

Tätigkeiten (Registrierung Baugesuch, Weiterleitung an externe Bauverwaltung, öffentliche Auflage usw.). Diese rechtfertigen jedoch nicht die (zu den Kosten der externen Bauverwaltung hinzukommende) zusätzliche Forderung der vollen Gebühr nach Ziffer 1 lit. b. Eine angemessene Reduktion ist im Hinblick auf das Äquivalenzprinzip zwingend geboten. Nachdem das Gebührenreglement eine Anrechnung weder vorgibt noch beziffert, kann – wie von der Beschwerdeführerin verlangt – im vorliegenden Fall auf die im Gebührenreglement festgelegte Minimalgebühr abgestellt werden. Die in der Beschwerdeantwort beschriebenen administrativen Tätigkeiten fallen unabhängig von der Grösse des Bauvorhabens bzw. der Bausumme an. Es ist davon auszugehen, dass diese mit der im Gebührenreglement festgelegten Minimalgebühr abgedeckt sind. (...)

## 18 Gestaltungsplan

- § 21 BauG kennt für das Gestaltungsplangebiet im Gegensatz zum früheren Recht (aBauG vom 2. Februar 1971) keine Mindestfläche; entscheidend für die Festlegung des Perimeters sind allein die qualitativen Anforderungen an den Gestaltungsplan (Erw. 3.1.2).
- Mit einem Gestaltungsplan kann nach Massgabe von § 21 BauG, § 8 Abs. 2 BauV und allfälliger ergänzender Vorschriften in den kommunalen Bauvorschriften grundsätzlich auch von den ordentlichen Grenzabständen gegenüber Parzellen ausserhalb des Planungsgebiets abgewichen werden (Erw. 3.3.2.3).

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 27. November 2019, in Sachen A. und B. gegen die Stadt C., das Departement Bau, Verkehr und Umwelt und die D. AG (WBE.2018.344).

*Aus den Erwägungen*

3.1.2.

Nach § 141 Abs. 1 Satz 2 des alten Baugesetzes vom 2. Februar 1971 (aBauG; AGS Band 8, S. 125 ff.) bezweckten Gestaltungspläne die wohngygienisch, architektonisch und städtebaulich gute Überbauung "grösserer zusammenhängender Flächen". Das geltende BauG (vom 19. Januar 1993) enthält das Tatbestandsmerkmal der "grösseren zusammenhängenden Flächen" in Bezug auf den der Gestaltungsplanung zugrunde liegenden Perimeter dagegen nicht mehr. Der Gesetzgeber hat darauf verzichtet, eine entsprechende Vorgabe in § 21 BauG aufzunehmen. Aus den Materialien ergibt sich auch, dass eine "Mindestfläche" als Voraussetzung für eine Gestaltungsplanung im Gesetzgebungsverfahren kein Thema war. Als massgebend wurden vielmehr die vorgegebenen qualitativen Anforderungen erachtet (vgl. Protokolle der Sitzungen der Spezialkommission Baugesetzrevision vom 26. Oktober 1990, S. 91–95, vom 9. Oktober 1991, S. 363 f., und vom 24. September 1992, S. 623–634; Protokoll der Sitzung des Grossen Rats vom 17. März 1992, S. 2776, und vom 12. Januar 1993, S. 3791 f.). Aus einem Zitat von ERICH ZIMMERLIN können die Beschwerdeführer nichts Gegenteiliges ableiten, da dieser § 141 aBauG kommentiert hat (vgl. ERICH ZIMMERLIN, Baugesetz des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971 [aBauG], Kommentar, 2. Auflage, Aarau 1985 [zit. ERICH ZIMMERLIN, Kommentar aBauG], § 141 N 1 lit. b, S. 334). Dessen Aussagen beziehen sich nicht auf § 21 BauG.

In diesem Zusammenhang ist auch das publizierte Urteil des Verwaltungsgerichts AGVE 2007, S. 146 f. zu präzisieren, soweit es noch auf § 141 Abs. 1 Satz 2 aBauG und auf die oben angegebene Kommentarstelle bei ERICH ZIMMERLIN referenzierte. Es hielt indessen zu Recht fest, dass das BauG (1993) kein "Mindest- oder Höchstmass" für einen Gestaltungsplanperimeter vorschreibe. Auszugehen ist vom geltenden BauG, das in Bezug auf die Fläche eines Planungsgebiets keine Vorgaben macht. Entscheidend ist vielmehr im Einzelfall, dass die richtige Abgrenzung des Plangebiets sich nach dem Zweck und den zu lösenden planerischen Aufgaben in der Gestaltungsplanung richtet. An der Rechtsprechung ist allerdings dahingehend festzuhalten, dass eine territoriale Begrenzung nach unten besteht, soweit das Verbot von Kleinbauzonen zur Verhinderung

einer Streubauweise tangiert sein kann (AGVE 2007, S. 146 f. mit Hinweisen). In einem Urteil aus dem Jahr 2013 erachtete das Verwaltungsgericht eine aus zwei Parzellen bestehende Perimeterfläche von rund 2'500 m<sup>2</sup> als möglich. Dabei wurde weiter ausgeführt, auch ein Gestaltungsplan, der sich auf eine Parzelle beschränke, könne bei Einhaltung der Planungsziele und der Vorgaben des kantonalen und kommunalen Baurechts zulässig sein (VGE vom 17. Dezember 2013 [WBE.2012.342], Erw. II/5.4.3). Gerade um dem Gebot der baulichen Verdichtung nachzukommen oder um auf besondere Lärmproblematiken zu reagieren, kann sich ein Gestaltungsplan heute auch für kleinere Gebiete vermehrt als ein wichtiges Planungsinstrument erweisen.

Die Vorinstanz geht somit zu Recht davon aus, dass der streitgegenständliche Gestaltungsplan über eine Parzelle mit einer Fläche von 1'666 m<sup>2</sup> rechtlich zulässig ist. Das entscheidende Kriterium ist dabei nicht die Grösse eines Gestaltungsplanperimeters, sondern die Einhaltung der in § 21 Abs. 1 BauG statuierten qualitativen Anforderungen. Dass in Bezug auf ein Planungsgebiet in der Grösse der Parzelle Nr. XXX von vornherein kein wesentliches öffentliches Interesse an der Gestaltung der Überbauung und keine qualitativen Massstäbe bestehen sollen bzw. verfolgt werden können, wie die Beschwerdeführer insinuiieren, ist nicht ersichtlich. Aus den gesetzlichen Grundlagen lässt sich auch nicht herleiten, ein Gestaltungsplan dürfe nur dann ausgearbeitet werden, wenn die Überbauung eines Gebiets für die "Gesamtheit der Ortsplanung" einer Gemeinde von Belang sei. Mit dem vorgesehenen Gestaltungsplan wird nicht gegen das Verbot von Kleinbauzonen verstossen. Die Beschränkung des Perimeters auf die Fläche der Parzelle Nr. XXX ergibt sich offensichtlich aus der tatsächlichen Situation bezüglich Überbauung und Interessen der angrenzenden Liegenschaftseigentümer. Die Parzelle Nr. YYY ist bereits mit einem Mehrfamilienhaus überbaut und aus den Akten ergeben sich keine Hinweise darauf, dass die Beschwerdeführer Interesse signalisiert hätten, mit ihrer Parzelle Nr. ZZZ an der Gestaltungsplanung teilzunehmen. Die Rüge des zu kleinflächigen Gestaltungsplanperimeters ist demnach unbegründet.

### 3.2. (...)

## 3.3.

## 3.3.1.

Nach § 21 Abs. 2 BauG können Gestaltungspläne von den allgemeinen Nutzungsplänen abweichen, wenn dadurch ein siedlungs- und landschaftsgestalterisch besseres Ergebnis erzielt wird, die zonengemässe Nutzungsart nicht übermässig beeinträchtigt wird und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Gemäss § 8 Abs. 2 lit. a BauV dürfen Gestaltungspläne, wenn die Gemeinden nichts anderes festlegen, von den allgemeinen Nutzungsplänen abweichen bezüglich Bauweise, Baumasse (höchstens jedoch um ein zusätzliches Geschoss), Gestaltung der Bauten (Gebäude- und Dachform) und Abständen. Die BNO der Stadt C. schliesst im Gebiet, in welchem die Parzelle Nr. XXX liegt, Abweichungen vom allgemeinen Nutzungsplan nicht aus. Die Zulässigkeit eines weiteren Geschosses wird in § 4 Abs. 1 BNO davon abhängig gemacht, dass damit eine städtebaulich einwandfreie Lösung erreicht wird und die Nachbargrundstücke nicht übermässig beeinträchtigt werden. Ansonsten gilt § 8 Abs. 2 lit. a BauV unverändert.

Der vorliegende Gestaltungsplan weicht in Bezug auf den kleinen Grenzabstand (gegenüber der Parzelle Nr. ZZZ der Beschwerdeführer), den Strassenabstand (zur E.-strasse) sowie den grossen Grenzabstand, die Geschosshöhe und die Gebäudehöhe von der Grundnutzung ab.

## 3.3.2.

## 3.3.2.1.–3.3.2.2. (...)

## 3.3.2.3.

Zur Frage, ob im Rahmen einer Gestaltungsplanung auch von den Abständen zu Parzellen ausserhalb des Perimeters abgewichen werden darf, finden sich in der Rechtsprechung und in der Literatur kaum Hinweise. In seinem Artikel "Ausgewählte Fragen zum Gestaltungsplan im Kanton Schwyz" (erschieden im ZBl 101/2000, S. 409) kommt MARK GISLER zum Schluss, die Frage, ob durch einen Gestaltungsplan mittels Gewährung entsprechender Ausnahmen auch "externe" Abstände (Grenzabstand zu ausserhalb des Einzugsgebietes liegenden Grundstücken, Waldabstand usw.) unterschritten werden dürfen, sei zu verneinen. Allerdings lässt sich die (vormalige)

Rechtslage im Kanton Schwyz nicht ohne weiteres mit derjenigen im Kanton Aargau vergleichen. Im Unterschied zu § 24 Abs. 2 PBG-SZ (SRSZ 400.100) in der bis 1. April 2010 geltenden Fassung differenziert § 8 Abs. 2 lit. a BauV nicht zwischen "internen" und "externen" Grenzabständen und lässt insofern auch nicht nur für die ersteren eine Abweichung vom allgemeinen Nutzungsplan zu. Für den Gestaltungsplan im Kanton Solothurn hält die Richtlinie 6/2004 "Der Gestaltungsplan" des Amts für Raumplanung auf S. 14 fest: "Unterschreitungen von Grenz- und Gebäudeabstand gegenüber nicht einbezogenen Nachbargrundstücken sind ausserhalb des Gestaltungsplanverfahrens und nach § 27 und § 29 der Kantonalen Bauverordnung (KBV) nur zulässig, wenn keine erheblichen öffentlichen oder nachbarlichen Interessen beeinträchtigt werden und das Grundstück ohne Unterschreitung nicht zweckmässig überbaut werden kann." Daraus ist der Umkehrschluss zu ziehen, dass mit dem Gestaltungsplan bzw. im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens auch von "externen" Grenzabständen abgewichen werden darf, ohne dass dafür die allgemeinen Voraussetzungen gemäss den §§ 27 und 29 KBV erfüllt sein müssten. Immerhin dürfte im konkreten Anwendungsfall zu prüfen sein, ob ein Überbauungsprojekt vorliegt, das alle Auswirkungen hinsichtlich Belichtung, Beschattung, Ein- und Aussicht, Feuerpolizei, Ästhetik, Immissionen auf die Nachbarschaft etc. genau ausweist.

In den Sondernutzungsvorschriften zu Gestaltungsplänen trifft man ab und zu auf Bestimmungen, in denen zwischen "internen" und "externen" Grenzabständen unterschieden wird. Oftmals wird darin geregelt, dass zu Grundstücken ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters die ordentlichen Grenzabstände einzuhalten sind. Daraus lässt sich nun aber nicht ableiten, dass eine entsprechende Rechtslage schon kraft der Baugesetzgebung gelten würde. Dagegen spricht, dass § 8 Abs. 2 lit. a BauV ganz allgemein von "Abständen" handelt, von denen der Gestaltungsplan (unter bestimmten Voraussetzungen) abweichen darf. Der Wortlaut dieser Bestimmung umfasst unterschiedslos alle im Planungsperimeter geltenden Grenz- und Gebäudeabstände, ungeachtet dessen, ob sich diese nur innerhalb oder auch ausserhalb des Planungsperimeters (gegenüber benachbarten Parzel-

len) auswirken. Im Gegensatz dazu sieht § 39 Abs. 4 lit. b BauV für Arealüberbauungen explizit vor, dass gegenüber Nachbarparzellen der zonengemässe Grenzabstand einzuhalten ist. Dass der Verordnungsgeber hier eine solche Festlegung getroffen hat, berechtigt zur Annahme, dass im Anwendungsbereich von § 8 Abs. 2 lit. a BauV bewusst auf eine entsprechende Regelung verzichtet wurde. Ein redaktionelles Versehen erscheint dagegen eher unwahrscheinlich. Mit der Beigeladenen ist davon auszugehen, dass im Sondernutzungsplanverfahren schon aus demokratiepolitischen Gründen weitergehende Abweichungen vom allgemeinen Nutzungsplan zugestanden werden dürfen als im Rahmen von Arealüberbauungen, die nur im Baubewilligungsverfahren (ohne Mitwirkungsmöglichkeit einer breiteren Bevölkerung) überprüft werden. § 21 Abs. 2 BauG schliesst Abweichungen von "externen" Grenzabständen nicht in allgemeiner Weise aus. Der Vorinstanz ist zudem darin beizupflichten, dass die übrigen möglichen Abweichungen vom allgemeinen Nutzungsplan, insbesondere hinsichtlich der Baumasse, für die an den Planungsperimeter angrenzenden Parzellen respektive die Bewohner von sich darauf befindlichen Bauten ähnlich nachteilige oder einschränkende Auswirkungen haben können wie ein verkürzter Grenzabstand. Solche (faktischen) Auswirkungen (z.B. auf die Wohnhygiene) dürfen nicht mit den Rechtswirkungen eines Gestaltungsplans verwechselt werden, welche auf das Planungsgebiet begrenzt sein müssen. Die Zulässigkeit eines verkürzten "externen" Grenzabstandes muss nach zutreffender Gesetzesauslegung der Vorinstanz im Lichte der konkreten Auswirkungen auf die benachbarten Parzellen beurteilt werden. Es gilt eine Interessenabwägung vorzunehmen. Für einen generellen Ausschluss privilegierter Grenzabstände gegenüber Parzellen ausserhalb des Planungsperimeters besteht hingegen keine gesetzliche Grundlage. Ebenso wenig verlangt das Gesetz den Nachweis, dass eine Parzelle unter Wahrung des ordentlichen Grenzabstandes zu Parzellen ausserhalb des Perimeters nicht überbaubar ist. Es genügt, dass der verkürzte Grenzabstand zu einem siedlungs- und landchaftsgestalterisch besseren Gesamtergebnis beiträgt, die zonengemässe Nutzung nicht übermässig beeinträchtigt wird und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (§ 21 Abs. 2 BauG).

An dieser Beurteilung ändert auch die Empfehlung "Gestaltungsplan nach § 21 BauG" des BVU, Abteilung Raumentwicklung, vom Januar 2009 (Stand September 2011), nichts. Zwar lassen sich die Liste mit Minimalinhalten von Gestaltungsplänen in Ziff. 3.1, S. 7, besagter Empfehlung und die dortigen Ausführungen zu den "internen" Grenz- und Gebäudeabständen durchaus dahingehend interpretieren, dass im Aussenverhältnis (zu Parzellen ausserhalb des Perimeters) keine speziellen, mithin vom allgemeinen Nutzungsplan abweichende Regelungen möglich sind. Doch kommt der erwähnten Empfehlung lediglich der Charakter einer generellen Dienstanweisung und damit einer Verwaltungsverordnung zu. Als solche ist sie für das Verwaltungsgericht nicht bindend und wird nur insoweit berücksichtigt, als sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der einschlägigen Rechtssätze zulässt, welche diese überzeugend konkretisiert (vgl. BGE 144 III 353, Erw. 2.2; Urteil des Bundesgerichts vom 23. Juli 2019 [1C\_121/2019], Erw. 3.2; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 81 ff.). Wie gesehen, liefern § 21 Abs. 2 BauG und § 8 Abs. 2 lit. a BauV keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass eine Überbauung nach Gestaltungsplan den ordentlichen Grenzabstand gegenüber einer Parzelle ausserhalb des Planungsperrimeters nicht unterschreiten darf. Weder der Wortlaut dieser Bestimmungen (für sich allein und im systematischen Gefüge betrachtet) noch die ratio legis gebieten ein solches Auslegungsergebnis. Hinzu kommt, dass die Vorinstanz als Herausgeberin der Empfehlung dem in Frage stehenden Inhalt offenbar selbst zumindest nicht jene Bedeutung zumisst, welche die Beschwerdeführer ihr geben wollen.

(...)

## 19 Erschliessungsplanung

**Die Koordinationsvorschriften sind auf die Erschliessungsplanung sinngemäss anwendbar, sofern damit Lage und Ausdehnung öffentlicher**