

Nach der geltenden Bau- und Zonenordnung sind die fraglichen Parzellen der Kernzone I zugewiesen und überdies mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt.

Im Hinblick darauf begann die Rekurrentin im Jahre 1998 mit der Ausarbeitung eines Gestaltungsplanes. Im November 1999 reichte sie dem Gemeinderat den vorliegend zu beurteilenden, aufgrund von Stellungnahmen des Amtes für Raumplanung, der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission, der kommunalen Kulturkommission und der Baubehörde überarbeiteten privaten Gestaltungsplan X zur Vorlage an die Gemeindeversammlung (Legislative) ein.

Gegen den im November 1999 öffentlich aufgelegten Plan X wurden insgesamt sechs Einwendungen erhoben. Die hierbei vorgebrachte Kritik bewog den Gemeinderat zu einer nochmaligen Überprüfung. Er gelangte zum Schluss, dass ausreichende Gründe für einen Gestaltungsplan, dessen Festlegungen von den Bestimmungen über die Regelbauweise abweichen, nicht gegeben seien und der Plan daher der Überarbeitung bedürfe. In der Erwägung, dass der Gesuchstellerin ein Anspruch auf Überprüfung eines das geltende Zonenregime abändernden Gestaltungsplans nur zustünde, wenn sich die Verhältnisse seit der Festsetzung der Bau- und Zonenordnung wesentlich geändert hätten, verzichtete die Vorinstanz entgegen dem ausdrücklichen Wunsch der Rekurrentin darauf, den Gestaltungsplan der Gemeindeversammlung zur Abstimmung vorzulegen.

3.a) Mit Gestaltungsplänen werden nach § 83 Abs. 1 PBG für bestimmte umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden.

Ein derartiger Sondernutzungsplan kommt entweder dadurch zustande, dass er - soweit nicht aus bestimmten Gründen die Baudirektion zum Erlass zuständig ist (vgl. § 84 Abs. 2 PBG) - durch die Gemeinde aufgestellt wird. Erforderlich für die Festsetzung ist, dass sie durch ein wesentliches öffentliches Interesse gerechtfertigt erscheint (§ 84 Abs. 1 PBG). Ein derartiges gewichtiges öffentliches Interesse - beispielsweise des Ortsbild- oder Landschaftsschutzes, des Aussichtsschutzes, des Immissionsschutzes oder das Interesse an einer differenzierten baulichen Verdichtung - kann auch der Grund dafür sein, dass - wie hier geschehen - anlässlich der

Nutzungsplanung zusammen mit der Zuweisung eines Gebietes zu einer bestimmten Zone festgelegt wird, dass für bestimmte Teilbereiche ein Gestaltungsplan erforderlich sei (§ 48 Abs. 3 PBG).

Eine derartige Festlegung in der generellen Nutzungsplanung würde es schon für sich allein ohne weiteres erlauben, einen öffentlichen Gestaltungsplan zu statuieren, da das wesentliche öffentliche Interesse eo ipso zu bejahen wäre. Gleichermassen kann der Gestaltungsplan jedoch auch privat durch die Grundeigentümer erarbeitet werden, welche Möglichkeit § 85 Abs. 1 PBG ausdrücklich vorsieht. Dies bietet sich vorab dort an, wo das von der Gestaltungsplanpflicht erfasste Gebiet wie hier nicht einer - die Beschlussfassung erschwerenden - Vielzahl von Grundeigentümern gehört. Zu ihrem Zustandekommen bedürfen private Gestaltungspläne der Zustimmung des für den Erlass der Bau- und Zonenordnung zuständigen Organs. Überschreiten sie den für Arealüberbauungen im betreffenden Gebiet geltenden Rahmen nicht, so genügt die Zustimmung der Exekutive (§ 86 PBG). Im einen wie im andern Fall ist zudem die nach § 5 Abs. 2 PBG rechtsbegründend wirkende Genehmigung durch die zuständige kantonale Behörde erforderlich (§ 89 in Verbindung mit § 2 PBG).

b) Vorliegend ist unbestritten, dass die Festlegungen des privaten Gestaltungsplans X von den Vorschriften der Regelbauweise abweichen (Arealüberbauungen sind in der Kernzone 1 nicht zulässig). Die Genehmigung des Plans hätte daher durch die Gemeindeversammlung zu erfolgen.

Der vorliegende Streitfall dreht sich um die Frage, ob der Gemeinderat befugt gewesen sei, den Gestaltungsplan an die Gesuchstellerin zur Überarbeitung zurückzuweisen, statt ihn der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

c) Die Rekurrentin bestreitet dies mit dem Argument, dass im Falle einer Gestaltungsplanpflicht im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG ähnlich einer Baubewilligung, die im Falle des Fehlens von dem Projekt entgegenstehenden öffentlichrechtlichen Hindernissen zu erteilen sei, ein Anspruch des Gesuchstellers darauf bestehe, dass der Gestaltungsplan dem zuständigen Organ vorgelegt werde und dieses hierüber entscheide.

Die Vorinstanz macht dagegen geltend, nach der planerischen Grundordnung (Kernzone I mit Gestaltungsplanpflicht) sei das Grundstück ohne einen weiteren planungsgesetzgeberischen Akt überbaubar, sofern dem Gemeinderat ein in dessen Beurteilungskompetenz fallender privater Gestaltungsplan vorgelegt werde. Die Gestaltungsplanpflicht im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG gewähre den Grundeigentümern nicht die Möglichkeit, eine von der Regelbauweise abweichende Überbauung zu initiieren. Die Gestaltungsplanpflicht wolle lediglich eine den planerischen Zielsetzungen entsprechende Bauweise sicherstellen. Dies bedinge kein Abweichen von der Grundordnung, wenn letztere wie in casu eine dem Ortsbild- und Landschaftsschutz angemessenen Rechnung tragende Überbauung der Rekursgrundstücke ohne weiteres zulasse.

Sei mithin davon auszugehen, dass die Festlegung «Gestaltungsplanpflicht» kein Abweichen von der Regelbauweise involviere, so befinde sich die Rekurrentin,

welche eine solche Abweichung beanspruche, in derselben Situation wie sonstige Grundeigentümer, welche eine Änderung der für ihre Grundstücke geltenden Nutzungsordnung erreichen wollten. Da ein diesbezügliches spezielles Initiativrecht nicht existiere, könne eine Änderung der Nutzungsordnung lediglich mittels eines Antrages im Sinne von § 50 des Gemeindegesetzes (GG) in die Wege geleitet werden. Ein Anspruch darauf stehe jedoch nur Stimmberechtigten zu, welche Eigenschaft der Rekurrentin nicht zukomme. Anders wäre nur zu entscheiden, wenn sich die Verhältnisse seit der Festsetzung der Nutzungsplanung entscheidend verändert hätten. Dies sei nicht der Fall und werde von der Rekurrentin auch nicht geltend gemacht.

Aus all diesen Gründen sei der Rekurs abzuweisen, soweit überhaupt darauf einzutreten sei.

d) Ein Gestaltungsplan, dessen Festlegungen von den Vorschriften über die Regelbauweise abweichen, führt faktisch zu einer Änderung des Zonenregimes. Gleichwohl kann die Einreichung eines privaten Gestaltungsplans nicht gleich behandelt werden wie der Fall, da ein Grundeigentümer eine Änderung der Zonierung bzw. der dieser zugehörigen Zonenvorschriften anstrebt. Die Regelung in §§ 48 ff. des Gemeindegesetzes, wonach lediglich Stimmbürger Abänderungen der Bau- und Zonenordnung beantragen können, kann jedenfalls dort, wo in Nachachtung einer Gestaltungsplanpflicht ein privater Gestaltungsplan eingereicht wird, keine Geltung beanspruchen. Vielmehr muss diesfalls das sich aus den §§ 85 f. PBG ergebende, an keine Voraussetzungen bezüglich Stimmbürgereigenschaft gebundene Recht zur Einreichung eines privaten Gestaltungsplans bzw. zur Stellung eines Gesuches um Zustimmung zu diesem Plan der Regelung in den §§ 48 ff. GG als Spezialbestimmung vorgehen. Dies ergibt sich klar auch daraus, dass andernfalls das Recht zur Aufstellung eines inhaltlich über die Vorschriften der Regelbauweise hinausgehenden Gestaltungsplans lediglich Grundeigentümern zustünde, die gleichzeitig auch Stimmbürger sind. Damit würden bauwillige Gesuchsteller ohne Stimmbürgereigenschaft in ihren Nutzungsmöglichkeiten in einer Weise benachteiligt, die auf eine durch nichts zu begründende Rechtsungleichheit hinausliefe. Soweit die Aufstellung eines über die Regelbauweise hinausgehenden Gestaltungsplans generell ausgeschlossen sein sollte, müsste sich dies aus der Bau- und Zonenordnung ergeben, was in casu indes nicht der Fall ist. Damit gilt uneingeschränkt § 85 PBG, welche Norm jedem Grundeigentümer erlaubt, einen privaten Gestaltungsplan aufzustellen, wobei es sich ohne weiteres auch um einen von den Vorschriften über die Regelbauweise abweichenden Plan handeln kann. Dass dies zulässig ist, bedarf entgegen der rekurrentischen Auffassung keiner näheren Erläuterung, sondern ergibt sich ohne weiteres aus dem Gesetz (vgl. §§ 83 und 86 PBG).

Die unbestrittenermassen fehlende Stimmbürgereigenschaft der Rekurrentin führt entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht dazu, dass auf den Rekurs zum vornherein nicht einzutreten wäre. Ebenso wenig könnte das Rechtsmittel mit der Begründung abgewiesen werden, der Rekurrentin stehe materiellrechtlich kein Anspruch auf eine Änderung der für ihre Parzellen geltenden Nutzungsordnung zu. Ob dies der Fall sei, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Rekurses. In diesem geht es nur um die verfahrensrechtliche Frage, ob die Vorinstanz befugt war, den Gestaltungsplan X der zu dessen Beurteilung zuständigen Gemeindeversammlung vorzuhalten.

Dies wäre höchstens dann der Fall gewesen, wenn sich aus der für die rekurrentischen Parzellen statuierten Gestaltungsplanpflicht klar ergäbe, dass der Plan die Regelbauvorschriften zu beachten habe. Dies ist nach dem Gesagten nicht der Fall und wird von der Vorinstanz denn auch nicht geltend gemacht. Durch die weiter nicht eingeschränkte Bestimmung, wonach die Überbauung der rekurrentischen Grundstücke einen Sondernutzungsplan der fraglichen Art voraussetze, hat es der Gemeindegouverän zugelassen, dass ein von den Vorschriften der Regelbauweise abweichender Gestaltungsplan aufgestellt wird. Davon, dass ein solcher Plan nur unter der Voraussetzung erheblich veränderter Verhältnisse zulässig sei, die nach Art. 21 Abs. 2 RPG zu einer Überprüfung und nötigenfalls Anpassung der Nutzungsordnung verpflichten, ist unter diesen Umständen nicht auszugehen. Wird schliesslich ein von den Regelbauvorschriften abweichender Gestaltungsplan vorgelegt, so muss die hierfür zuständige Gemeindeversammlung darüber entscheiden, ob sie diesem Sondernutzungsplan zustimmen wolle oder nicht. Der Gemeinderat darf diesen Entscheid nicht vorwegnehmen, wie er dies hier faktisch getan hat. Vielmehr ist der Plan der Gemeindeversammlung zur Beurteilung vorzulegen. Der Vorinstanz steht lediglich zu, ihrer Auffassung in Form eines entsprechenden Antrages zuhanden der Gemeindeversammlung Ausdruck zu verleihen.

Die Frage, ob und inwieweit unter den gegebenen Umständen Aussicht darauf bestehe, dass die Gemeindeversammlung dem Gestaltungsplan X zustimmen werde, spielt im vorliegenden Verfahren keine Rolle.