

Mischa Berner

Dr. iur., Rechtsanwalt

Die Baubewilligung und das Baubewilligungsverfahren

**Unter besonderer Berücksichtigung
des luzernischen Rechts**



Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i>	<i>III</i>
<i>Inhaltsübersicht</i>	<i>V</i>
<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>VII</i>
<i>Literaturverzeichnis</i>	<i>XV</i>
<i>Materialien</i>	<i>XXVII</i>
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	<i>XXIX</i>
§ 1 Einleitung	1
1.1. Zum Gegenstand	1
1.2. Gliederung der Arbeit	2
I. Grundlagen	4
§ 2 Das Baurecht als Teil der Schweizerischen Rechtsordnung...4	
2.1. Öffentliches und privates Baurecht	4
2.2. Materielles und formelles öffentliches Baurecht	6
§ 3 Rechtsquellen	8
3.1. Allgemeines	8
3.2. Anforderungen an die gesetzliche Grundlage	8
3.2.1. Verfassungsgrundsätze	8
3.2.2. Die gesetzliche Grundlage im Zusammenhang mit der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit	9
a) Allgemeines	9
b) Eigentumsgarantie	9
c) Wirtschaftsfreiheit	10
d) Bedeutung im Baubewilligungsverfahren	10
3.3. Öffentliches Baurecht in der Bundesverfassung	11
3.3.1. Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen	11
a) Grundsatz	11
b) Tragweite der Kompetenznorm	11
c) Normkonflikt- und Kompetenzprobleme	13
3.3.2. Art. 75 BV	13
3.4. Öffentliches Baurecht in Bundesgesetzen und Bundesverordnungen	14
3.4.1. Raumplanungsgesetz	14
3.4.2. Weitere bundesrechtliche Rechtsquellen	17
3.5. Kantonale Rechtsquellen	18
3.5.1. Kompetenzausscheidung zwischen Kanton und Gemeinden	18
3.5.2. PBG	19
3.5.3. Weitere kantonale Rechtsquellen	19

II. Baubewilligung	21
§ 4 Grundlagen	21
4.1. Begriff und Zweck.....	21
4.2. Zeitliche Geltung.....	22
4.2.1. Allgemeines.....	22
4.2.2. Zeitliche Geltung der Rechtsgrundlage.....	22
a) Grundsätze.....	22
b) Rückwirkung.....	23
c) Vorwirkung.....	24
4.2.3. Bestand der Baubewilligung.....	26
a) Rechtskraft.....	26
b) Geltungsdauer.....	27
c) Widerruf.....	29
i. Begriff und Rechtsgrundlagen.....	29
ii. Zulässigkeit.....	29
4.3. Auslegung.....	31
4.3.1. Allgemeines.....	31
4.3.2. Auslegung einer Baubewilligung.....	31
§ 5 Rechtsnatur.....	33
5.1. Die Baubewilligung als Verfügung.....	33
5.2. Die Baubewilligung als Bewilligung.....	33
5.3. Merkmale der Baubewilligung.....	34
5.3.1. Problemstellung.....	34
5.3.2. Die Baubewilligung als positive Verfügung.....	35
a) Unterscheidungskriterium.....	35
b) Beurteilung.....	35
5.3.3. Die Baubewilligung als Individualverfügung.....	37
5.3.4. Die Baubewilligung als mitwirkungsbedürftige Verfügung.....	38
5.3.5. Die Baubewilligung als begünstigende Verfügung.....	39
5.3.6. Die Baubewilligung als Endverfügung.....	40
5.3.7. Die Baubewilligung als Dauerverfügung.....	41
a) Unterscheidungskriterium.....	41
b) Beurteilung.....	41
§ 6 Nebenbestimmungen.....	43
6.1. Begriff.....	43
6.2. Zweck.....	43
6.3. Echte Nebenbestimmungen.....	44
6.3.1. Arten.....	44
a) Bedingung.....	44
b) Befristung.....	45
i. Allgemeines.....	45
ii. Befristungsverlängerung.....	46
c) Auflage.....	47
i. Begriff und Abgrenzung.....	47
ii. Rechtsnatur.....	48

iii. Entzug und Übertragung der Auflage.....	49
iv. Sicherung einer Auflage.....	49
d) Revers.....	50
6.3.2. Zulässigkeit.....	51
6.4. Unechte Nebenbestimmungen.....	52
6.4.1. Arten.....	52
6.4.2. Zulässigkeit.....	53
§ 7 Ausnahmegewilligung.....	54
7.1. Allgemeines.....	54
7.1.1. Begriff und Funktion.....	54
7.1.2. Rechtsnatur.....	54
7.1.3. Generelle Voraussetzungen.....	56
7.1.4. Gesetzliche Grundlagen.....	56
7.2. Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen.....	57
7.2.1. Voraussetzungen.....	57
a) Voraussetzungen der ordentlichen Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG.....	57
b) Voraussetzungen der erleichterten Ausnahmegewilligung.....	58
7.2.2. Zuständigkeit.....	60
7.2.3. Kasuistik.....	60
7.3. Ausnahmen innerhalb der Bauzonen.....	61
III. Baubewilligungspflicht.....	63
§ 8 Gesetzliche Grundlagen.....	63
§ 9 Bewilligungspflichtige Bauvorhaben.....	64
9.1. Begriff der Bauten und Anlagen.....	64
9.1.1. Bundesrechtlich.....	64
9.1.2. Tatbestandselemente aus dem Bundesrecht.....	65
9.1.3. Kantonalrechtlich.....	67
9.2. Errichtung und Änderung.....	68
9.2.1. Allgemeines.....	68
9.2.2. Errichtung.....	68
9.2.3. Änderung.....	69
9.2.4. Abbruch.....	69
§ 10 Voraussetzungen der Baubewilligungserteilung.....	71
10.1. Zonenkonformität.....	71
10.1.1. Allgemeines.....	71
10.1.2. Bundesrechtliche Voraussetzungen für die Bauzone.....	72
10.1.3. Kantonale Präzisierungen der Bauzone.....	73
a) Allgemeines.....	73
b) Kern- oder Dorfzone.....	74
c) Wohnzone.....	75
d) Arbeitszone.....	76
e) Weilerzone.....	76
f) Zone für öffentliche Zwecke.....	77
g) Zone für Sport- und Freizeitanlagen.....	78

Inhaltsverzeichnis

h)	Grünzone	78
i)	Deponie- und Abbauzone	79
10.1.4.	Zonenkonformität ausserhalb der Bauzonen	80
a)	Landwirtschaftszone	80
b)	Gefahrenzone und Freihaltezone	82
c)	Schutzzone	83
d)	Wald	83
10.2.	Genügende Erschliessung	84
10.2.1.	Gesetzliche Grundlage	84
10.2.2.	Begriff und Voraussetzungen	84
10.2.3.	Verfahren der Erschliessung im Kanton Luzern	87
10.2.4.	Ausnahmen von der Erschliessung	87
10.3.	Übrige Voraussetzungen	88
10.3.1.	Allgemeines	88
10.3.2.	Übrige Voraussetzungen des Bundesrechts	88
10.3.3.	Übrige Voraussetzungen des kantonalen Rechts	90
a)	Allgemeines	90
b)	IVHB	90
c)	Erschliessung	91
d)	Abstände	92
e)	Höhenmasse	92
f)	Schutz des Orts- und Landschaftsbildes	92
g)	Sicherheit	93
h)	Schutz der Gesundheit	93
i.	Allgemeines	93
ii.	Behindertengerechtes Bauen	94
iii.	Spielplätze und Freizeitanlagen	95
i)	Energie	96
j)	Vorschriften für besondere Bauten und Anlagen	96
§ 11 Befreiung von der kantonalen Baubewilligungspflicht		98
11.1.	Allgemeines	98
11.2.	Mangels Bewilligungszuständigkeit des Kantons	98
11.3.	Wegen Geringfügigkeit	99
11.4.	Baubewilligung in einem anderen kantonalen Verfahren	101
IV. Baubewilligungsverfahren im Kanton Luzern		103
§ 12 Verfahrensetappen		103
§ 13 Baugesuch		104
13.1.	Grundlagen	104
13.1.1.	Begriff	104
13.1.2.	Verfahrensbeteiligte	104
a)	Allgemeines	104
b)	Gesuchsteller	105
i.	Begriff	105
ii.	Voraussetzungen	105
c)	Bauherrschaft	106
d)	Grundeigentümer	107

e) Baubewilligungsbehörde	107
f) Vertreter	108
13.1.3. Form und Inhalt	109
a) Form	109
b) Beilagen.....	109
c) Planverfasser	110
d) Unterzeichnung des Baugesuchs	111
e) Umweltverträglichkeitsprüfung.....	112
i. Allgemeines	112
ii. Betroffene Anlagen	113
iii. Umweltverträglichkeitsbericht	113
iv. Verfahren	114
13.2. Baugesuchverfahren.....	114
13.2.1. Einleitung des Baubewilligungsverfahrens.....	114
13.2.2. Prüfung des Baugesuches	115
13.2.3. Auflage und Bekanntmachung.....	115
13.2.4. Einsprache	116
13.3. Vorentscheid.....	116

§ 14 Einspracheverfahren..... 118

14.1. Grundlagen.....	118
14.1.1. Begriff der Einsprache.....	118
14.1.2. Abgrenzungen und Rechtsnatur der Einsprache	118
14.1.3. Verfahrensbeteiligte.....	119
14.2. Legitimation	119
14.2.1. Allgemeines.....	119
14.2.2. Nachbarn	120
a) Begriff.....	120
b) Legitimation des Nachbarn.....	121
i. Rechtsschutzinteresse im Allgemeinen	121
ii. Rechtsschutzinteresse aufgrund von Immissionen (räumlicher Bezug).....	123
iii. Rechtsschutzinteresse aufgrund einer Konkurrenz- situation?	125
iv. Öffentliches Rechtsschutzinteresse?	125
v. Rechtsschutzinteresse obligatorisch Berechtigter.....	126
14.2.3. Ideelle Vereinigungen.....	127
a) Allgemeines.....	127
b) Egoistische Verbandsbeschwerde.....	128
i. Begriff und Abgrenzung.....	128
ii. Voraussetzungen	129
c) Ideelle Verbandsbeschwerde	129
i. Allgemeines	129
ii. Beschwerderecht gemäss Art. 12 NHG	130
iii. Beschwerderecht gemäss Art. 55 USG	131
iv. Beschwerderecht gemäss Art. 14 FWG.....	132
d) Ideelle Verbandsbeschwerde gemäss § 207 Abs. 1 lit. d PBG.....	132
14.2.4. Behörden	133
14.2.5. Gemeinden.....	133

14.3. Form, Frist und Inhalt.....	134
14.3.1. Form.....	134
14.3.2. Frist.....	135
14.3.3. Rügegründe.....	135
14.3.4. Mängel der Einsprache.....	136
14.4. Behandlung der Einsprache.....	136
14.5. Der Grundsatz von Treu und Glauben.....	137
14.5.1. Allgemeines.....	137
14.5.2. Anwendung des Rechtsmissbrauchsverbots im Einsprache- verfahren.....	137
a) Allgemeines.....	137
b) Beispiele von missbräuchlichen bzw. nicht missbräuch- lichen Einsprachen.....	138
14.5.3. Verbot des widersprüchlichen Verhaltens.....	140
§ 15 Baubewilligungsentscheid.....	141
15.1. Behandlungsfrist.....	141
15.1.1. Begriff.....	141
15.1.2. Bundesrechtliche Anforderungen.....	141
15.1.3. Regelung im Kanton Luzern.....	142
15.2. Entscheid und Eröffnung.....	143
15.2.1. Entscheid.....	143
15.2.2. Eröffnung.....	145
15.2.3. Etappierung in der Baubewilligung.....	146
a) Begriff und Zweck.....	146
b) Rechtsnatur.....	146
c) Zulässigkeit.....	147
15.3. Verfahrenskosten.....	148
15.3.1. Grundsatz.....	148
15.3.2. Kostenübernahme durch die Einsprecher.....	148
15.3.3. Parteikosten.....	149
V. Besondere luzernische Verfahren.....	151
§ 16 Vereinfachtes Baubewilligungsverfahren.....	151
16.1. Allgemeines.....	151
16.2. Voraussetzungen.....	151
16.3. Betroffene Bauten und Anlagen.....	152
16.4. Unterschiede zum ordentlichen Baubewilligungsverfahren.....	152
§ 17 Verfahren der Projektänderungen.....	155
17.1. Allgemeines.....	155
17.2. Ausführungsverzicht.....	155
17.3. Geringfügige Änderungen.....	155
17.4. Bewilligungspflichtige Änderungen.....	156

§ 18 Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes.....	157
18.1. Grundsatz	157
18.2. Baukontrolle und Baueinstellung	158
18.2.1. Baukontrolle	158
18.2.2. Baueinstellung (Baustopp).....	159
a) Allgemeines.....	159
b) Voraussetzungen des Baueinstellungsentscheides.....	160
18.3. Nachträgliches Baubewilligungsverfahren	161
18.3.1. Nachträgliches Baubewilligungsverfahren oder Verfahren auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes?	161
18.3.2. Gesetzliche Grundlage und Funktion.....	162
18.3.3. Verfahren i.e.S.....	162
18.3.4. Ausschluss des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens wegen öffentlichrechtlichem Vertrauensschutz?	164
18.4. Verfahren der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes.....	166
18.5. Bestandesgarantie.....	168
18.5.1. Allgemeines.....	168
18.5.2. Bestandesgarantie innerhalb der Bauzone	168
18.5.3. Bestandesgarantie ausserhalb der Bauzone.....	169
§ 19 Koordinationsverfahren	170
19.1. Problemkreis.....	170
19.2. Aufgaben der Koordinationsbehörde.....	170
19.3. Umsetzung im Kanton Luzern.....	171
19.3.1. Koordinations- oder Konzentrationsmodell?	171
19.3.2. Grobe Übersicht über den Ablauf.....	172
§ 20 Exkurs: Strafverfahren.....	174
VI. Rechtsschutz.....	175
§ 21 Kantonaler Rechtsschutz.....	175
21.1. Völkerrechtliche Anforderungen.....	175
21.1.1. Art. 6 EMRK	175
21.1.2. Beurteilung	176
21.2. Bundesrechtliche Anforderungen.....	176
21.2.1. Allgemeines.....	176
21.2.2. Ein Rechtsmittel und eine Rechtsmittelinstanz.....	177
21.2.3. Legitimation	178
a) Zweck.....	178
b) Gesetzliche Grundlage.....	178
c) Allgemeine Beschwerdebefugnis	178
d) Parteien.....	180
21.2.4. Volle Kognition	181
21.2.5. Eröffnung.....	181
21.3. Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Kanton Luzern	182
21.3.1. Rechtsmittelinstanz.....	182
21.3.2. Parteien.....	182

Inhaltsverzeichnis

21.3.3.	Anfechtungsobjekt.....	183
21.3.4.	Legitimation	184
21.3.5.	Beschwerdegründe und Kognition.....	184
21.3.6.	Form, Vertretung und Frist.....	186
21.3.7.	Verfahrenskosten.....	187
	a) Verfahrenskostenarten.....	187
	b) Verteilung der Verfahrenskosten.....	187
21.3.8.	Wirkung.....	187
21.3.9.	Exkurs: Kanalisationsanschlussgebühr.....	189
21.4.	Aufsichtsbeschwerde im Kanton Luzern.....	189
21.4.1.	Begriff, Funktion und Rechtsnatur	189
21.4.2.	Gesetzliche Grundlagen.....	190
21.4.3.	Aufsichtsrechtliche Anzeige gemäss § 187a VRG	191
	a) Begriff und Abgrenzung.....	191
	b) Beschwerdelegitimation	191
	c) Rechtstellung des Anzeigers.....	191
	d) Beschwerdeinstanz, Form und Frist	192
	e) Kosten	192
21.4.4.	Aufsichtsbeschwerde gemäss §§ 180 ff. VRG.....	193
21.4.5.	Relevanz im Baubewilligungsverfahren	194
§ 22	Rechtsmittel auf Bundesebene	195
22.1.	Allgemeines.....	195
22.2.	Öffentlichrechtliche Einheitsbeschwerde	196
22.2.1.	Anfechtungsobjekt.....	196
22.2.2.	Zugangsschranken	197
22.2.3.	Vorinstanz.....	197
22.2.4.	Beschwerdegründe.....	197
22.2.5.	Kognition.....	198
22.2.6.	Frist, Form und Inhalt.....	199
22.2.7.	Legitimation	200
22.2.8.	Wirkung.....	200
	<i>Stichwortverzeichnis.....</i>	<i>201</i>