

# Gestaltungsplan Innovationspark Zürich

Im Zusammenhang mit dem schweizerischen Innovationspark Zürich hat das Bundesgericht auf unterschiedliche Fragen rund um die kantonale Gestaltungsplanung eingehen können. Streitig war insbesondere, wie konkret der Kanton die Lage, Gestalt und Nutzung von Bauten und Anlagen im Zuge der projektbezogenen Gestaltungsplanung festlegen muss und ob der fragliche Gestaltungsplan Nichtbaugelände betreffen darf. Das Bundesgericht kommt bei beiden Punkten zu einem anderen Ergebnis als das Verwaltungsgericht Zürich.

*Dans le cadre du parc suisse d'innovation Zurich, le Tribunal fédéral a pu se pencher sur différentes questions relatives au plan spécial cantonal. Le litige portait notamment sur la précision avec laquelle le canton doit déterminer la situation, la forme et l'utilisation des constructions et des installations dans le contexte de la planification spéciale liée à un projet et si le plan spécial en question peut concerner des zones non constructibles. Sur ces deux points, le Tribunal fédéral parvient à une conclusion différente de celle du Tribunal administratif zurichois.*

Urteil des Bundesgerichts vom 12. November 2021 (1C\_487/2020 und 1C\_489/2020)\*

Michael Pletscher, Dr. iur., Rechtsanwalt, Aarau/Basel

## I. Der Fall

**(403)** Das Flugplatzareal Dübendorf verfügt über eine Gesamtfläche von rund 230 ha und bildet die grösste strategische Landreserve im Eigentum des Bundes. Es liegt praktisch vollständig im Landwirtschaftsgebiet. Nur die grösstenteils denkmalgeschützten Bauten und Anlagen im Randbereich befinden sich in einer kommunalen Zone für öffentliche Bauten und Anlagen.

Im Juni 2012 setzte sich der Kanton Zürich zum Ziel, im Kanton einen Innovationspark zu realisieren. Er zog dabei das Flugplatzareal Dübendorf in Betracht. Mit Beschluss vom 3. September 2014 entschied der Bundesrat, dem Kanton Zürich auf einer Teilfläche des Militärflugplatzes Dübendorf künftig die Errichtung eines nationalen Innovationsparks zu ermöglichen; dies, nachdem der Bundesgesetzgeber mit der Totalrevision des FIGG<sup>1</sup> die Grundlage für die Unterstützung eines schweizerischen Innovationsparks geschaffen hatte. Im Juni 2015 verankerte der Kantonsrat Zürich den Nationalen Innovationspark im kantonalen Richtplan. Letzterer verlangt, dass der Realisierung des Innovationsparks eine kantonale Gestaltungsplanung vorgeschaltet wird. Im September 2015 bewilligte die Bundesversammlung die Abgabe von Grundstücken des Bundes an den jeweiligen Standortkanton zur Schaffung eines Schweizerischen Innovationsparks. Ende August 2016 genehmigte der Bundesrat die Teilrevision des kantonalen Richtplans sowie Anpassungen der Sachpläne Militär und Infrastruktur Luftfahrt. Im Dezember 2016 stimmte der Bundesrat dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen dem Schweizerischen Bundesrat mit der Stiftung Switzerland Innovation über den Innovationspark zu.

Am 9. August 2017 erliess die Baudirektion des Kantons Zürich den kantonalen Gestaltungsplan Innovationspark Zürich. Dagegen gelangte A. mit einer als Stimmrechtsrekurs betitelten Eingabe an den Bezirksrat Uster. Dieser überwies den Rekurs an das Baurekursgericht. Eine dagegen beim Verwaltungsgericht erhobene Beschwerde blieb erfolglos. Zusammen mit B. erhob A. überdies direkt Rekurs beim Baurekursgericht. Mit Entscheid vom 24. Oktober 2018 trat Letzteres auf den Rekurs von A. mangels Legitimation nicht ein und wies denjenigen von B. ab. Am 26. November 2018 erhoben A. und B. Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Das Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde von A. im Kostenpunkt gut. Im Übrigen wies es sie ab, soweit es darauf eintrat. Die Beschwerde von B. hiess das Verwaltungsgericht gut und hob den Entscheid des Baurekursgerichts sowie die Planfestsetzungsverfügung der Baudirektion vom 9. August 2017 auf. Es erwog, dass ein kantonaler Gestaltungsplan nur für die Realisierung von relativ konkret definierten einzelnen, allenfalls auch mehreren zusammenhängenden Bauten und Anlagen in Betracht komme. Der strittige Gestaltungsplan gehe im Detaillierungsgrad zwar über die Regelungsinintensität der Rahmennutzungsplanung hinaus, lege aber nicht konkrete Einzelbauten oder -anlagen, sondern lediglich eine Bauzone fest, die durch eine Vielzahl unterschiedlicher Bauten genutzt werden soll. Im Ergebnis handle es sich daher nicht um eine projektbezogene, sondern um eine generelle Bauzone, für deren Festsetzung die Gemeinden und nicht der Kanton zuständig seien. Abgesehen davon sei der fragliche Gestaltungsplan auch deshalb unzulässig, weil er mit der Landwirtschaftszone, in welcher der grösste Teil seines Perimeters liege, nicht vereinbar sei. Der Innovationspark könne aufgrund seiner Grösse und der damit verbundenen räumlichen Auswirkungen ausserhalb der Bauzone auch nicht mit einer Ausnahmegewilligung zugelassen werden.

Gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil vom 8. Juli 2020 erhoben der Kanton Zürich einerseits sowie die Stiftung C., die D. AG und die E. AG andererseits vor Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. A. und B. beantragen, dass auf die beiden Beschwerden nicht einzutreten bzw. diese abzuweisen seien. Das Verwaltungsgericht stellt den Antrag auf Abweisung der Beschwerden.

\* Zur amtlichen Publikation bestimmt. Vgl. auch BR/DC 2022 Nr. 130, 266.

<sup>1</sup> Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und der Innovation, SR 420.1.

Die Standortgemeinden Wangen-Brüttisellen und Dübendorf schliessen auf Gutheissung. Es findet ein zweiter und dritter Schriftenwechsel statt. Die Beteiligten halten im Wesentlichen an ihren Standpunkten und Anträgen fest.

## II. Der Entscheid

### A Dispositiv

Das Bundesgericht vereinigt die beiden Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Es heisst die Beschwerden gut. Das vorinstanzliche Urteil hebt es auf. Der kantonale Gestaltungsplan Innovationspark Zürich wird bestätigt.

### B Erwägungen

#### 1. Formell

##### a) Legitimation der Beschwerdeführenden (E. 3)

Im Rahmen der Begründung setzt sich das Bundesgericht zunächst einlässlich mit der Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden auseinander. Gemeinwesen können zwar nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen werden. Jedoch erfüllt der Kanton Zürich, welcher bereits an den vorinstanzlichen Verfahren als Partei teilgenommen hat, die Voraussetzungen (E. 3.1 und 3.2).

Auch die Stiftung C., die D. AG und die E. AG sind materiell beschwert (E. 3.3.1–3.3.4). Für sie hat kein unmittelbarer Anlass bestanden, um am vorinstanzlichen Verfahren teilzunehmen. Es ist der angefochtene Entscheid, welcher das Rechtsschutzbedürfnis auslöst. Vom Erfordernis der formellen Beschwer ist abzusehen (E. 3.3.4).

##### b) Teilnahmerecht und Legitimation der Beschwerdegegner (E. 4–5)

Das Bundesgericht geht sodann ausführlicher auf die Teilnahmerechtigung des Beschwerdegegners A. am bundesgerichtlichen Verfahren sowie auf die von den Beschwerdeführenden bestrittene Beschwerdelegitimation des Beschwerdegegners B. im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ein.

Das Verwaltungsgericht hat A. die Beschwerdelegitimation abgesprochen. Gleichzeitig hat es die Beschwerde seines Mitbeschwerdeführers B. gutgeheissen, womit auch den inhaltlichen Anliegen von A. im Wesentlichen entsprochen worden ist. Mangels materieller Beschwer war A. nicht legitimiert, sich vor Bundesgericht gegen den verwaltungsgerichtlichen Nichteintretensentscheid zur Wehr zu setzen. Indes muss A. zumindest im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens geltend machen können, im vorinstanzlichen Verfahren zu Unrecht nicht als beschwerdeberechtigt beurteilt worden zu sein (E. 4.3). Allerdings befindet sich das Grundeigentum von A. rund 600 m vom Perimeter des Gestaltungs-

plans entfernt. A. ist nicht stärker als die Allgemeinheit betroffen. Die Vorinstanz ist zu Recht nicht auf dessen Beschwerde eingetreten (E. 4.3.1 und 4.3.2). Dies bedeutet, dass die Eingaben der Beschwerdegegner im bundesgerichtlichen Verfahren insoweit aus dem Recht zu weisen sind, als dass sie materielle Anträge von A. enthalten und dessen Standpunkt wiedergeben (E. 4.3.3).

Bei einem Gestaltungsplan ist grundsätzlich auf das Planungsgebiet und nicht auf gemäss Plan realisierbaren Bauten abzustellen, es sei denn, der Plan ersetze die eigentliche Baubewilligung. Das Wohngebäude von B. liegt rund 80 m vom Gestaltungsplanperimeter entfernt. B. wird aufgrund der Planung mit Beeinträchtigungen konfrontiert sein. Das Verwaltungsgericht hat § 338a PBG/ZH<sup>2</sup> nicht willkürlich angewendet, als es die Beschwerdelegitimation von B. bejaht hat. § 338a PBG/ZH entspricht der bundesrechtlichen Regelung. B. ist auch im bundesgerichtlichen Verfahren beschwerdelegitimiert (E. 5).

##### c) Sachverhaltsermittlung der Vorinstanzen (E. 6)

Im formellen Teil thematisiert das Bundesgericht noch die Sachverhaltsermittlung. Nachdem bereits das Baurekursgericht Augenschein genommen hat, muss sich das Bundesgericht kein eigenes Bild vor Ort machen. Ebenso sind keine weiteren Berichte einzuholen. Es besteht entgegen dem Dafürhalten von B. kein Grund, die Aufnahme des Militärflugplatzes Dübendorf ins ISOS in tatsächlicher Hinsicht näher zu prüfen. Der vorinstanzliche Entscheid fusst auf einem vollständig und richtig festgestellten Sachverhalt.

#### 2. Materiell

##### a) Anwendbares Recht und Zuständigkeit (E. 7)

In materieller Hinsicht wirft das Bundesgericht vorab die Frage nach dem anwendbaren Recht bzw. der raumplanerischen Zuständigkeit auf. Zwar betrifft der Gestaltungsplan ein Gelände, welches bisher dem Militär und der zivilen Luftfahrt gedient hat. Indes kommt dem Innovationspark dadurch weder ein vorrangig militärischer noch überwiegend zivilaviatischer Charakter zu. Vielmehr handelt es sich um ein Forschungs- und Innovationszentrum, das aufgrund der geeigneten Ortsverhältnisse auf dem Militärflugplatz Dübendorf zu liegen kommen soll. Dessen angestammte Nutzung ist nicht mehr gleichermassen gefragt und soll geändert werden. Dementsprechend steht die raumplanerische Zuständigkeit nicht allein dem Bund zu. Er kann diese nicht nach eigenem Gutdünken dem Kanton Zürich übertragen (E. 7.1–7.4).

Im Gegenzug ist zu beachten, dass dem Schweizerischen Innovationspark ein übergeordnetes nationales Interesse zugrunde liegt (Art. 32 Abs. 1 lit. a FIGG). Für den Innovati-

<sup>2</sup> Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 des Kantons Zürich, LS 700.1.

onspark, Standort Zürich, hat der Bund die Sachpläne Militär und Infrastruktur Luftfahrt angepasst. Indem in den beiden Sachplänen nun festgelegt ist, dass die Rahmenbedingungen in den kantonalen Richtplan zu übertragen sind, hat der Bund die kantonale Planung überdies massgeblich vorgespurt. Insgesamt besteht ein ausserordentliches Bundesinteresse an der Planung und Realisierung des Innovationsparks Zürich. Bei der Auslegung der kantonalen Bestimmungen ist den gewichtigen Bundesinteressen Rechnung zu tragen (E. 7.5).

#### b) Präzisionsgrad des Gestaltungsplans (E. 8)

Vor diesem Hintergrund untersucht das Bundesgericht, welchen Präzisionsgrad der streitgegenständliche kantonale Gestaltungsplan aufweisen muss. Vorderhand fasst es die diesbezüglichen Erwägungen der Vorinstanz zusammen. Laut Verwaltungsgericht kämen unter dem Eindruck von § 84 Abs. 2 PBG/ZH als Gegenstand von überkommunalen Gestaltungsplänen nur detailliert definierte Bauten und Anlagen infrage. § 84 Abs. 2 PBG/ZH beschränke die kantonale Gestaltungsplanung auf «Bauten und Anlagen». Im Zeitpunkt der Gesetzgebung sei dabei von «Bauten», «Objekten» oder «Werken» die Rede gewesen. In der bisherigen Praxis sei es denn auch immer um konkrete Bauten und Anlagen gegangen (E. 8.1).

Diese Erwägungen ordnet das Bundesgericht zunächst ein. Gestaltungspläne sind Sondernutzungspläne und zählen zu den Nutzungsplänen nach Art. 14 RPG. Wenngleich die einzelnen Bauten noch nicht im Detail umschrieben und deren Bauherrschaften bestimmt sind, handelt es sich vorliegend doch um ein in sich geschlossenes Gesamtprojekt. Es geht also nicht um die Schaffung einer Sondernutzungszone, die verschiedenen voneinander konzeptionell unabhängigen Bauten und Anlagen offensteht. Daher ist von einem sog. projektbezogenen Gestaltungsplan auszugehen, mit dem der Innovationspark Zürich als planungspflichtiges Einzelvorhaben im öffentlichen Interesse realisiert werden soll (E. 8.2). Mit BGE 116 Ib 50 wurde das Koordinationsgebot im Bereich der Raumplanung und Umweltschutzgesetzgebung eingeführt. Ein kantonaler Gestaltungsplan kann dazu dienen oder gar unerlässlich sein, die erforderliche Koordination zu gewährleisten. Es mag zutreffen, dass in der Regel konkrete Bauvorhaben den Inhalt kantonalen Gestaltungspläne bilden. Das vom Verwaltungsgericht genannte Beispiel der Hochschule Zürich-Zentrum belegt jedoch, dass auch Gegenteiliges der Fall sein kann (E. 8.3).

Vor diesem Hintergrund würdigt das Bundesgericht die verwaltungsgerichtliche Auslegung von § 84 Abs. 2 PBG. Bei der in § 84 Abs. 2 PBG/ZH enthaltenen Formulierung «Bauten und Anlagen» handelt es sich um das in Art. 22 RPG verankerte Begriffspaar. Zwar ist es nicht ausgeschlossen, dass das kantonale Recht dieselben Ausdrücke anders verwendet als das Bundesrecht. Bei der Umsetzung der gemeinsam von Bund und Kantonen zu erfüllenden Aufgabe der Raumplanung erscheint eine weitgehende Harmonisierung der Begriffe allerdings sinnvoll. Ausserdem kann die

Auslegung von § 84 Abs. 2 PBG/ZH nicht losgelöst von § 83 PBG/ZH erfolgen. Letzterer definiert den Inhalt von kommunalen sowie kantonalen Gestaltungsplänen. Eine Beschränkung auf konkrete Bauten und Anlagen ist nicht vorgesehen. § 84 Abs. 2 PBG/ZH beschränkt sich ebenfalls nicht auf konkrete Bauten und Anlagen, sondern auf solche, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan enthalten sind. Die kantonale Gestaltungsplanung auf konkrete Bauten und Anlagen zu beschränken, nimmt ihr eine wesentliche Gestaltungsfunktion und führt letztlich zum Wegfall des Gestaltungsspielraums. Dem Kanton muss es offenstehen, im Rahmen seiner Koordinationsaufgabe situationsadäquat einen Sondernutzungsplan vorzusehen, der ein komplexes Projekt nicht schon fast wie eine Bewilligung, sondern noch mit einem gewissen Abstraktionsgrad regelt. Dies ermöglicht eine optimale Nutzung des erfassten Gebiets nach Massgabe der Bedürfnisse, die sich bei der Planrealisation im Einzelnen herauskristallisieren. § 84 Abs. 2 PBG/ZH so zu interpretieren, dass die Anwendung eines kantonalen Gestaltungsplans nur bei ausreichend detaillierten Bauvorhaben zulässig ist, kann sich als nicht situationsadäquat und damit als unsachlich bzw. willkürlich erweisen. Dies gilt vor allem dann, wenn ohne kantonale Gestaltungsplanung die vom Bundesrecht vorgeschriebene Harmonisierung der verschiedenen Verfahren zumindest erheblich erschwert wird (E. 8.4).

Vorliegend soll mit dem Innovationspark Zürich ein Projekt im überwiegenden nationalen Interesse auf einer Fläche realisiert werden, die sich über zwei Gemeinden erstreckt und dem Bund gehört. Das Vorhaben bildet eine räumliche und funktionale Einheit. Die Koordination in zwei kommunalen Sondernutzungsplänen wäre höchst komplex und nur schwierig umzusetzen. Beide betroffenen Gemeinden berufen sich denn auch nicht auf ihre Autonomie. Sie unterstützen die kantonale Vorgehensweise. Die kantonale Gestaltungsplanung ist überdies im kantonalen Richtplan vorgesehen. Sie trägt der Komplexität des Projekts Rechnung. Angesichts der konkreten Verhältnisse erweist sich der angefochtene Entscheid als nicht der Situation angepasst und damit als unsachlich bzw. willkürlich (E. 8.5).

#### c) Gestaltungsplanung in der Landwirtschaftszone (E. 9)

Zu guter Letzt geht das Bundesgericht der Frage nach, ob der fragliche Gestaltungsplan eine Fläche betreffen darf, die gemäss der kommunalen Grundordnung Landwirtschaftsgebiet verkörpert. Laut Verwaltungsgericht missachte der Gestaltungsplan die Grundordnung gänzlich. Die Planung erweise sich (auch deshalb) als rechtswidrig (E. 9.1).

Ehe das Bundesgericht diese Aussage würdigt, ruft es in Erinnerung, welche Grundsätze bei planungspflichtigen, der Grundordnung widersprechenden Projekten zu beachten sind. Für ein Grundstück, dessen militärische Nutzung aufgegeben wird, gilt an und für sich die Grundordnung. Geht es um Nichtbaugebiet, braucht es für die Umnutzung einer Baute oder Anlage grundsätzlich eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 ff. RPG. Für Bauten oder Anlagen, die

wie hier einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, sind Ausnahmegewilligungen allerdings weitgehend ausgeschlossen. In Frage kommt hingegen eine Sondernutzungsplanung. In der Regel setzt die Schaffung einer Sondernutzungszone für ein bestimmtes Projekt voraus, dass die Planungsmassnahme den Zielen und Grundsätzen der Rahmennutzungsplanung entspricht. Davon kann aber abgewichen werden, wenn sie auf einem sachlich vertretbaren Interessenausgleich basiert. Diesfalls sind selbst im Landwirtschaftsgebiet Sondernutzungs- bzw. Bauzonen nicht ausgeschlossen. An die Interessenabwägung sind hohe Anforderungen zu stellen (E. 9.2).

Der vorliegend fragliche Gestaltungsplanperimeter ist bereits heute weitgehend überbaut. Die in Art. 16 RPG genannten Zwecke können nicht erfüllt werden. Ob dies für den nicht Gestaltungsplan betroffenen Bereich des bisherigen, weiterhin aviatisch genutzten Militärflugplatzes anders zu beurteilen wäre, kann dahingestellt bleiben. Fruchtfolgeflächen sind im gesamten Flugplatzgelände nicht vorhanden. Die Einstufung des vom strittigen Gestaltungsplan erfassten Perimeters als Landwirtschaftsland ist fragwürdig und sollte überdacht werden. Die Frage, wieweit sich der Innovationspark auch im Siedlungsgebiet realisieren liesse, tritt bei dieser Ausgangslage in den Hintergrund. Vom Gestaltungsplanperimeter ist ein 37 ha grosses Entwicklungsgebiet erfasst. Insgesamt bildet dieses jedoch ein Teilgebiet der Gesamtfläche des Flugplatzes Dübendorf von rund 230 ha, der weiterhin aviatisch genutzt wird. Ferner fällt ins Gewicht, dass der Innovationspark Zürich von nationalem Interesse ist. Sodann ist der Innovationspark im kantonalen Richtplan verankert. Der Richtplan verlangt die kantonalen Gestaltungsplanung ausdrücklich. Diese Grundlage befindet sich auf zumindest gleicher Stufe wie die im kantonalen Richtplan allgemein vorgesehene Grundordnung. Die Abwägung der einschlägigen Interessen ergibt, dass es zulässig ist, die kommunale Zuordnung des fraglichen Gebiets zur Landwirtschaftszone durch den kantonalen Gestaltungsplan zu übersteuern. Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts hindert die bisherige Zuordnung des Gestaltungsplangebiets zur Landwirtschaftszone dessen Neuregelung im kantonalen Gestaltungsplan nicht (E. 9.3–9.4).

### III. Die Anmerkungen

#### A Im Allgemeinen

Der dargestellte Bundesgerichtsentscheid ist in vielerlei Hinsicht bemerkenswert. So tragen bereits die formellen Erwägung Interessantes zu Tage.

So lehrt das Urteil, dass eine Rechtsmittelinstanz bei einer Mehrzahl von Beschwerdeführenden bei einem Beschwerdeführenden auf Nichteintreten entscheiden und sich der betroffene Beschwerdeführende mangels materieller Beschwer dennoch nicht dagegen zur Wehr setzen kann. Die nächste Instanz muss den fraglichen Beschwerdeführenden jedenfalls dann beiladen oder ihm zumindest das Recht zur Stellungnahme einräumen, wenn sie es für möglich hält, den

materiellen Entscheid der Vorinstanz zu kehren (E. 4.3). Widrigenfalls wird es wohl in den meisten Verfahrenskonstellationen so sein, dass sich der betreffende Beschwerdeführende nie zum Nichteintretensentscheid hat äussern respektive dagegen hat vorgehen können. Dies dürfte sowohl dem Gehörsanspruch als auch der Rechtsweggarantie zuwiderlaufen. Das Gesagte gilt nicht erst für nationale Gerichte wie das Bundesgericht, sondern auch für kantonale Rechtsmittelinstanzen.

Soweit ersichtlich neu ist die Aussage, dass bei Planbeschwerden von Dritten bezüglich der räumlichen Sachnähe zumindest im Regelfall die Distanz zum Planperimeter ausschlaggebend ist. Entscheidend ist mit anderen Worten nicht die Distanz zu den Bauten oder Anlagen, wenngleich der Plan deren Lage bereits vorschreibt, es sei denn, er verkörpert sogleich die Baubewilligung. Von dieser Grundhaltung möchte das Bundesgericht nur aus besonderen Gründen abweichen, beispielsweise wenn bei einem sehr grossen Planungsgebiet Bauten oder Anlagen erst in einer Entfernung gestattet sind, wo sie den Dritten nicht mehr beeinträchtigen (E. 5.4).

Im Übrigen soll der Fokus aber auf den (materiellen) Erwägungen liege, mit welchen das Bundesgericht einen anderen Standpunkt einnimmt als das Verwaltungsgericht.

#### B Projektbezogene Gestaltungsplanung

Im Kanton Zürich können mit Gestaltungsplänen für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten festgelegt werden (§ 83 Abs. 1 Satz 1 PBG/ZH). Dabei ist für die Projektierung stets ein angemessener Spielraum zu belassen (§ 83 Abs. 2 PBG/ZH). Personen, deren Rechte an Grundstücken vom Gestaltungsplan unmittelbar betroffen sind, haben ein verfassungsrechtlich geschütztes Interesse, dass die Nutzungs- und Gestaltungsfreiheiten nicht über Gebühr eingeschränkt werden. Ausserdem muss der Gestaltungsplan beständig sein (Art. 21 Abs. 2 RPG). Auch deshalb soll der Gestaltungsplan möglichst unbestimmt ausgestaltet werden. Widrigenfalls ist bereits bei einer leichten Änderung der Interessenlage eine Plananpassung vonnöten.<sup>3</sup> Im Gegenzug ist es Aufgabe von Gestaltungsplänen, dass die im öffentlichen Interesse stehenden Planziele erreicht werden.<sup>4</sup> Vor diesem Hintergrund müssen Gestaltungspläne immerhin so detailliert ausgestaltet sein, dass die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele selbst dann nicht gefährdet sind, wenn die im Rahmen der Projektierung verbleibenden Spielräume in die eine oder andere Richtung ausgeschöpft werden. Weitergehende Einschränkungen der Nutzungs- und Gestaltungsfreiheiten sind hingegen «unangemessen» bzw. nicht erforderlich.<sup>5</sup> Der Geltungsbereich von § 83 PBG/ZH beschränkt

<sup>3</sup> G. SCHMID, Projektbezogene Nutzungsplanung im Gebiet ausserhalb der Bauzonen, Diss. Zürich 2000, Entlebuch 2001, 212 f.

<sup>4</sup> BGer, 1P.365/2001, 19. September 2001, E. 5b.

<sup>5</sup> M.w.H. und Verw. M. PLETSCHER, Der Gestaltungsplan i.e.S., eine Würdigung seines Abweichungspotentials, unter besonderer Berücksichti-

sich ferner nicht auf eine bestimmte Gestaltungsplanart. Die Bestimmung gilt für kommunale, kantonale oder private Gestaltungspläne gleichermaßen. Sodann regelt § 84 Abs. 2 PBG/ZH nicht, wie präzise kantonale Gestaltungspläne die Lage, äussere Abmessung und Nutzweise von Bauten oder Anlagen festlegen müssen. Es wird lediglich vorausgesetzt, dass Bauten und Anlagen, die Gegenstand eines kantonalen Gestaltungsplans sein sollen, bereits im kantonalen oder einem regionalen Richtplan enthalten sind.

Nach dem Gesagten müssen auch kantonale Gestaltungspläne für die Projektierung einen möglichst grossen Spielraum belassen. Präzise Anordnungen sind lediglich dann geboten, wenn öffentliche Interessen Entsprechendes gebieten. Dass das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid zum Schluss gekommen ist, dass lediglich detailliert definierte Bauten und Anlagen Gegenstand von kantonalen Gestaltungsplänen sein können, ist weder sachlich noch rechtlich vertretbar. Der Entscheid des Bundesgerichts ist im Ergebnis fraglos richtig (E. 8.4 und 8.5). Eine andere Frage ist, ob zusätzlich nationale Interessen und Koordinationschwierigkeiten bestehen müssen, um den vorinstanzlichen Entscheid als willkürlich einzustufen (E. 8.5).

Im Übrigen bezeichnet das Bundesgericht den verfahrensgegenständlichen Gestaltungsplan als projektbezogenen Gestaltungsplan. Gleichzeitig stellt es klar, dass für diese Qualifikation nicht der Präzisionsgrad des Plans, sondern der Planzweck ausschlaggebend ist (E. 8.2).<sup>6</sup> Diese Klarstellung ist zu begrüssen. Während der Gestaltungsplan i.e.S.<sup>7</sup> eine städtebaulich einwandfreie Anordnung, Gestaltung und Nutzung von neuen oder in abgeänderter Form zu realisierenden Bauten, Anlagen und mehr oder weniger natürlichen Freiräumen zum Ziel hat,<sup>8</sup> bezweckt der projektbezogene Gestaltungsplan die aus Sicht der Allgemeinheit bedeutsame Realisierung eines planungspflichtigen Einzelvorhabens, welches in der geplanten Gestalt am fraglichen Standort unverzichtbar oder an anderen Orten zumindest nicht zweckmässig erscheint.<sup>9</sup> Zwar tritt der projektbezogene Gestaltungsplan vielfach präziser in Erscheinung als der Gestaltungsplan i.e.S.; beim Detaillierungsgrad handelt es sich jedoch um kein verlässliches Abgrenzungskriterium. Massgebend ist und bleibt der Zweck der Planung.<sup>10</sup>

## C Gestaltungsplanung im Nichtbaugebiet

Die Gestaltungsplan betroffenen Grundstücke sowie die übrigen Bereiche des Flugplatzes Dübendorf können die in Art. 16 RPG genannten Zwecke derzeit nicht erfüllen, wenngleich sie Teil der Landwirtschaftszone sind. Der kantonale Richtplan sieht den Innovationspark Zürich seit 2015 am fraglichen Standort vor. Er verlangt explizit eine kantonale Gestaltungsplanung. Vor diesen Hintergrund missachtet der streitgegenständliche Plan die Grundordnung nicht; er kommt ihr höchstens zuvor. Die beiden Gemeinden werden die Grundordnung im Zuge einer zukünftigen Revision mit den geltenden Richtplanvorgaben in Übereinstimmung bringen müssen (Art. 9 Abs. 1 und Art. 26 Abs. 2 RPG). Die Erwägungen des Bundesgerichts überzeugen (E. 9.3).

Das Gesagte bedeutet natürlich nicht, dass Gestaltungspläne im Nichtbaugebiet (grundnutzungs-) zonenwidrigen Bauten und Anlagen ohne Weiteres den Weg ebnen können. Namentlich in diesem Zusammenhang muss vorderhand zwischen dem Gestaltungsplan i.e.S. und dem projektbezogenen Gestaltungsplan differenziert werden. Die Unterscheidung ist also nicht nur in der Theorie von Bedeutung.<sup>11</sup>

Der Gestaltungsplan i.e.S. bezweckt eine städtebaulich optimale Anordnung, Gestaltung und Nutzung von Bauten, Anlagen und natürlichen Freiräumen. Dabei können ganz unterschiedliche Gesichtspunkte im Fokus stehen, namentlich die gesunde, sichere, allseits abgestimmte, baukulturell hochwertige, ortsbild- oder denkmalschützende, ressourcenschonende, wirtschaftliche oder soziale Ausgestaltung von Wohn-, Arbeits-, Bildungs- oder Erholungsraum. Diese Teilanliegen des einwandfreien Städtebaus haben im Baugebiet ihre Berechtigung. Im Umkehrschluss kann der Gestaltungsplan i.e.S. seinen Zweck im Nichtbaugebiet gar nicht erfüllen. Dies gilt nicht absolut. In einer (beschränkten) Bauzone im Nichtbaugebiet nach Art. 33 RPV kann sich eine Gestaltungsplanung i.e.S. durchaus als zweckmässig erweisen.<sup>12</sup>

Der projektbezogene Gestaltungsplan zielt auf die Realisierung eines im öffentlichen Interesse liegenden planungspflichtigen Einzelvorhabens ab, welches in der geplanten Gestalt am fraglichen Standort unverzichtbar oder an anderen Orten zumindest nicht zweckmässig erscheint. Es ist zweifelsohne denkbar, dass ein planungspflichtiges Bauprojekt auf einen Standort im Nichtbaugebiet angewiesen ist (sog. positive Standortgebundenheit) oder der Standort im Nichtbaugebiet zumindest sinnvoller erscheint als im Baugebiet (sog. negative Standortgebundenheit). Mit anderen Worten kann sich die projektbezogene Gestaltungsplanung sowohl im Bau- als auch im Nichtbaugebiet als zweckmässig

gung des basellandschaftlichen Quartierplans sowie des baselstädtischen Bebauungsplans, Diss., Basel 2021, Rz. 88 f.

<sup>6</sup> Wohl noch anders BGE 145 II 176, 180 f., E. 4.2.

<sup>7</sup> Der Gestaltungsplan i.e.S. wird in der Lehre auch als klassischer Sondernutzungsplan, Detailnutzungsplan oder ergänzender Sondernutzungsplan betitelt; H. AEMISEGGER/S. KISSLING, in: H. Aemisegger/P. Moor/A. Ruch/P. Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N 61; P. HEER, Die raumplanungsrechtliche Erfassung von Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet, unter besonderer Berücksichtigung von Nutzungsplan und Ausnahmegewilligung, Diss. Zürich 1996, 147; N. SPORI, Das Verhältnis des Sondernutzungsplans zum Rahmennutzungsplan, Inforum 2009/3, 9 f.

<sup>8</sup> PLETSCHER (Fn. 5), Rz. 73. Laut Bundesgericht zielt der Gestaltungsplan i.e.S. auf eine städtebaulich, architektonisch und wohngygenisch einwandfreie Gesamtüberbauung ab; BGE 135 II 209, 219, E. 5.2; im Einzelnen zur bundesgerichtlichen Zweckdefinition, PLETSCHER (Fn. 5), Rz. 70.

<sup>9</sup> M.w.H. und Verw. PLETSCHER (Fn. 5), Rz. 56.

<sup>10</sup> Im Einzelnen PLETSCHER (Fn. 5), Rz. 60.

<sup>11</sup> Die Abgrenzung zwischen dem Gestaltungsplan i.e.S. und dem projektbezogenen Gestaltungsplan ist darüber hinaus auch für das Abweichungspotential respektive das Verhältnis zwischen der ganzheitlichen Grund- oder Regel-Raumordnung und der partiellen gestaltungsplanerischen Sonder-Raumordnung von Bedeutung. Das Kohärenzprinzip, sprich die Frage, ob geplanten Abweichungen die Grundordnung ihres Sinngehalts entleert, aus den Angeln hebt oder ausser Kraft setzt, spielt beim Gestaltungsplan i.e.S., nicht aber beim projektbezogenen Gestaltungsplan. Im Einzelnen PLETSCHER (Fn. 5), Rz. 62 ff.; gl.M. HEER (Fn. 7), 146 und 160; SPORI (Fn. 7), 9 ff.

<sup>12</sup> Zum Ganzen PLETSCHER (Fn. 5), Rz. 79 f.

erweisen.<sup>13</sup> Im Übrigen muss das im Nichtbaugelbiet geplante Bauvorhaben nicht nur standortgebunden sein, sondern sämtlichen beteiligten Interessen die maximale Geltung eintragen. Im besprochenen Entscheid unterstreicht das Bundesgericht die überragende Bedeutung des umfassenden Interessenausgleichs (E. 9.2). Im Endeffekt hängt die Zulässigkeit einer projektbezogenen Gestaltungsplanung im Nichtbaugelbiet also von den in Art. 24 RPG genannten Vor-

aussetzungen ab. Die projektbezogene Gestaltungsplanung kann nicht eingesetzt werden, um Art. 24 ff. RPG zu umgehen.

Unter dem Strich kommt der Gestaltungsplanung i.e.S. im Baugelbiet als Planungsinstrument in Betracht. Hingegen erweist sich diese Art Gestaltungsplanung im Nichtbaugelbiet grundsätzlich als unzweckmässig. Anders verhält es sich bei der projektbezogenen Gestaltungsplanung. Ein projektbezogener Gestaltungsplanung ist im Bau- und Nichtbaugelbiet von gleich grosser Bedeutung.

<sup>13</sup> PLETSCHER (Fn. 5), Rz. 58 und 65.

## Mehrwertausgleich für Um- und Aufzonungen – Das Bundesgericht hält an seiner Auslegung von Art. 5 RPG fest

Das Bundesgericht hat eine Regelung in der Gemeinde Meikirch (BE), welche Umzonungen und Aufzonungen explizit von der Pflicht zur Erhebung einer Mehrwertabgabe ausschliesst, aufgehoben und sowohl den Kanton als auch die Gemeinde «eingeladen», den Mehrwertausgleich im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RPG bundesrechtskonform zu regeln. Trotz Kritik in der Lehre hält das Bundesgericht an seiner Rechtsprechung zum Verhältnis zwischen Art. 5 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG fest und verdeutlicht dabei die normative Wirkungskraft von Art. 5 Abs. 1 RPG sowie den Handlungsbedarf für die über den Kernbereich des Mehrwertausgleichs hinausreichenden Bereiche in vielen Kantonen.

*Le Tribunal fédéral a annulé une réglementation de la commune de Meikirch (BE) qui exclut explicitement les changements d'affectation et les augmentations du degré d'affectation de l'obligation de percevoir une taxe sur la plus-value et a «invité» aussi bien le canton que la commune à régler la compensation de la plus-value au sens de l'art. 5 al. 1 LAT conformément au droit fédéral. Malgré les critiques de la doctrine, le Tribunal fédéral maintient sa jurisprudence sur le rapport entre l'art. 5 al. 1 et l'art. 5 al. 1bis LAT, mettant en évidence la force normative de l'art. 5 al. 1 LAT ainsi que la nécessité d'agir dans de nombreux cantons pour les domaines dépassant le domaine central de la compensation des plus-values.*

Urteil des Bundesgerichts vom 5. April 2022 (1C\_233/2021)

**Bernhard Waldmann**, Dr. iur., Professor an der Universität Freiburg

### Der Fall

**(404)** Die Gemeindeversammlung der bernischen Einwohnergemeinde Meikirch beschloss am 2. Mai 2018 ein Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR). Eine Privatperson (A.) erhob am 1. Juni 2018 Beschwerde beim Regierungsrat, welches die Beschwerde guthiess und das Reglement zur Umformulierung von Art. 1 MWAR zurückwies. Das daraufhin von A. angerufene Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde am 4. März 2020 teilweise gut und

wies die Sache zur Überarbeitung im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde zurück. Auf eine von A. in der Folge erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 24. September 2020<sup>1</sup> nicht ein, wobei es darauf hinwies, dass A. nach der anstehenden Überarbeitung des MWAR durch die Gemeinde direkt Beschwerde ans Bundesgericht erheben könne, falls die Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs eine leere Formalität darstellen würde.

Am 25. April 2021 beschloss die Gemeindeversammlung von Meikirch folgende Änderung von Art. 1 MWAR:

<sup>1</sup> BGer 1C\_195/2020 vom 24. September 2020.