



Erlass und Umsetzung eines Masterplans – Hinweise für die Praxis

Gemeinden greifen teilweise zum Instrument des Masterplans, um die Ziele und Rahmenbedingungen für die Bebauung grösserer Gebiete vorzugeben. Beim Masterplan handelt es sich aber um ein Planungsinstrument, das auf Stufe Bund und im Kanton Zürich rechtlich nicht normiert ist. Dementsprechend stellen sich diverse Fragen zur Festsetzung und zur Wirkung eines Masterplans. Einige dieser Fragen werden im Folgenden erörtert.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss die Nutzungsplanung grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Aspekte heraus erfolgen. So widerspricht beispielsweise der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebiets der Planungspflicht von Art. 2 Abs. 1 RPG (Urteil des Bundesgerichts 1C_108/2018 vom 26. Oktober 2018, E. 4.4, m.w.H.). Aus diesem Grund kann es erforderlich werden, gebietsweise ein planerisches Gesamtkonzept zu erlassen, namentlich für grössere zusammenhängende Gebiete, die sich absehbar baulich entwickeln werden. Dabei werden heute teilweise Masterpläne als Koordinationsinstrument eingesetzt.

Funktion und Verfahren zum Erlass eines Masterplans

Beim Masterplan handelt es sich um ein Ortsbauliches Planungsinstrument. Der Masterplan stellt in der Regel eine behördliche Leitidee für eine Ortsentwicklung auf und gibt deren Ziele vor. Er kann auch die Funktion einer Planungshilfe für die nachfolgende Nutzungsplanung und Bebauung übernehmen, etwa für die koordinierte Erarbeitung von mehreren Gestaltungsplänen.

Der Masterplan besteht in aller Regel aus einem oder mehreren Plänen und einem Text, ähnlich einem

Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV. Nebst Ausführungen zur baulichen Entwicklung können darin Angaben zu angestrebten Nutzweisen, baulichen Dichten, öffentlichen Infrastrukturbauten oder zu Erschliessungsanlagen enthalten sein. Auch Überlegungen zu Umwelanliegen oder zur Umsetzung des Plans lassen sich im Text finden. Da keine allgemeinverbindlichen Vorgaben zu Masterplänen existieren, sind Erscheinungsformen und Inhalte in der Praxis vielfältig.

Bei einem Masterplan handelt es sich aber weder um einen Richt- noch um einen Nutzungsplan. Entsprechend hat die Bevölkerung grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Mitwirkung. Ebenso sind die betroffenen Grundeigentümer prinzipiell nicht legitimiert, sich direkt gegen den Erlass eines Masterplans mit Rechtsmitteln zu wehren, mindestens solange im Masterplan keine eigentümergebundene Anordnungen getroffen werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_108/2018 vom 26. Oktober 2018, E. 4.4).

Unseres Erachtens kann es sich in Einzelfällen dennoch rechtfertigen, dass die erlassende Behörde den betroffenen Grundeigentümern freiwillig eine Möglichkeit zur Mitwirkung einräumt. Dies kann etwa dann vorteilhaft sein, wenn der Masterplan für betroffene Grundeigentümer auch (spätere)

Pflichten oder Lasten vorsieht, wie etwa durch die Erstellung öffentlicher Infrastrukturanlagen (z.B. Plätze, Strassen, Wege, Parkierungs- oder Entsorgungsanlagen) oder wenn etwa denkmalpflegerische Vorgaben zu berücksichtigen sind. Auch kann sich eine Mitwirkung dann aufdrängen, wenn die zuständigen Behörden z.B. rechtsmittellegitimierte Verbände einbinden wollen.

Im Idealfall können durch eine Mitwirkung die Akzeptanz des Masterplans und seine eigentümergebundene Umsetzung erleichtert werden. Oder dann besteht zumindest die Chance, dass die Planungsbehörde Widerstände gegen die Masterplanung frühzeitig in Erfahrung bringt. Denn wie nachfolgend aufgezeigt wird, kann die eigentümergebundene Umsetzung eines Masterplans hürdenreich sein.

Berücksichtigung der eigentümergebundenen Umsetzung

In den meisten Fällen handelt es sich beim Masterplan um ein rein behördenverbindliches Planungsinstrument. Entsprechend erfolgt die eigentümergebundene Umsetzung nachgelagert bzw. zu einem späteren Zeitpunkt. Masterpläne sind auf Bundesebene und im Kanton Zürich in den relevanten planungsrechtlichen Erlassen aber nicht normiert. Deshalb kann sich die grundsätzliche Frage

stellen, wie Masterpläne eigentümergebunden umgesetzt werden sollen.

So kann z.B. die Problematik bestehen, dass in einem Masterplanperimeter verschiedene Grundeigentümer mit verschiedenen oder gar ohne Bauabsichten vorhanden sind. Oder es können sich z.B. aus ortsbaulichen Überlegungen neue gemeinschaftliche Anlagen anbieten, die eine Koordination der Bautätigkeit verschiedener Grundeigentümer nötig machen.

Es empfiehlt sich deshalb, bei der Masterplanung zunächst genau prüfen zu lassen, welche Vorgaben die kommunale Nutzungsplanung und übergeordnete Planungsgrundlagen für den Masterplanperimeter machen (z.B. zur Erschliessungssituation, zu Bau- oder Gewässerlinien, zu Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht, zu denkmalpflegerischen Vorgaben wie dem ISOS etc.). Wird diese Prüfung nach Möglichkeit bereits bei der Masterplanung vorgenommen, ist absehbar, ob sich die mit dem Masterplan angestrebten Ziele später in Regelbauweise umsetzen lassen oder ob es zusätzlich einer (teilweisen) Anpassung der bestehenden Nutzungsplanung bedarf.

Dabei kann es sich auch ergeben, dass eine nutzungsplanerische Einheitslösung für den gesamten Masterplanperimeter nicht möglich oder nicht angebracht ist. So kann es z.B. für gewisse Grundstücke angezeigt sein, sie in Regelbauweise zu überbauen oder überbaut zu belassen. Wohingegen für andere Grundstücke – auch aus ortsbaulichen Überlegungen – eine von der Regelbauweise abweichende Überbauung vorteilhafter ist. Die Möglichkeit, verschiedene nutzungsplanerische Instrumente zu kombinieren, sollte deshalb beim Erlass eines Masterplans berücksichtigt werden. Der Masterplan bietet ja gerade die Möglichkeit, verschiedene Nutzungsplanungen nebeneinander bestehen zu lassen und dennoch eine ausreichende Koordination sicherzustellen.

Instrumente zur eigentümergebundenen Umsetzung

Nebst einer Anpassung der bestehenden Nutzungsplanung kann eine eigentümergebundene Umsetzung auch (zusätzlich) dadurch erfolgen, dass die Rechte und Pflichten von Eigentümern und Behörden mittels Entwicklungsvereinbarungen festgelegt werden. Darin können z.B. die Finanzierung und Erstellung von gemeinsamen Erschliessungsanlagen, von Parks, Spielplätzen oder sonstigen Ausstattungen oder von gemeinsamen technischen Ausrüstungen (z.B. einer gemeinsamen Heizzentrale) geregelt werden.

Wie eine grundeigentümergebundene Umsetzung des Masterplans vorgenommen werden soll, ist also bereits bei der Masterplanung zu prüfen. So lassen sich mögliche Schwierigkeiten bei einer eigentümergebundenen Umsetzung erkennen, wodurch allenfalls bereits bei der Masterplanung adäquat darauf reagiert werden kann. Nur auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass ortsplanerische Überlegungen und Vorstellungen des Masterplans effektiv Form annehmen können.

Änderungen des übergeordneten Planungsrechts, Vorbehalte

Masterpläne sind in der Regel langfristig ausgelegt. Während der Geltungsdauer eines Masterplans kann es aber zu Änderungen der übergeordneten Planungsvorgaben kommen (Gesetzesänderungen, Richtplanänderungen u.dgl.). Da der Masterplan grundsätzlich gesetzlich nicht normiert ist, muss er bei Änderungen der übergeordneten Planungsvorgaben nicht zwingend angepasst werden. Widersprüche zu übergeordneten Planungsvorgaben können die Umsetzung eines Masterplans aber ebenfalls erschweren.

In den meisten Fällen empfiehlt es sich deshalb, in den Text eines Masterplans eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die eigentümergebundene Umsetzung des Masterplans in Übereinstimmung mit dem

übergeordneten (Planungs-)Recht erfolgen wird. Sollte dannzumal eine im Masterplan vorgesehene Regelung in Konflikt zum übergeordneten Recht stehen, empfiehlt sich weiter ein textlicher Vorbehalt, dass im Masterplan eine neue Regelung getroffen werden soll. Diese soll der bisherigen Regelung nach deren Sinn und Zweck möglichst nahekommen, aber in Übereinstimmung zum (geänderten) übergeordneten (Planungs-)Recht stehen.

Um zu verhindern, dass Grundeigentümer geltend machen, man habe ihnen im Masterplan verbindliche Zusagen gemacht, empfiehlt sich ausserdem ein Vorbehalt, wonach durch den Masterplan insbesondere kein Tatbestand des Vertrauensschutzes geschaffen wird.

Darüber hinaus empfiehlt es sich, in einem Masterplan generell klarzustellen, dass die Inhalte in die Ortsplanung der Gemeinde einfließen oder anderweitig eigentümergebunden umgesetzt werden müssen.

Fazit

Ein Masterplan ist in aller Regel ein rein behördenverbindliches Planungsinstrument. Er ist weder im Kanton Zürich noch auf Bundesebene gesetzlich geregelt und kann auch ohne Mitwirkung der Bevölkerung erlassen werden. Ein Masterplan kann insbesondere dann hilfreich sein, wenn die Gemeinde ortsbauliche Vorstellungen für die Entwicklung von grösseren Perimetern festhalten will. Der Masterplan kann bzw. soll dabei helfen, die Koordination von verschiedenen nutzungsplanerischen Instrumenten zu gewährleisten.

Damit die Umsetzung des Masterplans bestmöglich gelingt, empfiehlt sich bereits auf Stufe Masterplan eine gesamtheitliche Betrachtung und insbesondere die Prüfung allfälliger nutzungsplanerischer Erfordernisse für eine grundeigentümergebundene Umsetzung.

UPDATE NR. 5
BAUMBERGER RECHTSANWÄLTE AG



Dr. iur. Xaver Baumberger
Rechtsanwalt und Partner bei BAUMBERGER
RECHTSANWÄLTE, spezialisiert auf Bau-,
Planungs- und Umweltrecht
Telefon +41 52 245 01 45
baumberger@baumberger-rechtsanwalte.ch



lic. iur. Raphael Rigling
Rechtsanwalt und Partner bei BAUMBERGER
RECHTSANWÄLTE, spezialisiert auf Bau-,
Planungs- und Umweltrecht
Telefon +41 52 245 01 45
rigling@baumberger-rechtsanwalte.ch



MLAW Rafael Schweizer
Rechtsanwalt bei BAUMBERGER RECHTSAN-
WÄLTE, spezialisiert auf Bau-, Planungs- und
Umweltrecht
Telefon +41 52 245 01 45
schweizer@baumberger-rechtsanwalte.ch



lic. iur. Patrick Schütz
Rechtsanwalt bei BAUMBERGER RECHTSAN-
WÄLTE, spezialisiert auf Bau-, Planungs- und
Umweltrecht
Telefon +41 52 245 01 45
schuetz@baumberger-rechtsanwalte.ch