Baubewilligungsverfahren zu verweisen (Urteil des Bundesgerichts 1C_108/2018 vom 26. Oktober 2018 E. 5.4).

³² Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 14 N 13; BGE 121 I 117 E. 4c).

³³ Illustrativ Urteil des Bundesgerichts 1C_583/2017 vom 11. Februar 2019 E. 4.

³⁴ BGE 131 II 103 E. 2.4.1, wo in allgemeiner Weise festgehalten wird, dass ein Sondernutzungsplan Randbedingungen festlegt, die im anschliessenden Baubewilligungsverfahren verbindlich sind, da eine akzessorische Überprüfung des Nutzungsplans im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich ausgeschlossen ist.

³⁵ Art. 5 Abs. 3 Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011).

³⁶ Geht es dabei um eine bundesrechtliche Ausnahmegenehmigung, liegt zugleich eine Bundesaufgabe gemäss Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 lit. b Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) vor (siehe z. B. Urteil des Bundesgerichts 1C_583/2017 vom 11. Februar 2019 E. 5.2).

³⁷ Urteil des Bundesgerichts 1C_583/2017 vom 11. Februar 2019 E. 5.2.

9. Abweichungen

Erfüllt ein einfacher Bebauungsplan die Voraussetzungen von Abs. 2, sind gemäss § 32^{bis} Abs. 3 lit. a bis d neu PBG folgende Abweichungen von der Einzelbauweise zulässig:

- Die Geschosszahl darf um ein Geschoss erhöht werden.³⁸
- Das Nutzungsmass darf um maximal 20 % erhöht werden.
- Die arealinternen Grenz- und Gebäudeabstände dürfen unterschritten werden.
- Die maximal zulässige Gebäudelänge darf um höchstens 50 % überschritten werden.

Der Gesetzestext klärt, dass der Rahmen möglicher Abweichungen von der Einzelbauweise verbindlich festgelegt wird. Dies ergibt sich auch aus den Materialien.³⁹ Die aufgeführten Abweichungen lehnen sich inhaltlich an die bisher für Arealbebauungen erlassenen (kommunalen) Regelungen an. Zukünftig steht es jedoch den Gemeinden nicht mehr zu, weitergehende Abweichungen in ihren Bauordnungen vorzusehen. Die kantonrechtliche Bestimmung ist somit auch in dieser Hinsicht keiner Ergänzung zugänglich.⁴⁰ Sie sind abschliessend. Generell ist zu beachten, dass die vorliegende Regelung der Erlassbehörde keinen «Freipass» für Abweichungen im erwähnten Maximalmass gibt. Damit von der Einzelbauweise abgewichen werden kann, muss der einfache Bebauungsplan bestimmten Qualitätsanforderungen genügen bzw. wesentliche Vorzüge aufweisen. Demnach würde ein «Automatismus» für Privilegierungen der Nutzungsmodalitäten dem Wesen des einfachen Bebauungsplans nicht gerecht. Sofern im Rahmen eines einfachen Bebauungsplans Abweichungen von der Einzelbauweise geltend gemacht werden, sind diese einlässlich und sachgerecht zu begründen. D. h. es ist in nachvollziehbarer Weise aufzuzeigen, inwiefern der einfache Bebauungsplan gegenüber der Einzelbauweise wesentliche Vorzüge mit sich bringt bzw. für das Plangebiet zu einer «besseren» Lösung führt.⁴¹ Ebenfalls ist darauf hinzuweisen, dass je stärker von der Einzelbauweise abgewichen werden soll, desto höhere Anforderungen an den Detaillierungsgrad des Planinhalts sowie an die Dichte der Begründung zu stellen sind.⁴² Diese Obliegenheit zu einer entsprechenden Begründung ist Sache der Bauherrschaft sowie der kommunalen Behörde als Erlassinstanz.⁴³ Letzteres folgt bereits aus dem Umstand, dass der Erlassbehörde mit Bezug auf Abweichungen von der Einzelbauweise ein Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum zusteht.⁴⁴

³⁸ Definiert die Bauordnung eine maximale Gebäudehöhe (bzw. mit der Anpassung an die Begrifflichkeiten der IVHB eine maximale Gesamt- und/oder Fassadenhöhe), darf das im Rahmen eines einfachen Bebauungsplans zusätzlich beantragte Geschoss die erwähnten Höhenbestimmungen überschreiten.

³⁹ Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 11. April 2017 betreffend Teilrevision des Planungs- und Baugesetz (PBG) – Teil 2: Anpassungen aufgrund von parlamentarischen Vorstössen und Erfahrungen aus der Praxis, S. 4.

⁴⁰ Beim einfachen Bebauungsplan wird auf eine Vorprüfung sowie eine Genehmigung durch eine kantonale Behörde verzichtet. Dies setzt allerdings voraus, dass die zulässigen Abweichungen von der Einzelbauweise abschliessend im PBG definiert werden. Damit kann die Vereinbarkeit mit Bundesrecht (Art. 26 Abs. 1 RPG) gewährleistet werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_518/2010 vom 22. März 2011 E. 2).

⁴¹ Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1991, N 388; vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 10. Juni 2013 [V 2012/106] E. 3a/bb.

⁴² Vgl. Gisler, a.a.O., S. 407.

⁴³ Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_416/2007 vom 3. Oktober 2008 E. 4.3.

⁴⁴ Kneubühler, Die Begründungspflicht, Bern 1998, S. 186.

10. Verfahren

Es kann davon ausgegangen werden, dass auch der einfache Bebauungsplan das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit zwischen den Bauwilligen und der Gemeinde sein wird. Die Federführung liegt formell jedoch bei der Gemeinde, die zuständig für den Erlass eines einfachen Bebauungsplans ist. Die Initiative zur Verfahrenseinleitung kann entweder von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern kommen, welche mindestens über die Hälfte der Bebauungsplanfläche verfügen, oder vom Gemeinderat ausgehen.⁴⁵ Im Gegensatz zum ordentlichen Bebauungsplan sieht das Gesetz für den einfachen Bebauungsplan kein Vorentscheidverfahren gemäss § 4 neu V PBG vor. Soweit im Rahmen eines kooperativen Prozesses vorab die Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinwesen und den Planbetroffenen geregelt werden soll (z. B. Zuständigkeit für die Erarbeitung des einfachen Bebauungsplans, Ansprechpartner, zeitlicher Rahmen, Finanzierung etc.), kann hierfür auf das Mittel des verwaltungsrechtlichen Vertrags zurückgegriffen werden. Solche Verträge ergänzen die hoheitliche Planung und können insbesondere auch der Beseitigung von Unklarheiten dienen.⁴⁶ Das Erlassverfahren für den einfachen Bebauungsplan richtet sich schliesslich nach der Bestimmung von § 38 neu PBG. Eine Vorprüfung durch die Baudirektion sowie die Genehmigung durch eine kantonale Behörde (Art. 26 RPG) ist dabei nicht vorgesehen.⁴⁷ Für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines einfachen Bebauungsplans holt die zuständige Behörde die erforderlichen Mitberichte ein.⁴⁸ Danach wird der bereinigte Entwurf in der betreffenden Gemeinde öffentlich aufgelegt. Die Betroffenen sind, soweit möglich, direkt zu benachrichtigen. Für die Gewährung des rechtlichen Gehörs ist die Amtsblattpublikation massgebend.⁴⁹ Während der Auflagefrist (für einfache Bebauungspläne 30 Tage⁵⁰) kann bei der zuständigen Behörde Einsprache erheben, wer von den Plänen berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Unterlassung oder Änderung hat.⁵¹ In einfachen Fällen kann auf die Publikation im Amtsblatt verzichtet werden, doch sind die Betroffenen direkt zu benachrichtigen. Ihr Einspracherecht ist zu gewährleisten.⁵² Erlassbehörde ist der Gemeinderat. Er beschliesst die einfachen Bebauungspläne.⁵³ Der Gemeinderat kann seine Befugnis zum Erlass von einfachen Bebauungsplänen nicht an eine untere gemeindliche Behörde delegieren, weil er hier als Planbehörde und nicht als Baubewilligungs- und Baupolizeibehörde fungiert.⁵⁴ Letztlich sind im Verfahren des einfachen Bebauungsplans nur die rechtskräftigen Beschlüsse vom Gemeinderat zur Orientierung der Öffentlichkeit im Amtsblatt zu publizieren.⁵⁵ Für das Rechtsmittelverfahren gelten die Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; 162.1), wobei die Beschwerdefrist gegen Beschlüsse über den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von einfachen Bebauungsplänen gestützt auf § 67 Abs. 2 lit. c neu PBG 20 Tage beträgt.

⁴⁵ § 32^{bis} Abs. 1 neu PBG.

⁴⁶ Aemisegger/Kissling, a.a.O., N 55 ff. zu Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung.

⁴⁷ § 39a Abs. 2 und § 42 Abs. 1 neu PBG e contrario.

⁴⁸ Sind kantonale Interessen tangiert (Kantonsstrassen, Denkmalpflege etc.), verfasst das Amt für Raum und Verkehr (ARV) zuhanden der Erlassbehörde einen kantonalen Gesamtentscheid. Dazu sind die Unterlagen via GemDat dem ARV zu überweisen.

⁴⁹ § 38 Abs. 1 neu PBG.

⁵⁰ § 47a Abs. 1 lit. b Ziff. 2 neu PBG.

⁵¹ § 38 Abs. 2 neu PBG.

⁵² § 38 Abs. 3 neu PBG.

⁵³ § 7 Abs. 2 lit. c in Verbindung mit § 40 Abs. 1 lit. b neu PBG.

⁵⁴ Vgl. § 7 Abs. 4 neu PBG.

⁵⁵ § 38 Abs. 4 neu PBG; § 41 neu PBG findet auf den einfachen Bebauungsplan keine Anwendung, da die Bestimmung im Zusammenhang mit dem Einwendungsverfahren gemäss § 39 neu PBG steht.

Ergänzend muss zudem auf die Regelungen in § 32 Abs. 4 und 5 neu PBG hingewiesen werden. Danach steht die Gemeinde in der Pflicht, auf ihre Kosten einen neuen einfachen Bebauungsplan auszuarbeiten und innerhalb von drei Jahren zu beschliessen, wenn der Erste in einem Gebiet mit Bebauungsplanpflicht abgelehnt wurde. Kommt dieser Beschluss nicht zu Stande, entfällt die Bebauungsplanpflicht und Baugesuche sind nach den geltenden Vorschriften zu beurteilen (Abs. 4). Geregelt wird auch ein weiterer Anwendungsfall, indem die Gemeinde ihrer grundsätzlichen Zuständigkeit zur Erarbeitung eines einfachen Bebauungsplans nicht genügend nachkommt und es versäumt, der Entscheidbehörde den einfachen Bebauungsplan innerhalb von zwei Jahren seit erstmaligem Begehren der Grundeigentümerschaft vorzulegen. Tritt diese Konstellation ein, kann die betreffende Grundeigentümerschaft innerhalb von zwei weiteren Jahren einen eigenen einfachen Bebauungsplan erarbeiten und dem Gemeinderat einreichen, welcher darüber entscheiden muss (Abs. 5).

11. Einzelfragen

11.1. Wie detailliert muss der Planungsbericht für einen einfachen Bebauungsplan sein?

Artikel 47 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) umschreibt den Inhalt des Planungsberichts. Diese generelle Umschreibung gibt den Rahmen vor. Da Nutzungspläne nach Art. 14 RPG sehr unterschiedliche Ausprägungen haben können (von einer kleinen Planänderung bis hin zu einem Rahmennutzungsplan), kommt man in der Praxis um eine Differenzierung der Anforderungen an den Planungsbericht nicht herum. Somit hat sich die Berichterstattung auf das Wesentliche zu beschränken und muss der Bedeutung und dem Umfang des einfachen Bebauungsplans angepasst sein. Auf die zentralen und kritischen Punkte des einfachen Bebauungsplans (namentlich die beantragten Abweichungen und die wesentlichen Vorzüge) ist einzugehen.⁵⁶

11.2. Kann das Bebauungsplan- und Baubewilligungsverfahren gleichzeitig durchgeführt werden?

Beim einfachen Bebauungsplan und den darauf basierenden Baugesuchen handelt es sich um zwei separate Verfahren. Der einfache Bebauungsplan wird in einem Sondernutzungsplanverfahren durch den Stadtrat/Gemeinderat erlassen und das jeweilige Baugesuch muss das Baubewilligungsverfahren durchschreiten. Das Bebauungsplan- und das Baubewilligungsverfahren können separat (zuerst der Bebauungsplan und nachgelagert das entsprechende Baugesuch) oder gleichzeitig und koordiniert durchgeführt werden. Werden die Verfahren aufeinander abgestimmt (d. h. gleichzeitige öffentliche Auflage des Sondernutzungsplans und des Baugesuchs sowie gleichzeitiger Erlass des Bebauungsplans und Erteilung der Baubewilligung), muss die Baubewilligung mit der Nebenbestimmung versehen werden, dass sie unter dem Vorbehalt der Rechtskraft des Sondernutzungsplans steht.

⁵⁶ Vgl. zum Ganzen Aemisegger/Kissling, a.a.O., N 45 ff. zu Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung mit weiteren Hinweisen.

11.3. Müssen im Bebauungsplanverfahren Bauprofile errichtet werden?

Gegenstand eines Bebauungsplanverfahrens bildet kein konkretes Bauprojekt. Im Bebauungsplanverfahren sind somit für die im Planperimeter zukünftig zu realisierenden Baukörper noch keine Bauprofile zu setzen. Hingegen sind im Baubewilligungsverfahren vor der Publikation des Baugesuchs die geplanten Gebäude auszustecken (§ 48 neu V PBG).

11.4. Werden mit dem einfachen Bebauungsplan die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung ausreichend gewahrt?

Nach Art. 4 RPG unterrichten die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach dem Raumplanungsgesetz (Abs. 1); sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Abs. 2); die Pläne sind öffentlich (Abs. 3). Die Mitwirkung im Sinne von Art. 4 RPG stellt eine Einflussmöglichkeit dar, die von den Instrumenten der direkten Demokratie und des Rechtsschutzes zu unterscheiden ist. Sie gehört wie das Vernehmlassungsverfahren zu jenen institutionellen Formen, die keine rechtliche Bindung, sondern bloss politische Einflussnahme bewirken. Festzuhalten ist, dass den zuständigen Behörden bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 RPG ein weiter Handlungsspielraum zusteht. Das gilt insbesondere für die Bestimmung des Kreises, der in ein Mitwirkungsverfahren einzubeziehen ist. Als Mindestgarantie fordert Art. 4 RPG dabei, dass die Planungsbehörden neben der Freigabe der Entwürfe zur allgemeinen Ansichtsäusserung Vorschläge und Einwände nicht nur entgegennehmen, sondern auch materiell beantworten. Es genügt allerdings, wenn sich die Behörden inhaltlich mit den Vorschlägen und Einwänden befassen; eine individuelle Beantwortung wird nicht verlangt.⁵⁷

Den Mindestanforderungen von Art. 4 RPG wird üblicherweise durch eine öffentliche Auflage der Planentwürfe oder Pläne erfüllt.⁵⁸ Das Erlassverfahren für den einfachen Bebauungsplan sieht ebenfalls vor, dass der bereinigte Entwurf in der betreffenden Gemeinde öffentlich aufgelegt wird. Zudem wird das Plangeschäft im Amtsblatt publiziert.⁵⁹ Dadurch wird erreicht, dass nicht nur die direkt Betroffenen, sondern auch weitere Kreise der Bevölkerung über die beabsichtigte Planung informiert werden.⁶⁰ Obschon das PBG lediglich die Einsprachemöglichkeit für die von der Planung direkt Betroffenen erwähnt, wird dadurch nicht ausgeschlossen, dass auch die «weitere Bevölkerung» Anregungen während der Auflagefrist einreichen können.⁶¹ Diese Vorbringen sind – wie bereits gehört –

⁵⁷ Vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1C_243/2017 vom 5. Februar 2018 E. 5.3.2. bis E. 5.3.5.

⁵⁸ Vgl. § 7 Abs. 2 PBG ZH; Art. 60 BauG BE; § 61 Abs. 1 PBG LU; § 109 Abs. 1 BPG BS.

⁵⁹ § 38 Abs. 1 neu PBG.

⁶⁰ An dieser Stelle ist zudem darauf hinzuweisen, dass bezüglich der im kantonalen Recht festgelegten Abweichungen von der Einzelbauweise (§ 32^{bis} Abs. 3 neu PBG) bereits eine umfassende Mitwirkung stattgefunden hat. Die Baudirektion wies im Auftrag des Regierungsrats in den Medien auf die Vernehmlassungsmöglichkeiten sowohl zu den PBG-Revisionen (Teil 1 und 2) als auch zur V PBG-Totalrevision hin. Alle interessierten Kreise waren eingeladen, an der Vernehmlassung teilzunehmen.

⁶¹ Den Kantonen bleibt es insbesondere unbenommen, Planentwürfe nicht nur zur allgemeinen Mitwirkung der Bevölkerung, sondern auch zur Eröffnung eines dem individuellen Rechtsschutz dienenden Einspracheverfahrens für die

nicht individuell zu beantworten, sondern dürfen in genereller Weise behandelt werden. Der Klarheit halber empfiehlt es sich deshalb, den Publikationstext für den einfachen Bebauungsplan wie folgt zu ergänzen:

«Während der Auflagefrist kann beim Gemeinderat/Stadtrat, [Adresse], Einsprache erheben, wer von den Plänen berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Unterlassung oder Änderung hat.

Zudem ist jedermann im Sinne von Art. 4 Abs. 2 RPG berechtigt, bei der Planung mitzuwirken, indem beim Gemeinderat/Stadtrat während der Auflagefrist schriftlich Bemerkungen und Vorschläge eingereicht werden können.»

11.5. Setzt der einfache Bebauungsplan für seine Beurteilung immer ein Richtprojekt voraus?

Ein Richtprojekt gehört nicht zu den zwingend notwendigen Bestandteilen eines einfachen Bebauungsplans.⁶² Auch das Gesetz verlangt dies nicht. Festgestellt werden kann, dass in der Praxis zahlreiche Sondernutzungspläne bereits sehr detailliert sind, oftmals verursacht durch das Vorliegen eines Richtprojekts.⁶³ Nicht selten wird dann bei der Erarbeitung der Baugesuchspläne erkannt, dass die verbindlichen Vorgaben eventuell nicht realisierbar sind. Dies birgt die Gefahr von suboptimalen baulichen Ausführungen oder Mehrkosten, weil eine Änderung des einfachen Bebauungsplans notwendig wird, obwohl die Zeit hierfür in der Regel fehlt.⁶⁴ Im Grundsatz dient ein Richtprojekt der Veranschaulichung der sich aus einem einfachen Bebauungsplan ergebenden Baumöglichkeiten. Besonders dann, wenn mit dem einfachen Bebauungsplan eine besonders gute architektonische Gestaltung der Bauten und Anlagen als wesentlicher Vorzug geltend gemacht wird, kann das Vorliegen eines Richtprojekts als Massstab für die qualitative Beurteilung sinnvoll sein. Dies wäre beispielsweise denkbar, wenn ein Neubau an einer städtebaulich bedeutenden Lage geplant ist und eine qualitätsvolle innere Verdichtung erfolgen soll. Insoweit erscheint es naheliegend, wenn die Erlassbehörde vor ihrem Entscheid wissen möchte, wie das Plangebiet überbaut werden soll. Ein angemessener Planungsspielraum sollte aber in jedem Fall belassen werden.⁶⁵ Wird mit dem einfachen Bebauungsplan zugleich ein konkretes Bauprojekt eingereicht, dürfte sich die Frage nach einem Richtprojekt erübrigen. In diesem Fall kann das Planverfahren mit dem Baubewilligungsverfahren parallel geführt werden. Zu beachten ist, dass dann die Baubewilligung mit der Rechtskraft des einfachen Bebauungsplans zu verknüpfen ist.

direkt Betroffenen aufzulegen (Aemisegger/Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010 N 19 zu Art. 33 RPG).

⁶² Siehe oben Ausführungen unter dem Titel «Bestandteile».

⁶³ Als Beispiel vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_583/2017 vom 11. Februar 2019 E. 4.3; bzgl. der Folgen siehe oben Ausführungen unter dem Titel «Detaillierungsgrad».

⁶⁴ Heer/Munz/Sturm, Der Gestaltungsplan nach aargauischem Recht - einige Grundlagen, in: Newsletter Voser Rechtsanwälte / April 2018, S. 3).

⁶⁵ Vgl. Heer/Munz/Sturm, a.a.O., S. 2; vgl. auch Bösch, a.a.O., S 11 f.

- 11.6. Kann beim einfachen Bebauungsplan auf die Genehmigung durch eine kantonale Behörde (Art. 26 RPG) verzichtet werden?

Unter dem Blickwinkel von Art. 26 RPG ist wesentlich, dass alle möglichen Abweichungen von der Einzelbauweise abschliessend im kantonalen PBG nach Art, Ausmass und Voraussetzungen vorgesehen sind. Der Kanton (sowohl der Regierungsrat als auch der Kantonsrat) haben sich somit bereits im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses mit den Abweichungsmöglichkeiten und deren Übereinstimmung mit Bundesrecht auseinandergesetzt. Hinzu kommt, dass der kommunale Zonenplan bzw. die Grundordnung durch die kantonale Baudirektion (allenfalls den Regierungsrat) genehmigt wird. Dabei hat die zuständige kantonale Behörde wiederum die Gelegenheit, die Nutzungsmöglichkeiten in den einzelnen Zonen in Kenntnis der im kantonalen Recht (§ 32^{bis} Abs. 3 neu PBG) aufgezählten Abweichungen auf ihre Vereinbarkeit mit Bundesrecht, namentlich den Planungsgrundsätzen des RPG und den kantonalen Richtplänen zu überprüfen. Bei dieser Ausgangslage liegt keine Umgehung oder Verletzung von Art. 26 RPG vor.⁶⁶

- 11.7. Ist eine vorgängige Ausnutzungsübertragung für die Berechnung der Mindestfläche von 2000 m² relevant?

Gemäss § 32^{bis} Abs. 2 neu PBG können einfache Bebauungspläne beschlossen werden, wenn unter anderem die vom einfachen Bebauungsplan erfasste Fläche mindestens 2000 m² beträgt. Nach bisherigem Recht war bei Arealbebauungen für die Berechnung der Mindestfläche von 2000 m² die anzurechnende Landfläche massgebend. Wurde als vor der Ausarbeitung einer Arealbebauung Ausnutzung auf ein anderes Grundstück übertragen, konnte die für die Ausnutzungsübertragung notwendige anzurechnende Landfläche bei der Ermittlung der Mindestfläche für die zu planende Arealbebauung nicht mehr berücksichtigt werden. So sahen es § 29 alt PBG in Verbindung mit § 18 Abs. 1 alt V PBG vor.

Das neue Recht geht von einem anderen Ansatz aus. Die Mindestfläche von 2000 m² gemäss § 32^{bis} Abs. 2 lit. b neu PBG orientiert sich nicht mehr an der anzurechnenden Landfläche. Sie umfasst die vom einfachen Bebauungsplan erfasste Fläche. Diese Fläche muss mindestens 2000 m² betragen. Damit steht fest, dass für die Frage, ob ein einfacher Bebauungsplan erlassen werden kann oder nicht, eine mögliche vorgängige Ausnutzungsübertragung unberücksichtigt bleibt.

- 11.8. Kann der Ausnutzungsbonus im Rahmen eines einfachen Bebauungsplans mit einer Ausnutzungsübertragung kumuliert werden?

Eine Kumulation ist nicht ausgeschlossen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass allfällige Ausnutzungsübertragungen und -zuschläge in Kumulation nicht für sich allein, sondern stets im Kontext mit den anderen Normen des kantonalen und gemeindlichen Planungs- und Baurecht zu betrachten sind. Wegleitend für die Erlassbehörde muss sein, dass die vom gemeindlichen Gesetzgeber festgelegte Nutzungsordnung und Zonenstruk-

⁶⁶ Vgl. zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1C_78/2015 vom 29. Mai 2015 E. 4.3.3. und 4.3.4.

tur nicht durch einen einfachen Bebauungsplan sowie durch ein Baubewilligungsverfahren in erheblichem Ausmass beeinträchtigt oder gar ausser Kraft gesetzt werden darf. Ausnützungserhöhungen aus einem einfachen Bebauungsplan zusammen mit Ausnützungsübertragungen dürfen deshalb nicht bewirken, dass eine unerwünschte Konzentrierung der Bausubstanz entsteht. Zu vermeiden ist, dass die resultierende Mehr- bzw. Übernutzung des begünstigten Grundstücks zu Konflikten mit den massgeblichen Vorschriften über die Einordnung von Bauten und Anlagen in das Landschafts- und Ortsbild führen. Auf dem Spiel steht neben den nachbarlichen Interessen nicht zuletzt aber auch das berechnete Interesse der öffentlichen Hand an einer berechenbaren Auslastung der kostenintensiven, auf die Normnutzung abgestimmten Erschliessungsanlagen, die nicht örtlich überlastet werden. Mitunter können entsprechende Ausnützungskumulationen dazu führen, dass die geforderten wesentlichen Vorzüge für die mit dem einfachen Bebauungsplan beantragten Abweichungen aufgrund der erhöhten Baudichte nicht mehr erfüllt sind. Bei dieser Ausgangslage ist es daher denkbar, dass von den gesetzlich determinierten Abweichungen (§ 32^{bis} Abs. 3 PBG) nicht mehr im Maximalmass profitiert werden kann. Der Gesetzgeber hat insbesondere mit seinen Formulierungen im Planungs- und Baurecht zum Ausdruck gebracht, dass nicht überall zwingend an die obere Grenze zu gehen ist.

Zusammenfassend steht damit fest, dass eine Kumulation einer Ausnützungsübertragung und eines Ausnützungszuschlags grundsätzlich möglich ist. Dabei muss allerdings gewährleistet bleiben, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung nicht ihres Sinngehalts entleert wird und die im Sinn von § 32 Abs. 1 PBG geforderten wesentlichen Vorzüge selbst mit einer solchen Ausnützungskumulation erfüllt sind. Es geht dabei letztlich um eine einzelfallweise Beurteilung der jeweils konkreten Gegebenheiten, wozu das bestehende bauliche und natürliche Umfeld des Plangebiets einerseits und die Funktion und Grösse der mit dem einfachen Bebauungsplan angestrebten Überbauung andererseits gehört. Dieser Entscheid ist der Erlassbehörde (Gemeinderat) vorbehalten, dem diesbezüglich ein Ermessensspielraum zusteht.⁶⁷

11.9. Wie kann eine Bebauungsplanpflicht abgelöst werden?

Die Bebauungsplanpflicht kann heute mittels einfachem oder ordentlichem Bebauungsplan abgelöst werden (vgl. auch Arbeitshilfe Bebauungsplan – Ein Leitfaden für die Praxis, S. 9). Im Rahmen der Ortsplanungsrevision können die Gemeinden bei bestehenden oder neuen Gebieten mit Bebauungsplanpflicht definieren, mit welchem bzw. welchen Bebauungsplänen die Bebauungsplanpflicht abgelöst werden kann (einfacher oder ordentlicher Bebauungsplan / nur einfacher Bebauungsplan / nur ordentlicher Bebauungsplan). Ist nichts definiert, kann die Bebauungsplanpflicht sowohl mit einem einfachen als auch mit einem ordentlichen Bebauungsplan abgelöst werden.

Die Grundeigentümerschaft hat insbesondere beim einfachen Bebauungsplan das Antragsrecht (vgl. § 32^{bis} Abs. 1 PBG), vorausgesetzt sie verfügt über mehr als 50 % der Bebauungsplanfläche. Es liegt im Planermessen der für die Nutzungsplanung zuständi-

⁶⁷ Vgl. zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 30. Mai 2017 [V 2016 43] E. 5g).

gen Gemeinde, wie sie mit diesem Antrag umgeht. Besteht eine Bebauungsplanpflicht in diesem Gebiet, sind drei Varianten denkbar:

a) Untätigkeit der Gemeinde

Die Rechtsfolgen für diesen Fall sind neu in § 32 Abs. 5 PBG geregelt: Die Grundeigentümerschaft kann nach Ablauf von zwei Jahren einen eigenen Bebauungsplan ausarbeiten und die Gemeinde muss darüber entscheiden.

b) Gemeinde stimmt zu

Der einfache Bebauungsplan kann erarbeitet und wenn die Voraussetzungen nach § 32 PBG ff. erfüllt sind erlassen werden. Ist bei der Bebauungsplanpflicht nichts anderes definiert, kann so die Bebauungsplanpflicht abgelöst werden.

c) Gemeinde lehnt einen einfachen Bebauungsplan kategorisch ab

Paragraph 32 Abs. 5 PBG greift nicht, da die Gemeinde nicht untätig ist. Die Grundeigentümerschaft könnte einen anfechtbaren Entscheid, hinsichtlich der Ablehnung der Gemeinde, einen einfachen Bebauungsplan zu erlassen, verlangen. Die Gemeinde müsste ihren Entscheid begründen. Denkbar ist z. B., dass die Gemeinde in einem Zentrumsgebiet eine höhere Dichte wünscht als der einfache Bebauungsplan maximal zulässt (+ 20 %). Der Gemeinde steht bei der Nutzungsplanung, wozu auch die Sondernutzungspläne gehören, ein Planermessen zu. Dieses darf aber nicht willkürlich oder unangemessen ausgeübt werden. Der ablehnende Feststellungsentscheid der Gemeinde (z. B. kein einfacher Bebauungsplan, sondern ein ordentlicher Bebauungsplan zur Ablösung der Bebauungsplanpflicht) könnte dann beim Regierungsrat angefochten werden.

Haben Sie weitere Einzelfragen, die zu klären sind, dann melden Sie sich bitte beim Verfasser:

Baudirektion des Kantons Zug
MLaw Roman Wülser
Generalsekretär
Aabachstrasse 5
Postfach
6301 Zug
T +41 41 728 53 11
roman.wuelser@zg.ch
www.zg.ch/audirektion

Stand: 22.10.2021