Urteilskopf

135 II 209

22. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilungi.S. R. gegen Einfache Gesellschaft A./B./C. und Politische Gemeinde Rüti (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_188/2007 vom 1. April 2009

Regeste (de):
Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS); Beachtung in der Nutzungsplanung und beim Erlass eines Gestaltungsplans; Art. 5 ff. NHG.

Bedeutung des Bundesinventars bei der Erfüllung von Bundesaufgaben sowie beim Vollzug von kantonalen Aufgaben und in der Raumplanung (E. 2.1); Umsetzung durch unterschiedliche Planungsmassnahmen (E. 2.2); Tragweite der bundesrechtlichen Vorgaben für den umstrittenen Gestaltungsplan (E. 2.3).

Beachtung der Anforderungen in förmlicher Hinsicht (E. 3).

Berücksichtigung der ISOS-Anliegen, wenn mit einem Gestaltungsplan von der Regelbauweise abgewichen wird (E. 5.2); in Anbetracht der massiven Abweichungen hält der umstrittene Gestaltungsplan vor den Grundanliegen des ISOS und der Kernzonenbestimmungen nicht stand (E. 5.5- 5.8).

Regeste (fr):
Inventaire fédéral d'objets d'importance nationale (ISOS); prise en considération dans le plan d'affectation et lors de l'élaboration d'un plan d'affectation détaillé; art. 5 ss LPN.

Portée de l'inventaire fédéral dans l'accomplissement des tâches de la Confédération et dans l'exécution de tâches cantonales relatives à l'aménagement du territoire (consid. 2.1); mise en oeuvre par différentes mesures de planification (consid. 2.2); portée des objectifs de droit fédéral sur le plan d'affectation détaillé litigieux (consid. 2.3).

Respect des exigences formelles (consid. 3).

Prise en considération des exigences de l'ISOS lorsqu'un plan d'affectation détaillé s'écarte des règles sur l'ordre des constructions (consid. 5.2); compte tenu des dérogations massives, le plan d'affectation détaillé litigieux n'est conforme ni aux exigences de l'ISOS ni aux dispositions sur les zones de centre (consid. 5.5-5.8).

Regesto (it):
Inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere di importanza nazionale (ISOS); osservanza nel piano di utilizzazione e nell'adozione di un piano particolareggiato; art. 5 segg. LPN.

Significato dell'inventario federale nell'adempimento dei compiti della Confederazione come pure nell'esecuzione dei compiti cantonali e nella pianificazione del territorio (consid. 2.1); attuazione mediante differenti misure pianificatorie (consid. 2.2); portata dei criteri del diritto federale per il piano particolareggiato litigioso (consid. 2.3).

Osservanza delle esigenze sotto il profilo formale (consid. 3).

Presa in considerazione dei postulati dell'ISOS quando mediante un piano particolareggiato ci si scosti dalle regole dell'ordinamento sul modo di costruzione (consid. 5.2); considerata l'oltremodo importante divergenza, il piano particolareggiato litigioso non regge di fronte ai postulati fondamentali dell'ISOS e delle disposizioni

sulle zone del nucleo (consid. 5.5-5.8).

Sachverhalt ab Seite 210

BGE 135 II 209 S. 210

Die Gemeindeversammlung Rüti stimmte am 6. Juni 2005 dem privaten Gestaltungsplan "Stadtzentrum Rüti" entsprechend dem Antrag des Gemeinderates zu. Dieser umfasst ein 11'600 m^2 grosses Areal zwischen der westlich davon fliessenden Jona und den östlich davon verlaufenden Ferrachstrasse und Werkstrasse. Im südlichen Teil sollen in den Baubereichen A-D vier lang gezogene und mit Flachdächern versehene Wohnbauten mit je vier Vollgeschossen und

BGE 135 II 209 S. 211

Attikageschossen erstellt werden. Der nördliche Teil umfasst die zu erhaltende Cardenfabrik sowie die Baubereiche E und F; im Baubereich E ist ein siebengeschossiges Gebäude von 22,1 m mit Flachdach vorgesehen. Das Beizugsgebiet liegt teils in der Zentrumszone, teils in der Kernzone II gemäss Bauordnung der Gemeinde Rüti. Am 6. November 2006 erteilte die Baudirektion des Kantons Zürich dem Gestaltungsplan die erforderliche Genehmigung. R. als Eigentümer einer benachbarten Eigentumswohnung gelangte erfolglos an die Baurekurskommission III des Kantons Zürich. In der Folge wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Beschwerde von R. am 10. Mai 2007 ab. Es führte im Wesentlichen aus, dass für die Planung und somit auch die Gestaltungsplanung eine Pflicht zur Berücksichtigung des ISOS und das für den Ortskern von Rüti formulierte Schutzziel bestehe. Dem seien der Kanton Zürich und die Gemeinde Rüti nachgekommen. Die Natur- und Heimatschutzkommission habe sich in ihrer Stellungnahme mit dem schutzwürdigen Ortsbild hinreichend auseinandergesetzt. Es überzeuge die Auffassung, wonach dem Gestaltungsplan im Spannungsfeld zwischen einem Einfamilienhausquartier und den Mehrfamilienhäusern eine Scharnierfunktion zukomme und der Baukörper E einen Gegenakzent zum dominierenden Postgebäude setze. Gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts hat R. beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben. Er macht im Wesentlichen geltend, dass den Schutzvorgaben gemäss ISOS in formeller Hinsicht bei der Ausgestaltung des Gestaltungsplanes nicht Rechnung getragen worden sei und dieser in materieller Hinsicht im Widerspruch mit den genannten Vorgaben stehe. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut, soweit darauf einzutreten war, und hebt das Urteil des Verwaltungsgerichts und den Zustimmungsbeschluss der Gemeindeversammlung zum Gestaltungsplan auf. (Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Der Beschwerdeführer macht sowohl in formeller wie in materieller Hinsicht geltend, es sei den Vorgaben der Aufnahme von Rüti ins Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS) nicht Rechnung getragen worden. Es rechtfertigt sich, vorgängig auf die Bedeutung des Bundesinventars und der entsprechenden Vorga-

ben und deren Umsetzung im kantonalen Recht einzugehen.

BGE 135 II 209 S. 212

2.1 Im Rahmen der Zuständigkeitsordnung gemäss Art. 78 BV bezweckt das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451), das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern (Art. 1 NHG). Der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone sorgen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 NHG). Hierfür erstellt der Bundesrat nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung (Art. 5 Abs. 1 NHG). Dazu zählt namentlich das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) gemäss der entsprechenden Verordnung vom 9. September 1981 (VISOS; SR 451.12). In deren Anhang werden die einzelnen Objekte festgehalten. Die Umschreibung der Objekte und ihrer Schutzwürdigkeit gemäss Art. 5 Abs. 1 NHG erfolgt in separaten Inventarblättern (vgl. hierzu Urteil 1A.6/2007 vom 6. September 2007 E. 3; vgl. ARNOLD MARTI, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzes, SJZ 104/2008 S. 83 [im Folgenden: Schutzkonzept]). Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Der von den Inventaren ausgehende Schutz ist damit im Grundsatz an eine Interessenabwägung geknüpft; diese fällt umso strenger aus, als Eingriffe in Schutzobjekte von nationaler Bedeutung einer qualifizierten Rechtfertigung im Sinne von gleich- oder höherwertigen Interessen von nationaler Bedeutung bedürfen (vgl. MARTI, Schutzkonzept, a.a.O., S. 85). Diese Schutzbestimmung gilt indes, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 2 und 3 NHG) in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen

BGE 135 II 209 S. 213

(und kommunalen) Aufgaben - wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt - wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind (vgl. Urteil 1A.142/2004 vom 10. Dezember 2004 E. 4.2, in: ZBl 106/2005 S. 602; ARNOLD MARTI, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl. 2008, N. 4 f. zu Art. 78 BV). Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG (SR 700) gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von andern Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren (vgl. zum Ganzen ARNOLD

MARTI, Bundesinventare - eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzes, URP 2005 S. 634 ff.; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Umweltrecht, 2004, Rz. 527 ff. und 565). Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll.

2.2 Das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG/ZH; LS 700.1) gibt für die Richtplanung Planungsgrundsätze vor (§ 18 Abs. 1 PBG/ZH). Anzustreben ist u.a., dass schutzwürdige Landschaften sowie andere Objekte des Natur- und Heimatschutzes vor Zerstörung oder Beeinträchtigung bewahrt werden (§ 18 Abs. 2 lit. l PBG/ZH). Der Siedlungsplan bezeichnet u.a. die schutzwürdigen Ortsbilder von

kantonaler Bedeutung (§ 22 Abs. 2 PBG/ZH). Die Schutzobjekte des Natur- und Heimatschutzes werden im Einzelnen umschrieben (§ 203 PBG/ZH); es gehören dazu namentlich Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile, die als wichtige Zeugen erhaltenswürdig sind oder Siedlungen wesentlich prägen (§ 203 lit. c PBG/ZH). Der Schutz erfolgt u.a. durch Massnahmen des Planungsrechts (§ 205 lit. a PBG/ZH). Dazu zählt insbesondere die Nutzungsordnung in den Bauzonen (§ 47 ff. PBG/ZH). Speziell erwähnt das kantonale Recht die Kernzonen; solche umfassen schutzwürdige Ortsbilder wie Stadt- und Dorfkerne, die in ihrer Eigenart erhalten werden sollen (§ 50 Abs. 1 PBG/ZH). Auf diese Weise werden Schutzvorgaben des Natur- und Heimatschutzes auf kommunaler Ebene konkretisiert und umgesetzt.

2.3 Vor diesem Hintergrund ist konkret nachzuzeichnen, welche Vorgaben des Natur- und Heimatschutzes für Rüti sowie für das Gebiet und die Umgebung des umstrittenen Gestaltungsplans von Bedeutung sind.

2.3.1 Im Anhang zur VISOS figuriert Rüti mit Untertann als verstädtertes Dorf. Dazu sind Ende der 70er Jahre verschiedene Inventarblätter erstellt worden. Für den Bereich des angefochtenen Gestaltungsplans sind insbesondere das Inventarblatt U/I, das Inventarblatt 3 und das Inventarblatt 5 von Bedeutung. Das Gestaltungsplangebiet (inkl. die Cardenfabrik) wird vom Inventarblatt U/I erfasst. Dieses Blatt erstreckt sich auf einen Bereich beidseits der Jona. Es enthält folgende Umschreibung: "Gegen den Fluss Jona leicht abfallendes Wiesengelände; intakte Flussuferlandschaft; im Osten ältere Fabrik mit dazugehörigen Nebenbauten sowie einige Geschäfts- und Wohnbauten; ausserordentlicher Sichtbezug mit Kirche; teilweise noch an alten Ortskern anstossend." Als Störfaktoren werden die (westlich der Jona gelegenen) Neubauten von COOP und Migros erwähnt. Als spezieller Erhaltungshinweis wird genannt: "Keine weitere Bautätigkeit mehr." Nördlich des Gestaltungsplangebietes schliesst sich das Gebiet des Inventarblattes 3 an. Es enthält folgende Umschreibung: "Am Hangfuss, unweit des Flusses Jona, bei zu einem Platz ausgeweiteten Hauptkreuzung, Gruppierung von alleinstehenden Häusern oder kleineren Häuserzeilen. Bis auf Flarzbau an Hauptkreuzung 2-3-geschossige Massivbauten mit Sattel- oder Krüppelwalmdächer. Vorwiegend an Kreuzungen mächtige Bauvolumen (z.B. Hotel

Löwen). Eine Geschlossenheit des inneren Ortsbildes ist noch erlebbar an der Kreuzung und an der Strasse nach Ferrach. Geteerte Vorplätze, Trottoirs, sowie vereinzelt Stützmauern als Zwischenbereiche (Parkanlage bei

Villa Weber).” Die Bedeutung für das Ortsbild wird folgendermassen umschrieben: ”Zentrumsfunktion, alter Siedlungskern im Osten an Klosterbezirk und an Gewerbezone anschliessend.” Zu Konflikten und Störfaktoren heisst es: ”Unerträgliche Verkehrssituation, teilweise ’sanierte Kreuzungen’, Veränderung der Erdgeschosse, neuere Anbauten z.B. für Cafés.” Als spezielle Erhaltungshinweise werden genannt: ”Die Eckbauten bei den Kreuzungen sowie die wenigen noch ursprünglichen Altbauten sind zu schützen. Bei Um- oder Anbauten, sorgfältige Überprüfung.” Im nördlichen Teil des Plangebietes schliesst sich östlich das Gebiet des Inventarblattes 5 betreffend Bebauung entlang der Ferrachstrasse an. Es wird folgendermassen umschrieben: ”Beidseits der Strasse nach Ferrach lockere Aufreihung von Wohnbauten und Gasthöfen des 19. Jh. vereinzelt des 18. Jh. Einheitliche Merkmale: Mehrheitlich 2-3-geschossige, hell verputzte, oft würfelförmige Giebelbauten, vorwiegend traufständig zur Strasse mit Dacherker. Zwischenbereiche in Form von kleineren Gärten, auch neuere Vor- und Parkplätze.” Dem Gebiet kommt als Erweiterungsgebiet des späten 19. Jh. und mit Bauten des 18. Jh. Bedeutung zu. Als Störfaktoren werden genannt: ”Eingestreute Neubauten, die grössere Ausnützung haben als bestehende Bebauungsstruktur.” Und unter den speziellen Erhaltungshinweisen wird erwähnt: ”Nur noch wenige Neubauten, die besser als bisher der Altbebauung angepasst werden sollten.”

2.3.2 Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 125 vom 4. Januar 1980 ist der Ortsteil Rüti als von regionaler Bedeutung bezeichnet worden; der Perimeter erstreckt sich auf einen Bereich, der nördlich an das Gestaltungsgebiet anschliesst und namentlich den Löwen- und den Harti-Platz sowie westlich der Jona die reformierte Kirche umfasst. Dies ist übernommen worden in der Bestandesaufnahme Rüti-Tann des Amtes für Raumplanung und Vermessung (ARV) der Baudirektion des Kantons Zürich von 2003 zum Inventar der Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung.
Gemäss dem Regionalen Richtplan Oberland (Siedlung und Landschaft) liegt das vom Gestaltungsplan erfasste Gebiet im Siedlungsgebiet mit hoher baulicher Dichte.

2.3.3 Im vorliegenden Fall bildet die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Rüti (BZO in der seit 1997 geltenden Fassung) Grundlage der Beurteilung. Dabei ist davon auszugehen, dass der südliche Teil des Gestaltungsplangebietes in der Zentrumszone, der nördliche in der Kernzone II liegt. Für die Zentrumszone umschreiben die Art. 29 ff. BZO die Grundmasse (mit einer max. Gebäudehöhe von 15,5 m, anrechenbaren Geschosszahlen von max. 4 Vollgeschossen und max. 2 Dachgeschossen), den Abstand gegen andere Zonen, die Dachgestaltung (mit der Möglichkeit von Flachdächern), die Möglichkeit geschlossener Überbauung sowie Nutzungsweise und Wohnanteil. In allgemeiner Weise regeln Art. 3 ff. BZO die Anforderungen an die Bauweise in den Kernzonen . Es gehören dazu der Schutz von Ortsbildern von regionaler oder kommunaler Bedeutung, die Erhaltung der Eigenart des Dorfkerns und die sinnvolle Erweiterung bestehender Überbauungen durch gestalterisch gut eingefügte Neubauten (Art. 4) sowie spezielle Bestimmungen über die Bauweise (Art. 8), die Gestaltung im Allgemeinen (Art. 9 f.) und die Dachgestaltung (Art. 11). In Bezug auf die Kernzone II enthält die Bau- und Zonenordnung insb. Vorschriften zur Firstrichtung (Art. 21), zu den Grundmassen von Neubauten (Art. 22, wo die anrechenbaren Geschosszahlen auf max. 3 Vollgeschosse und 2 Dachgeschosse begrenzt und eine max. Gebäudehöhe von 9,5 m vorgesehen ist) und zur Dachgestaltung (Art. 24, wo insbesondere Satteldächer vorgeschrieben sind). Besondere Bestimmungen enthält die Bau- und Zonenordnung in Art. 44 ff. für Arealüberbauungen im Sinne von § 69 PBG/ZH. Diese sehen insbesondere Abweichungen hinsichtlich Geschosszahl und Gebäudehöhen vor (Art. 45 BZO): In den Kernzonen sind max. 4 Vollgeschosse, in der Zentrumszone max. 5 Vollgeschosse gestattet; für jedes zulässige Mehrgeschoss kann die Gebäudehöhe um 3 m erhöht werden. Darüber hinaus gelten die Bestimmungen von § 69 ff. PBG/ZH. Danach kann die Bau- und Zonenordnung Arealüberbauungen zulassen (§ 69 Abs. 1 PBG/ZH); Bauten und Anlagen sowie deren Umschwung müssen besonders gut gestaltet sowie zweckmässig ausgestattet und ausgerüstet sein (§ 71 Abs. 1 PBG/ZH); bei der Beurteilung ist namentlich folgenden Merkmalen Beachtung zu schenken (§ 71 Abs. 2 PBG/ZH): Beziehung zum Ortsbild sowie zur baulichen und landschaftlichen Umgebung; kubische Gliederung und architektonischer Ausdruck der Gebäude.

In allgemeiner Weise erlauben die Vorschriften von § 83 ff. PBG/ZH für Gestaltungspläne Abweichungen von der Regelbauweise (§ 83 Abs. 1 PBG/ZH).

3. Vor diesem Hintergrund ist vorerst die Rüge des Beschwerdeführers zu prüfen, wonach die Aufnahme von Rüti-Tann ins ISOS in der Vorbereitung des umstrittenen Gestaltungsplanes in formeller Hinsicht nicht berücksichtigt und nirgends erwähnt worden und demnach eine entsprechende Prüfung schon in formeller Hinsicht unterblieben sei. Es kann offenbleiben, ob der Beschwerdeführer diese Rüge im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht hinreichend vorgebracht hat und welches die Konsequenzen einer allfälligen Verletzung wären, wie die Beschwerdegegner und die Gemeinde Rüti in ihren Vernehmlassungen vorbringen. Entgegen der Situation, in der eine Bundesaufgabe in Frage steht, ergeben sich für die vorliegende Konstellation des kantonalen Planungsverfahrens aus dem NHG keine förmlichen Anforderungen, wie den Anliegen des Bundesinventars Rechnung zu tragen wäre. Insbesondere besteht keine Pflicht zur Einholung eines Gutachtens. Die Bestimmung von Art. 7 NHG ist auf die vorliegende Konstellation nicht anwendbar. Daraus folgt, dass die erforderliche Beachtung des ISOS in einer nicht förmlichen Weise erfolgen kann. In dieser Hinsicht ergibt sich aus den Akten, dass der Gemeinderat Rüti die Natur- und Heimatschutz-Kommission des Kantons Zürich um eine Begutachtung des Gestaltungsplans ersuchte. Ein Ausschuss dieser Kommission begleitete die Projektentwicklung über das Jahr 2004 hinweg. Das Gutachten wurde schliesslich am 8. Dezember 2004 in befürwortendem Sinne erstattet. Bei dieser Stellungnahme der kantonalen, für den Natur- und Heimatschutz zuständigen Fachkommission kann davon ausgegangen werden, dass sie die entsprechenden Inventarvorgaben in die Beurteilung einbezogen hat. Sie weist ausdrücklich auf den Perimeter des schützenswerten Ortsbildes von überkommunaler Bedeutung entsprechend dem Inventar des Amtes für Raumplanung und Vermessung (ARV) der Baudirektion des Kantons Zürich von 2003 hin; dieses verweist seinerseits auf das Inventar der Ortsbilder von regionaler Bedeutung (gemäss Regierungsratsbeschluss von 1980) sowie auf das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS).

Die Kommission spricht im Speziellen die Siedlungsstruktur im Bereich östlich der Werkstrasse sowie die Überbauung zwischen der Jona und der Bandwiesstrasse an und nimmt damit sinngemäss Bezug auf den Ortsbildschutz gemäss dem ISOS. Der Gemeinderat Rüti hat in seinem Antrag zuhanden der Gemeindeversammlung auf die Beurteilung der Kommission hingewiesen. Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, dass die Schutzanliegen gemäss dem ISOS schon in formeller Hinsicht unberücksichtigt geblieben seien. Damit erweist sich die Rüge als unbegründet, das ISOS und die darin enthaltenen Schutzvorgaben seien bei der Erarbeitung des Gestaltungsplanes in formeller Hinsicht unbeachtet geblieben. Die vom Beschwerdeführer erhobene Rüge ist daher unbegründet. Zu prüfen bleibt, ob der Gestaltungsplan die Vorgaben des ISOS im obgenannten Sinne materiell hinreichend beachtet.

4. Für die Beurteilung der vorgebrachten materiellen Rügen ist vorerst die Lage des Gestaltungsplans im Verhältnis zur Zonenordnung und zu den Schutzvorgaben gemäss dem Bundesinventar nachzuzeichnen. Das Gestaltungsplangebiet kann in einen nördlichen und einen südlichen Bereich unterteilt werden: Der nördliche Teil umfasst die (zu erhaltende) Cardenfabrik sowie die Baubereiche E und F; im Baubereich E ist ein markanter 7-geschossiger Baukörper mit Flachdach vorgesehen. Dieser Teil liegt gemäss dem Zonenplan in der Kernzone II. Er wird vom ISOS-Inventarblatt U/I erfasst. Östlich der Cardenfabrik, ausserhalb des Gestaltungsplangebietes und noch in der Kernzone II sowie im Inventarblatt U/I, befindet sich das Postgebäude, ein vor rund zwanzig

Jahren erstellter grossvolumiger Zweckbau. Der südliche, heute unüberbaute Teil des Gestaltungsplangebiets liegt nach dem Zonenplan in der Zentrumszone. Hier sollen mit den Baubereichen A-D insbesondere vier lang gezogene, gegeneinander versetzte und mit Flachdächern versehene Wohnbauten mit je vier Vollgeschossen und Attikageschossen erstellt werden. Dieser Teil wird ebenfalls vom ISOS-Inventarblatt U/I erfasst. Die Gebiete der ISOS-Inventarblätter 3 und 5 schliessen sich nördlich bzw. nordöstlich an das Plangebiet an. Das Gestaltungsplangebiet wird von diesen beiden Inventarblättern nicht erfasst, was der Beschwerdeführer bisweilen zu verkennen scheint. Der

kantonale Ortsbildperimeter schliesst sich - entsprechend dem Inventarblatt 3 - nördlich an das Plangebiet an; er erfasst das Plangebiet ebenfalls nicht.

5.

5.1 Für die konkrete Beurteilung der vorliegenden Streitsache ist von der kommunalen Bau- und Zonenordnung auszugehen. Diese konkretisiert auf kommunaler Ebene, wie dargetan, die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes und berücksichtigt damit die Schutzanliegen im Sinne des ISOS. Sie weist das betroffene Gestaltungsplangebiet teils der Zentrumszone, teils der Kernzone II zu und erlaubt damit im Rahmen der Bau- und Zonenordnung eine Überbauung. Diese Grundnutzungsordnung ist nicht auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem vom ISOS angestrebten Schutz hin zu prüfen. Nutzungspläne (und in engem Zusammenhang stehende planerische Festlegungen) sind grundsätzlich im Anschluss an deren Erlass anzufechten. Eine spätere akzessorische Überprüfung in einem Anwendungsfall ist nur in Ausnahmesituationen zugelassen, die hier nicht erfüllt sind (vgl. grundlegend BGE 106 Ia 310 E. 3 S. 316 ff. und BGE 106 Ia 383 ; vgl. auch BGE 121 II 317 E. 12c S. 346; BGE 120 Ia 227 E. 2c S. 232; BGE 116 Ia 207 E. 3b S. 211; BGE 115 Ia 1 E. 3 S. 3 f.; BGE 111 Ia 129 E. 3d S. 131; Urteil 1P.193/1997 vom 5. September 1997 E. 3, in: ZBl 100/1999 S. 218).

5.2 Im vorliegenden Fall soll nicht die Grundnutzungsordnung angewendet, sondern ein Gestaltungsplan realisiert werden. Mit einem Gestaltungsplan wird eine städtebaulich, architektonisch und wohnhygienisch einwandfreie Gesamtüberbauung angestrebt und zu diesem Zweck eine Spezialbauordnung aufgestellt (vgl. HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl. 1999, Rz. 324 S. 78; FRITZSCHE/BÖSCH, Zürcher Planungs- und Baurecht, 2. Aufl. 2000, S. 114; BERNHARD WALDMANN, Raumplanungsgesetz, 2006, N. 13 zu Art. 14 RPG; vgl. Urteil 1C_416/2007 vom 3. Oktober 2008 E. 3.1.1). Zu diesem Zweck sieht das kantonale Planungs- und Baugesetz, welches den Gestaltungsplan ordnet, vor, dass von den Bestimmungen über die Regelbauweise (und von den kantonalen Mindestabständen) abgewichen werden darf (§ 83 Abs. 1 PBG/ZH). Die Anforderungen und das Ausmass der Abweichungen von der Grundnutzungsordnung werden nicht näher umschrieben. Gleichwohl dürfen die Abweichungen nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde (vgl. Urteil 1C_416/2007 vom 3. Oktober 2008

E. 3.3). Den Initianten eines Gestaltungsplanes und den Behörden, welche ihm zustimmen bzw. ihn genehmigen müssen (vgl. § 86, 88 und 89 PBG/ZH), kommt ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Im Rahmen dieses

Gestaltungsspielraumes sind auch die Aspekte des Ortsbildschutzes gemäss der Grundnutzungsordnung zu beachten und die Schutzanliegen des ISOS in die Interessenabwägung einzubeziehen.

5.3 Bei dieser Sachlage ist nunmehr zu prüfen, wie sich die Grundnutzungsordnung zur Bebauungsordnung des Gestaltungsplans verhält. Dabei ist davon auszugehen, dass die Grundnutzungsordnung die unterschiedlichen Aspekte des Natur- und Heimatschutzes bzw. des Ortsbildschutzes konkretisiert, und demnach zu beurteilen, ob und in welchem Masse diese Gesichtspunkte durch die Bauvorschriften des Gestaltungsplanes beachtet werden. Hierbei ist den Schutzanliegen gemäss dem ISOS Beachtung zu schenken.

5.4 Für den südlichen Teil des Gestaltungsplangebietes (oben E. 4) ergeben die für die Zentrumszone geltenden Bau- und Zonenbestimmungen keine besondern Schutzvorschriften. Mit der Ausscheidung als Zentrumszone stellt dieser Bereich eine Bauzone dar. Mangels Möglichkeit der akzessorischen Planüberprüfung (oben E. 5.1) und im Lichte der regionalen Richtplanung kommt dem im Inventarblatt U/I enthaltenen Eintrag "keine weitere Bautätigkeit mehr" nur noch im Zusammenhang mit Abweichungen von der Grundnutzungsordnung Bedeutung zu. Weiter ist zu berücksichtigen, dass sich das Inventarblatt U/I nicht auf das Gestaltungsplangebiet beschränkt, sondern sich auf beide Seiten der Jona erstreckt. Dem Anliegen der intakten Flussuferlandschaft wird, wie insbesondere die Gemeinde Rüti in ihrer Vernehmlassung unterstreicht, insoweit Rechnung getragen, als die Gewässerabstandslinie durch den Gestaltungsplan vergrössert und damit auch der Sichtbezug zur Kirche mitberücksichtigt wird. Ferner durfte das Verwaltungsgericht im Anschluss an die Ausführungen der kantonalen Natur- und Heimatschutz-Kommission annehmen, dass die Kleinkörnigkeit des östlich anschliessenden Gebiets (im Bereiche des Inventarblattes 5) nicht auf das Gestaltungsplangebiet ausgedehnt werden müsse und hier eine eigene Formensprache verwirklicht werden dürfe. Zudem ist den Gebäudestrukturen und kleineren Gebäudevolumen im Nachbargebiet Ferrach- und Werkstrasse im Gestaltungsplan insofern Rechnung getragen worden, als die Fronten der Gebäude D und C entlang der Werkstrasse schmal und gegeneinander versetzt gehalten sind,

sodass die Gebäude A-D, wie die Natur- und Heimatschutz-Kommission festhielt, einen geschickten Übergang bilden. Vor diesem Hintergrund ist der Gestaltungsplan im südlichen Teil nicht zu beanstanden. Der Beschwerdeführer legt denn das Gewicht seiner Beschwerde auch auf den nördlichen Teil des Gestaltungsplangebietes und auf die Errichtung der 7-geschossigen Baute im Baubereich E.

5.5 Der nördliche Teil des Gestaltungsplangebietes liegt, wie dargetan (E. 4), in der Kernzone II und wird - gleich wie der südliche Teil - vom Inventarblatt U/I erfasst; er liegt ausserhalb der Inventarblätter 3 und 5, welche nördlich und östlich anschliessen. Das Inventarblatt U/I enthält keine besondern Vorgaben (E. 2.3.1). Die Erwähnung des gegen die Jona abfallenden Wiesengeländes und der intakten Flussuferlandschaft ist für den nordöstlichen Teil des Gestaltungsplangebietes ohne konkrete Bedeutung. Der Erhaltungshinweis "keine weitere Bautätigkeit" ist insoweit relativiert, als die Regelbauweise in der Kernzone II eine Bautätigkeit erlaubt und das Gebiet - insbesondere mit der Cardenfabrik und dem Postgebäude - tatsächlich bereits überbaut ist. Er behält indes seine Bedeutung, soweit im Verhältnis zur Grundnutzungsordnung eine Mehrnutzung vorgesehen ist. Insoweit ist der Erhaltungshinweis als Planungsgrundsatz auch für den umstrittenen Gestaltungsplan von Bedeutung. Der fragliche Bereich liegt in der Kernzone II und ist damit besonderen Bau- und Zonenvorschriften unterworfen (oben E. 2.3.3). Von diesen weicht der Gestaltungsplan insbesondere mit dem 7-geschossigen Gebäude im Baubereich E hinsichtlich Gebäudehöhe und Dachgestaltung massiv ab. Auch wenn unbestritten ist, dass die Vorschriften zu den Gestaltungsplänen gemäss § 83 ff. PBG/ZH Abweichungen von der Regelbauweise ermöglichen, sind solche Abweichungen vor dem Hintergrund der Anliegen des Heimatschutzes und des Dorfbildschutzes, wie sie im ISOS und der Anordnung einer Kernzone zum Ausdruck kommen, zu prüfen.

Der Beschwerdeführer macht - entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts - geltend, dass der Gestaltungsplan unter diesem Gesichtswinkel mit den für die Kernzonen geltenden BZO-Vorgaben offensichtlich unvereinbar sei.

5.6 Für die Beurteilung des umstrittenen Gestaltungsplans ist somit einerseits vom Schutzziel gemäss dem ISOS und andererseits von

den Schutzvorschriften auszugehen, wie sie sich im Planungs- und Baugesetz (oben E. 2.2) und in der Bau- und Zonenordnung (oben E. 2.3.3) insbesondere für die Kernzonen (bzw. die Kernzone II) ergeben. Dabei zeigt sich, dass der Gestaltungsplan in erheblicher Weise von der Bau- und Zonenordnung abweicht. Es ist nicht ersichtlich, wie die 7-geschossige Baute im Baubereich E mit einer Höhe von 22,1 m namentlich mit dem Grundanliegen von Art. 4 BZO vereinbar ist, wonach Ortsbilder von regionaler und kommunaler Bedeutung zu schützen, die Eigenart des Dorfkerns zu erhalten und die bestehende Überbauung durch gestalterisch gut eingefügte Neubauten sinnvoll zu erweitern sind. Insbesondere sieht Art. 22 BZO für die Kernzone II eine max. Gebäudehöhe von 9,5 m vor, Art. 24 BZO verlangt Satteldächer. Von diesen Vorgaben weicht der umstrittene Gestaltungsplan im Baubereich E erheblich ab. Die Grundnutzungsordnung wird dadurch im eigentlichen Sinne aus den Angeln gehoben und ihres Inhalts entleert. Die Abweichungen gegenüber der Grundnutzungsordnung erweisen sich damit als qualifiziert unsachlich. Darüber hinaus wird die Schutzvorgabe gemäss ISOS, die "keine weitere Bautätigkeit" vorsieht, in dem Sinne unterlaufen, als mit dem Gestaltungsplan über die Kernzonen-Vorschriften hinaus eine weit intensivere Überbauung vorgesehen ist. Insofern erweist sich der angefochtene Gestaltungsplan, wie vom Beschwerdeführer gerügt, als sachlich nicht haltbar und das angefochtene Urteil als willkürlich.

5.7 Dieser Sichtweise halten die Beschwerdegegner entgegen, dass sie anstelle eines Gestaltungsplanes eine Arealüberbauung gemäss Art. 44 ff. BZO in Anspruch nehmen könnten. Danach könnten sie in der Kernzone II Bauten mit einer Höhe von 19,5 m erstellen, in der Zentrumszone gar Gebäude von 25,5 m Höhe; die Höhe von 19,5 m errechnen sie dadurch, dass sie gemäss der Regelbauweise von einer Gebäudehöhe von 9,5 m ausgehen (Art. 22 BZO), eine Erhöhung von 3 m dazuzählen (Art. 45 Abs. 5 BZO) und weiter eine Firsthöhe von 7 m einberechnen.
Wie es sich mit dieser Berechnung verhält, braucht im vorliegenden Fall nicht näher geprüft zu werden. Auch wenn die Arealüberbauung als Teil der Grundnutzung betrachtet wird, übersehen die Beschwerdegegner, dass auch im Rahmen von Arealüberbauungen die Vorgaben der Grundnutzungsordnung mitzuberücksichtigen sind und Abweichungen davon auf die Schutzanliegen der Nutzungsordnung Rücksicht zu nehmen haben. Die Möglichkeit einer

Arealüberbauung vermag demnach nichts am Umstand zu ändern, dass die Abweichungen von der für die Kernzone II geltenden Grundnutzungsordnung als sachlich unhaltbar zu bezeichnen sind.

5.8 Daraus ergibt sich, dass der Gestaltungsplan im südlichen Teil des Plangebietes nicht zu beanstanden, der nördliche Teil indes unhaltbar ist. Da Gestaltungspläne ihrer Natur nach ein Ganzes bilden und nicht leichthin in ihre Einzelteile zerlegt werden dürfen, ist der angefochtene Gestaltungsplan gesamthaft auf seine Verfas-

sungsmässigkeit hin zu beurteilen. Insoweit zeigt sich, dass die Abweichungen von der Grundnutzungsordnung im nördlichen Teil mit der hohen Baute im Baubereich E in einem Masse ausfallen, das den gesamten Gestaltungsplan als fragwürdig erscheinen lässt. Ins Gewicht fällt insbesondere, dass weder den Grundanliegen der Kernzone II noch dem ISOS hinreichend Rechnung getragen wird. Zudem finden die Schutzanliegen des ISOS-Inventarblattes 5 bezüglich des östlich anschliessenden Gebietes keine Beachtung. Das Verwaltungsgericht unterlässt es denn auch, die erheblichen Abweichungen von der Grundnutzungsordnung in einer umfassenden Interessenabwägung zu begründen. Vielmehr begnügt es sich mit dem Hinweis, der Gestaltungsplan bewirke eine "sinnvolle Stadtreparatur", stelle einen gelungenen Übergang zwischen den kleineren Häusern östlich der Werkstrasse und den grösseren westlich der Jona dar und setze mit dem hohen Gebäude im Baubereich E einen Kontrapunkt zum benachbarten wuchtigen Postgebäude. Eine eigentliche Auseinandersetzung mit den Anliegen des Ortsbildschutzes kann auch dem Gutachten der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission nicht entnommen werden.

5.9 Bei dieser Sachlage erweist sich die Beschwerde in diesem Punkte als begründet. Demnach ist über das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts hinaus auch die Zustimmung der Gemeindeversammlung Rüti vom 6. Juni 2005 zum Gestaltungsplan "Stadtzentrum Rüti" aufzuheben.