

Hohe Schule

Planungsrecht im Hochschulgebiet Zürich-Zentrum

Es kommt zwar vor, dass Gerichten etwas einfach nicht gefallen mag, sie ihr ästhetisches Missbehagen indes mit einer planungsrechtlichen Begründung verbrämen. Der «Ringling»-Entscheid gehört, obwohl er in Architekturkreisen anders angekommen ist, nicht dazu. Auch der jüngst ergangene Entscheid des Zürcher Baurekursgerichts, mit dem es drei Gestaltungspläne im Hochschulgebiet Zürich-Zentrum aufgehoben hat, ist nicht städtebaulich, sondern (deshalb der

Titel) bei komplexer Ausgangslage differenziert planungsrechtlich begründet (BRGE I Nrn. 29-31/2018).

Demokratiedefizit?

Im Leiturteil «Rüti» (BGE 135 II 209) hat das Bundesgericht entschieden, dass die in einem Gestaltungsplan grundsätzlich zulässigen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung nicht so weit gehen dürfen, dass sie die Grundordnung ihres Sinngehaltes entleeren würden. In der Begründung hat das Gericht darauf hingewiesen, dass einem Gestaltungsplan, der eine Spezialbauordnung schafft, nicht dieselbe demokratische Legitimation zukommt wie der vom Souverän festgesetzten Bau- und Zonenordnung. Dem ist allerdings bisweilen entgegengehalten worden, dass im Kanton Zürich ein von der Grundordnung abweichender Gestaltungsplan nicht wie in andern Kantonen allein von der Baubehörde festgesetzt werden könne, sondern vom Souverän genehmigt werden müsse. Der Planung im Hochschul-

gebiet wird nun jedoch verbreitet vorgeworfen, sie werde an der Bevölkerung vorbei festgesetzt: Eine Abstimmung im Stadtparlament oder an der Urne ist nicht vorgesehen. Indes haben die vorerst drei Gestaltungspläne im Hochschulgebiet vor Baurekursgericht nicht deswegen keine Gnade gefunden: Die demokratische Legitimation der kantonalen Gestaltungspläne, um die es sich vorliegend handelt, wird aus der vom Kantonsparlament, also demokratisch, festgesetzten Richtplanung hergeleitet. Diese räumt der Baudirektion in planerisch bestimmten Gebieten für vorbestimmte Zwecke die Kompetenz zur Festsetzung solcher Gestaltungspläne ein. Dies ist vom Gericht nicht in Frage gestellt worden.

Fehlende Zonenordnung

Entscheidend war in erster Linie vielmehr: Ungeachtet der Frage nach der demokratischen Legitimation ist auch im Kanton Zürich das Verbot der Sinngehaltsentleerung der Grundnutzungsordnung aus dem

«Rüti»-Urteil in die Praxis übernommen worden. Einer der Gestaltungspläne wurde deshalb bereits deswegen aufgehoben, weil er in einer Freihaltezone einen Baubereich für Hochhäuser vorsah. Einschneidender ist indes ein besonderer planerischer Umstand: Bis heute hat die Stadt im Hinblick auf die absehbar notwendige Gesamtplanung im Hochschulgebiet bewusst davon abgesehen, hier eine auf dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz beruhende Zonierung festzusetzen – es gelten deshalb immer noch die Vorschriften der Bauordnung von 1963. Das Gericht schliesst daraus: Weil die Zulässigkeit eines Gestaltungsplans nach geltendem eidgenössischem Raumplanungsrecht zu beurteilen ist, kann sich die unentbehrliche Prüfung, wie weit von der Grundnutzungsordnung abgewichen wird, nur auf eine neurechtliche Grundordnung beziehen – an der es im Hochschulgebiet indes schlicht fehlt.

Obwohl gestützt auf den Richtplan die Kompetenz zur Festsetzung der fraglichen Gestaltungspläne beim Kanton liegt, handelt es sich bei diesen um kommunale Spezialbauordnungen. Deshalb lässt sich die vorgeschriebene Kompatibilität mit der Grundnutzungsordnung nicht etwa direkt an der Richtplanvorgabe überprüfen. So kann es auch nicht helfen, dass der Richtplan bereits behördenverbindlich bestimmt, es müsse im Hochschulgebiet eine mit dem richtplanerischen Entwicklungsziel kon-

forme Zonierung festgesetzt werden, und ebenso wenig, dass der Stadtrat bereits eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet hat: Die kommunale Bauordnung wird nicht vom Stadtrat festgesetzt, der mit dem Kanton die Planung im Hochschulgebiet koordiniert hatte, sondern vom Stadtparlament und im Fall eines Referendums von den Stimmberechtigten. Der Gemeinde steht bei der Umsetzung der Richtplanvorgaben ein Ermessen zu. Deshalb kann nicht ausgeschlossen werden, dass die noch fehlende Grundnutzungsordnung im gesetzlichen Rahmen dem vorgegebenen Richtplan entsprechen wird und die (jetzt aufgehobenen) Gestaltungspläne gleichwohl in unzulässigem Umfang von dieser Grundordnung abweichen.

Keine kantonale Ersatzbauordnung

Das Baurekursgericht hat schliesslich nicht ausser Acht gelassen, dass ein Gestaltungsplan, der in der Stufenordnung eine wie die Grundnutzungsordnung ganz unten angesiedelte (Spezial-) Bauordnung darstellt, möglicherweise direkt anstelle einer (fehlenden) Regelbauordnung erlassen werden könnte. Dem steht jedoch in der hier massgebenden Konstellation zum einen wiederum das im «Rüti»-Urteil angesprochene Legitimationserfordernis entgegen: Die Baudirektion wäre zum Erlass einer Bauordnung nicht kompetent, deshalb mangelt es einem von ihr

festgesetzten Gestaltungsplan, der an die Stelle der Grundordnung treten sollte, an der äquivalenten demokratischen Legitimation.

Zum ändern bilden die drei aufgehobenen Gestaltungspläne nur punktuelle Festlegungen im weit gezogenen Hochschulgebiet. Es fehlt ihnen deshalb an einer Gesamtsicht, die einer RPG-konformen Nutzungsplanung zugrunde liegen muss und die wiederum erst ermöglicht zu prüfen, ob die mit dem Gestaltungsplan gewährten Abweichungen noch planungskonform wären.

Weil es also an einer nach dem eidgenössischen Raumplanungsrecht erlassenen Grundordnung fehlt (nicht weil der Kanton zur Festlegung eines öffentlichen Gestaltungsplans zuständig wäre, über die nicht abgestimmt werden muss), kommt der städtische Souverän nun doch noch zum Zug. Sollte er die Grundordnung nicht so bestimmen, dass sie für die angedachten Volumetrien im Hochschulquartier die rechtliche Basis schafft, würden sich erneut komplexe Fragen stellen, deren Beurteilung Zeit in Anspruch nähme. Die Baudirektion hat gegen den Baurekursentscheid wegen der Grundsatzfragen, aber möglicherweise auch wegen der zusätzlich drohenden Verzögerung Beschwerde erhoben. Das Urteil ist bei Redaktionsschluss noch offen. — *Dominik Bachmann*