

Alain Griffel

Dr. iur., Professor an der Universität Zürich

Raumplanungs- und Baurecht

in a nutshell

2. Auflage



DIKE

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Inhaltsübersicht	V
Literaturhinweise	XXI
Wichtige amtliche Publikationen	XXVI
Abkürzungsverzeichnis	XXVII
1. Teil: Grundlagen	1
§ 1 Begriffe	1
§ 2 Entwicklung des Raumplanungs- und Baurechts	2
I. Vom Baupolizeirecht über die Ortsplanung zur umfassenden Raumplanung	2
A. Entwicklung bis 1969	2
B. Der Verfassungsartikel von 1969	4
C. Vom Verfassungsartikel bis zum Raumplanungsgesetz	5
D. Revisionen des Raumplanungsgesetzes	6
E. Die Zweitwohnungsinitiative	9
II. Entwicklung im Kanton Zürich	10
A. Das Planungs- und Baugesetz	10
1. Entstehung und Inhalt	10
2. Revisionen	10
B. Weitere Entwicklungen	12
§ 3 Kompetenzverteilung im Raumplanungs- und Baurecht	13
I. Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes	13
II. Kritische Würdigung	14
§ 4 Ziele und Grundsätze der Raumplanung	15
I. Begriff und Rechtsnatur	15
II. Planungsziele (Art. 1 RPG)	16
III. Planungsgrundsätze (Art. 3 RPG)	17
A. Landschaft	17
B. Siedlungen	18
C. Öffentliche Bauten und Anlagen	20
IV. Fazit: Ganzheitlicher, umfassender Ansatz der Raumplanung	20

2. Teil: Raumplanungsrecht	23
§ 5 Raumplanung des Bundes	23
I. Beschränkter Umfang	23
II. Sachpläne und Konzepte	23
A. Allgemeines	23
B. Sachpläne	24
C. Konzepte	26
D. Würdigung	27
§ 6 Raumplanung der Kantone und Gemeinden	27
I. Planerischer Stufenbau	27
II. Richtplanung	28
A. Funktion des Richtplans	29
B. Inhalt der Richtpläne	29
1. Mindestinhalt im Allgemeinen	29
2. Bereich Siedlung	31
a) Siedlungsgebiet	31
b) Abstimmung Siedlung/Verkehr	31
c) Siedlungsentwicklung nach innen	32
d) Dimensionierung der Bauzonen	32
3. Anpassungsfrist	32
4. Zweitwohnungen	33
C. Form der Richtpläne	33
D. Arten von Richtplänen	33
1. Unterscheidung nach Planungsebenen	33
2. Unterscheidung nach Teilrichtplänen	34
E. Verbindlichkeit der Richtpläne	35
1. Behördenverbindlichkeit	35
2. Auswirkungen auf die nachgeordnete Planung	36
a) Anordnungsspielraum	36
b) Geringfügige Abweichungen vom Richtplan	37
c) «Durchstossung» von Landwirtschaftsgebiet	37
III. Nutzungsplanung: Allgemeines	38
A. Begriff und Rechtsnatur des Nutzungsplans	38
B. Form der Nutzungspläne	39
C. Verbindlichkeit der Nutzungspläne	39
IV. Rahmennutzungsplanung	39
A. Begriff und Funktion	39

B. Zonentypen nach Bundesrecht	40
1. Bauzonen	40
a) Problematik	40
b) Überblick über die neue Regelung	42
c) Übergangsbestimmung; Sanktionen	44
d) Ausführungsrecht	46
2. Landwirtschaftszonen	48
3. Schutzzonen	48
4. Weitere Zonen nach kantonalem Recht	49
C. Zonentypen nach kantonalem Recht	49
1. Bauzonen	50
a) Kernzonen	50
b) Quartiererhaltungszonen	51
c) Zentrumszonen	52
d) Wohnzonen	52
e) Industrie- und Gewerbezone	54
f) Zonen für öffentliche Bauten	54
2. Landwirtschaftszonen	55
3. Freihaltezone	55
4. Erholungszone	56
5. Reservezone	56
V. Sondernutzungsplanung	57
A. Begriff und Funktion	57
B. Arten von Sondernutzungsplänen	57
1. Gestaltungsplan	58
a) Zweck; Inhalt; Rechtswirkungen	58
b) Arten von Gestaltungsplänen	59
c) Gestaltungsplanpflicht	60
d) Änderung/Aufhebung von Gestaltungsplänen	60
2. Sonderbauvorschriften	60
3. Exkurs: Arealüberbauung	61
4. Quartierplan	62
a) Zweck und Aufgaben des Quartierplans	62
b) Aufstellung des Quartierplans; Verfahren	63
c) Landzuteilung und Geldausgleich	64
d) Administrativkosten	65
e) «Superprivater» Quartierplan	65

5. Baulinien	66
a) Zweck und Funktionen; Verkehrsbaulinien insbesondere	66
b) Rechtswirkungen in Bezug auf neue Bauten im Baulinienbereich	67
c) Rechtswirkungen in Bezug auf bestehende Bauten im Baulinienbereich	68
d) Revision	69
VI. Festsetzung und Änderung von Raumplänen	69
A. Zuständigkeit und Verfahren	69
1. Mitwirkung der Bevölkerung	69
2. Zuständigkeiten	71
a) Kantonaler Richtplan	71
b) Regionale Richtpläne	72
c) Kommunale Richtpläne	72
d) Rahmennutzungspläne	72
e) Sondernutzungspläne	73
3. Prüfungsumfang im Rahmen des Genehmigungsverfahrens	74
4. Berichterstattungspflicht	75
B. Voraussetzungen der Planänderung	76
1. Ausgangslage: Spannungsfeld der Interessen	76
2. Folge: Zweistufige Prüfung	77
a) Veränderte Situation	77
b) Überwiegendes Interesse an einer Planänderung	77
C. Wirtschaftliche Folgen der Planfestsetzung bzw. -änderung	78
1. Mehrwertabschöpfung	79
a) Allgemeines	79
b) Bundesrechtliche Mindestanforderungen	80
2. Entschädigung bei materieller Enteignung	82
VII. Instrumente zur Sicherung der Planung	85
A. Planungszone	85
1. Bundesrecht	85
2. Kantonales Recht	86
B. Bausperre	87
1. Sicherung öffentlicher Werke und Anlagen	87

2. Institut der planungsrechtlichen Baureife	87
3. Quartierplanbann	90
3. Teil: Erschliessungsrecht	91
§ 7 Begriff und Funktionen der Erschliessung	91
I. Anforderungen an die Erschliessung	91
A. Bundesrechtlicher Erschliessungsbegriff	91
B. Konkretisierendes kantonales Recht	92
C. Selbständiges kantonales Recht	92
D. Ergänzende Anforderungen des Umweltschutzgesetzes	93
E. Unterscheidung Groberschliessung – Feinerschliessung	93
1. Groberschliessung	93
2. Feinerschliessung	94
II. Funktionen der Erschliessung	95
A. Polizeiliche Funktion der Erschliessung	95
B. Erschliessung als «Scharnier» zwischen Nutzungsplanung und Baubewilligung	96
1. Erschliessung und Nutzungsplanung	96
2. Erschliessung und Baubewilligung	97
a) Erschliessung als Bauvoraussetzung	97
b) Exkurs: Privatrechtlich geordnete Zugänge	98
§ 8 Durchführung der Erschliessung	99
I. Erschliessungspflicht des Gemeinwesens	99
A. Grundsatz	99
B. Subsidiär: Privaterschliessung	99
II. Erschliessungsplanung	100
III. Projektierung und Bau der Erschliessungsanlagen	101
IV. Finanzierung der Erschliessung	101
4. Teil: Öffentliches Baurecht	105
§ 9 Bauen ausserhalb der Bauzonen	105
I. Vorbemerkung	105
II. Trennungsgrundsatz und Konzentrationsprinzip	105
A. Inhalt und Bedeutung	105

B. Folgen	106
1. Materiellrechtliche Regelung des Bauens ausserhalb der Bauzonen	106
2. Bewilligungszuständigkeit	107
III. Zonenkonforme Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	108
A. Entwicklung	108
1. Ursprüngliche Konzeption	108
2. Gesetzesrevisionen	109
B. Landwirtschaftliche Nutzung im Allgemeinen	110
1. Bodenabhängige Bewirtschaftung und innere Aufstockung	110
2. Bauten für den Wohnbedarf	110
3. Weitere Bauten und Anlagen	111
4. Generell: Bedürfnisnachweis, Interessenabwägung, längerfristiger Bestand	111
5. Nicht: Bauten und Anlagen für die Freizeitlandwirtschaft	113
C. Spezial-/Intensivlandwirtschaftszonen	113
D. Haltung und Nutzung von Pferden	114
E. Solaranlagen	114
IV. Zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	115
A. Erfordernis der Ausnahmegewilligung	115
B. Verhältnis Ausnahmegewilligung – Planung	116
1. Ausnahmegewilligung und Planungspflicht	116
2. Umgehung von Art. 24 RPG durch planerische Massnahmen	118
C. Ausnahmetatbestände	119
1. Grundtatbestand	119
a) Anwendungsbereich	119
b) Voraussetzungen	120
aa) Standortgebundenheit	120
bb) Umfassende Interessenabwägung	122
2. Spezialtatbestände	122
a) Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen	122

b)	Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe von landwirtschaftlichen Gewerben	123
c)	Besitzstandsgarantie	125
aa)	Begriff und Anwendungsbereich	125
bb)	Erweiterte Besitzstandsgarantie	126
cc)	Revision von 2011	128
dd)	Besondere Konstellationen	129
d)	Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung; schützenswerte Bauten und Anlagen	130
aa)	Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung	130
bb)	Schützenswerte Bauten und Anlagen	131
e)	Hobbymässige Tierhaltung	131
3.	Einschränkende kantonale Regelungen	132
§ 10	Bau- und Nutzungsvorschriften	132
I.	Allgemeines	132
A.	Regelungsgegenstand	132
B.	Verhältnis kantonaes/kommunales Recht	133
C.	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)	133
D.	Grenzen staatlicher Regulierung	134
II.	Bauvorschriften	135
A.	Baubeschränkungsnormen	135
1.	Funktion	135
2.	Abstände	136
a)	Grenzabstand	136
b)	Gebäudeabstand	137
c)	Institut des Näherbaurechts insbesondere	138
d)	Abstandsprivilegierung bei «Besonderen Gebäuden»	138
e)	Strassen- und Wegabstand	139
f)	Gewässerabstand	139
g)	Waldabstand	141
3.	Gebäudehöhe, -länge und -breite	142
a)	Gebäude- und Firsthöhe	142
b)	Gebäudelänge und -breite	144
4.	Geschosse	144
5.	Offene bzw. geschlossene Bauweise	146

B. Nutzungsziffern	146
1. Allgemeines	146
a) Begriff und Funktion	146
b) Ausnützungsübertragung	147
2. Ausnützungsziffer	148
3. Baumassenziffer	149
4. Überbauungsziffer	150
5. Freiflächenziffer	150
C. Vorschriften über die Einordnung und Gestaltung	151
1. Bedeutung	151
2. Allgemeine Ästhetikvorschrift	151
3. Verschärfte Anforderungen im Zusammenhang mit Schutzobjekten	153
a) Allgemein	153
b) In Kernzonen	154
4. Weitere Vorschriften über die Erscheinung von Gebäuden	154
a) Dachaufbauten	154
b) Untergeschosse	155
c) Solaranlagen	155
D. Vorschriften über die Wohn- und Arbeitshygiene	156
1. Mindestfläche und -höhe von Räumen	156
2. Belichtung, Belüftung und Besonnung	156
3. Schallschutz	156
4. Weitere Vorschriften	156
E. Sicherheitspolizeiliche Vorschriften	157
1. Brandschutz	157
2. Absturzsicherheit	157
F. Vorschriften über behindertengerechtes Bauen	158
1. Bundesrecht	158
2. Kantonales Recht	159
G. Vorschriften über Fahrzeugabstellplätze	160
1. Funktionen	160
2. Erfüllung der Erstellungspflicht	161
3. Anforderungen an Abstellplätze	161
III. Nutzungsvorschriften	162
A. Nutzungsvorschriften für die einzelnen Zonen	162
B. «Funktionale Zonenverträglichkeit»	162

IV. Abweichungen von Bau- und Nutzungsvorschriften	164
A. Verfassungsrechtliche Einordnung	164
B. Institut der Ausnahmegewilligung (Dispens)	164
1. Abgrenzung zur raumplanungsrechtlichen Ausnahmegewilligung	164
2. Ausnahmegewilligung gemäss PBG	165
a) Generalermächtigung	165
b) Spezialermächtigungen	166
§ 11 Baugewilligung	166
I. Funktion und Rechtsnatur der Baugewilligung	166
II. Gewilligungspflicht	167
A. Bundesrechtliche Mindestanforderungen	167
1. Gewilligungspflichtige Objekte	167
2. Gewilligungspflichtige Vorgänge	168
3. Gewilligungsvoraussetzungen	169
a) Zonenkonformität	169
b) Erschliessung	169
c) Weitere Voraussetzungen	169
B. Kantonales Recht	169
1. Gewilligungstatbestände	169
2. Befreiung von der Gewilligungspflicht	170
C. Kasuistik	171
III. Arten von Baugewilligungen	173
A. Unterscheidung nach dem verfügenden Gemeinwesen	173
1. Bund: Plangenehmigung	173
2. Kanton: (besondere) Gewilligungen	173
3. Gemeinde: Baugewilligung	174
B. Unterscheidung nach dem Inhalt	174
1. Ordentliche Baugewilligung	174
2. Ausnahmegewilligung	175
3. Vorentscheid	175
a) Funktion und Grenzen des Vorentscheids	175
b) Wirkungen des Vorentscheids; Verfahren	176
c) Behördliche Auskünfte	177
IV. Nebenbestimmungen von Baugewilligungen	178
A. Funktion und Bedeutung	178
B. Echte und unechte Nebenbestimmungen	178

C.	Typen echter Nebenbestimmungen	179
1.	Auflage	179
2.	Bedingung	180
3.	Befristung	180
D.	Revers	181
1.	Begriff und Funktion	181
2.	Arten	181
a)	Eigentumsbeschränkungen, die sich aus dem Gesetz ergeben	181
b)	Eigentumsbeschränkungen, die sich aus Nebenbestimmungen ergeben	182
V.	Gültigkeitsdauer der Baubewilligung; Baufreigabe und Baukontrolle	183
§ 12	Baubewilligungsverfahren	184
I.	Koordinationspflicht	184
A.	Entwicklung	184
B.	Plangenehmigungsverfahren des Bundes	186
C.	Kantonale und kommunale Verfahren	186
1.	Bewilligungsverfahren	186
2.	Rechtsmittelverfahren	186
II.	Arten des Baubewilligungsverfahrens	186
A.	Ordentliches Baubewilligungsverfahren	187
1.	Übersicht	187
2.	Die einzelnen Verfahrensschritte	188
a)	Baugesuch	188
b)	Aussteckung	188
c)	Vorprüfung	189
d)	Publikation des Gesuchs und öffentliche Auflage der Gesuchsunterlagen	190
e)	Bearbeitung durch kommunale und gegebenenfalls kantonale Fachstellen	190
f)	Eröffnung des Entscheids bzw. der Entscheide	191
3.	Behandlungsfristen	191
B.	Anzeigeverfahren	192
1.	Voraussetzungen	192
a)	Art des Bauvorhabens	192
b)	Bedeutung von Drittinteressen	193

2.	Unterschiede zum ordentlichen Bewilligungsverfahren	193
3.	Zur Bundesrechtskonformität des Anzeigeverfahrens	193
III.	Exkurs: Kooperativ-konsensuale Elemente im Baubewilligungsverfahren	194
§ 13	Rechtswidrige Bauten und Anlagen	194
I.	Nachträglich rechtswidrig gewordene Bauten und Anlagen	194
A.	Phänomen	194
B.	Besitzstandsgarantie («Bestandesgarantie»)	195
1.	Begriff	195
2.	Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen	195
a)	Positivrechtliche Regelung	195
b)	Abgrenzungen	198
aa)	Abgrenzung zur «neubauähnlichen Umgestaltung»	198
bb)	Abgrenzung zur selbständigen Erweiterung	199
3.	Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	199
II.	Ursprünglich rechtswidrige Bauten und Anlagen	199
A.	Formell rechtswidrige Bauten und Anlagen	199
B.	Materiell rechtswidrige Bauten und Anlagen	200
1.	Formell rechtmässige, aber materiell rechtswidrige Bauten und Anlagen	200
2.	Formell und materiell rechtswidrige Bauten und Anlagen	200
5. Teil:	Rechtsschutz	203
§ 14	Bundesrechtliche Mindestanforderungen an den kantonalen Rechtsschutz	203
I.	Öffentliche Auflage von Nutzungsplänen	203
II.	Mindestanforderungen an das kantonale Rechtsmittelverfahren	204
A.	Rechtsweggarantie	204
1.	Mindestanforderungen gemäss RPG	204
2.	Mindestanforderungen gemäss BGG	205

B.	Anforderungen an die Beschwerdelegitimation	206
1.	Mindestanforderungen gemäss RPG	206
2.	Mindestanforderungen gemäss BGG	207
C.	Anforderungen an die Kognition	207
1.	Mindestanforderungen gemäss RPG	207
2.	Mindestanforderungen gemäss BGG	208
III.	Einheitliche Rechtsmittelinstanzen	208
§ 15	Ausgestaltung des Rechtsschutzes	208
I.	Innerkantonaler Rechtsschutz	209
A.	Baurekursgericht als erste Rechtsmittelinstanz	209
1.	Entstehung; Zuständigkeit; Organisation	209
2.	Rekursverfahren	211
B.	Verwaltungsgericht als zweite Rechtsmittelinstanz	213
C.	Wahrung nachbarlicher Ansprüche	213
1.	Zustellung des baurechtlichen Entscheids	213
2.	Projektänderungen	214
3.	Rekurs- bzw. Beschwerdelegitimation	215
4.	Beiladung im Rekursverfahren	217
D.	Kantonale ideelle Verbandsbeschwerde	217
E.	Behördenbeschwerde	219
II.	Rechtsschutz auf Bundesebene	219
A.	Allgemeines	219
1.	Paradigmenwechsel durch die Reform der Bundesrechtspflege	219
2.	Einzelfragen	220
a)	Anforderungen an einen «Entscheid»; Endentscheide	220
b)	Anfechtbarkeit baurechtlicher Vorentscheide	221
c)	Rüge der Verletzung von Planungszielen und -grundsätzen	221
B.	Beschwerde von Kantonen und Gemeinden	222
C.	Behördenbeschwerde	222
D.	Fehlende ideelle Verbandsbeschwerde	223
III.	Besondere Fragen	224
A.	Anfechtung und akzessorische Überprüfung von Raumplänen	224
1.	Sachpläne	224

2. Richtpläne	224
a) Rechtsstellung von Privaten	224
b) Rechtsstellung von Gemeinden	225
3. Nutzungspläne	226
B. Koordination zwischen dem Anfechtungs- und dem Genehmigungsverfahren	227
Schlusswort	229
Sachregister	231