

Alain Griffel

Dr. iur., Professor an der Universität Zürich

Raumplanungs- und Baurecht

in a nutshell



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Inhaltsübersicht	V
Literaturhinweise	XIX
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
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
II. Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich	8
A. Entstehung und Inhalt	8
B. Revisionen und Revisionsbestrebungen	9
§ 3 Kompetenzverteilung im Raumplanungs- und Baurecht	10
I. Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes	10
II. Kritische Würdigung	11
§ 4 Ziele und Grundsätze der Raumplanung	12
I. Begriff und Rechtsnatur	12
II. Planungsziele (Art. 1 RPG)	13
III. Planungsgrundsätze (Art. 3 RPG)	14
A. Landschaft	14
B. Siedlungen	15
C. Öffentliche Bauten und Anlagen	17
IV. Fazit: Ganzheitlicher, umfassender Ansatz der Raumplanung	17
2. Teil: Raumplanungsrecht	19
§ 5 Raumplanung des Bundes	19
I. Beschränkter Umfang	19

II.	Sachpläne und Konzepte	19
A.	Allgemeines	19
B.	Sachpläne	20
C.	Konzepte	21
D.	Würdigung	22
§ 6	Raumplanung der Kantone und Gemeinden	22
I.	Planerischer Stufenbau	22
II.	Richtplanung	23
A.	Funktion des Richtplans	24
B.	Inhalt der Richtpläne	24
C.	Form der Richtpläne	26
D.	Arten von Richtplänen	26
1.	Unterscheidung nach Planungsebenen	26
2.	Unterscheidung nach Teilrichtplänen	27
E.	Verbindlichkeit der Richtpläne	28
1.	Behördenverbindlichkeit	28
2.	Auswirkungen auf die nachgeordnete Planung	28
a)	Anordnungsspielraum	28
b)	Geringfügige Abweichungen vom Richtplan	29
c)	«Durchstossung» von Landwirtschaftsgebiet	30
III.	Nutzungsplanung: Allgemeines	31
A.	Begriff und Rechtsnatur des Nutzungsplans	31
B.	Form der Nutzungspläne	31
C.	Verbindlichkeit der Nutzungspläne	32
IV.	Rahmennutzungsplanung	32
A.	Begriff und Funktion	32
B.	Zonentypen nach Bundesrecht	32
1.	Bauzonen	33
a)	Geltendes Recht	33
b)	Probleme	35
c)	Revisionsbestrebungen	36
2.	Landwirtschaftszonen	38
3.	Schutzzonen	38
4.	Weitere Zonen nach kantonalem Recht	39
C.	Zonentypen nach kantonalem Recht	39
1.	Bauzonen	39
a)	Kernzonen	40
b)	Quartiererhaltungszonen	40

c) Zentrumszonen	41
d) Wohnzonen	41
e) Industrie- und Gewerbezone	43
f) Zonen für öffentliche Bauten	43
2. Landwirtschaftszonen	44
3. Freihaltezone	44
4. Erholungszone	45
5. Reservezone	45
V. Sondernutzungsplanung	46
A. Begriff und Funktion	46
B. Arten von Sondernutzungsplänen	46
1. Gestaltungsplan	46
a) Zweck, Inhalt, Rechtswirkungen	46
b) Arten von Gestaltungsplänen	47
c) Gestaltungsplanpflicht	49
d) Änderung/Aufhebung von Gestaltungsplänen	49
2. Sonderbauvorschriften	49
3. Exkurs: Arealüberbauung	50
4. Quartierplan	51
a) Zweck und Aufgaben des Quartierplans	51
b) Aufstellung des Quartierplans; Verfahren	52
c) Landzuteilung und Geldausgleich	53
d) Administrativkosten	54
e) «Superprivater» Quartierplan	54
5. Baulinien	55
a) Zweck und Funktionen; Verkehrsbaulinien insbesondere	55
b) Rechtswirkungen in Bezug auf neue Bauten im Baulinienbereich	56
c) Rechtswirkungen in Bezug auf bestehende Bauten im Baulinienbereich	57
d) Gewässerabstandslinien	57
e) Waldabstandslinien	59
VI. Festsetzung und Änderung von Raumplänen	60
A. Zuständigkeit und Verfahren	60
1. Mitwirkung der Bevölkerung	60
2. Zuständigkeiten	62
a) Kantonaler Richtplan	62

b) Regionale Richtpläne	63
c) Kommunale Richtpläne	63
d) Rahmennutzungspläne	64
e) Sondernutzungspläne	65
3. Prüfungsumfang im Rahmen des Genehmigungsverfahrens	65
4. Berichterstattungspflicht	66
B. Voraussetzungen der Planänderung	67
1. Ausgangslage: Spannungsfeld der Interessen	67
2. Folge: Zweistufige Prüfung	68
a) Veränderte Situation	68
b) Überwiegendes Interesse an einer Planänderung	68
C. Wirtschaftliche Folgen der Planfestsetzung bzw. -änderung	69
1. Mehrwertabschöpfung	69
2. Entschädigung bei materieller Enteignung	70
VII. Instrumente zur Sicherung der Planung	73
A. Planungszone	73
1. Bundesrecht	73
2. Kantonales Recht	73
B. Bausperre	75
1. Sicherung öffentlicher Werke und Anlagen	75
2. Institut der planungsrechtlichen Baureife	75
3. Quartierplanbann	77
3. Teil: Erschliessungsrecht	79
§ 7 Begriff und Funktionen der Erschliessung	79
I. Begriff der Erschliessung	79
A. Bundesrechtlicher Erschliessungsbegriff	79
B. Konkretisierendes kantonales Recht	80
C. Selbständiges kantonales Recht	80
D. Unterscheidung Groberschliessung - Feinerschliessung	81
1. Groberschliessung	81
2. Feinerschliessung	82
II. Funktionen der Erschliessung	83
A. Polizeiliche Funktion der Erschliessung	83

B.	Erschliessung als «Scharnier» zwischen Nutzungsplanung und Baubewilligung	83
1.	Erschliessung und Nutzungsplanung	84
2.	Erschliessung und Baubewilligung	84
a)	Erschliessung als Bauvoraussetzung	84
b)	Exkurs: Privatrechtlich geordnete Zugänge	85
§ 8	Durchführung der Erschliessung	86
I.	Erschliessungspflicht des Gemeinwesens	86
A.	Grundsatz	86
B.	Subsidiär: Privaterschliessung	87
II.	Erschliessungsplanung	87
III.	Projektierung und Bau der Erschliessungsanlagen	88
IV.	Finanzierung der Erschliessung	88
4. Teil:	Öffentliches Baurecht	91
§ 9	Bauen ausserhalb der Bauzonen	91
I.	Vorbemerkung	91
II.	Trennungsgrundsatz und Konzentrationsprinzip	91
A.	Inhalt und Bedeutung	91
B.	Folgen	92
1.	Materiellrechtliche Regelung des Bauens ausserhalb der Bauzonen	92
2.	Bewilligungszuständigkeit	93
III.	Zonenkonforme Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	94
A.	Entwicklung	94
1.	Ursprüngliche Konzeption	94
2.	Gesetzesrevisionen	95
B.	Landwirtschaftliche Nutzung im Allgemeinen	96
1.	Bodenabhängige Bewirtschaftung und innere Aufstockung	96
2.	Bauten für den Wohnbedarf	96
3.	Weitere Bauten und Anlagen	97
4.	Generell: Bedürfnisnachweis, Interessenabwägung, längerfristiger Bestand	97
5.	Nicht: Bauten und Anlagen für die Freizeitlandwirtschaft	99

C. Spezial-/Intensivlandwirtschaftszonen	99
D. Solaranlagen	100
IV. Zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	100
A. Erfordernis der Ausnahmegewilligung	100
B. Verhältnis Ausnahmegewilligung – Planung	101
1. Ausnahmegewilligung und Planungspflicht	101
2. Umgehung von Art. 24 RPG durch planerische Massnahmen	102
C. Ausnahmetatbestände	104
1. Grundtatbestand	104
a) Anwendungsbereich	104
b) Voraussetzungen	105
aa) Standortgebundenheit	105
bb) Umfassende Interessenabwägung	106
2. Spezialtatbestände	107
a) Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen	107
b) Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe von landwirtschaftlichen Gewerben	108
c) Besitzstandsgarantie	109
aa) Begriff und Anwendungsbereich	109
bb) Erweiterte Besitzstandsgarantie	110
cc) Besondere Konstellationen	112
dd) Revision vom 23. Dezember 2011	113
d) Weitere Spezialtatbestände	114
aa) «Wohnen bleibt Wohnen»	114
bb) Hobby-mässige Tierhaltung	114
cc) Schützenswerte Bauten und Anlagen	115
3. Einschränkende kantonale Regelungen	115
§ 10 Bau- und Nutzungsvorschriften	115
I. Allgemeines	115
A. Regelungsgegenstand	115
B. Verhältnis kantonaes/kommunales Recht	116
C. Interkantonale Vereinbarung über die Harmo- nisierung der Baubegriffe (IVHB)	117
D. Grenzen staatlicher Regelung	117

II. Bauvorschriften	118
A. Baubeschränkungsnormen	118
1. Funktion	118
2. Abstände	119
a) Grenzabstand	119
b) Gebäudeabstand	120
c) Institut des Näherbaurechts insbesondere	120
d) Abstandsprivilegierung bei «Besonderen Gebäuden»	121
e) Strassen- und Wegabstand	121
3. Gebäudehöhe, -länge und -breite	122
a) Gebäude- und Firsthöhe	122
b) Gebäudelänge und -breite	123
4. Geschosse	123
5. Offene bzw. geschlossene Bauweise	125
B. Nutzungsziffern	125
1. Allgemeines	125
2. Ausnutzungsziffer	127
3. Baumassenziffer	128
4. Überbauungsziffer	128
5. Freiflächenziffer	129
C. Vorschriften über die Einordnung und Gestaltung	129
1. Bedeutung	129
2. Allgemeine Ästhetikvorschrift	129
3. Verschärfte Anforderungen im Zusammenhang mit Schutzobjekten	131
a) Allgemein	131
b) In Kernzonen	132
4. Weitere Vorschriften über die Erscheinung von Gebäuden	132
a) Dachaufbauten	132
b) Untergeschosse	133
D. Vorschriften über die Wohn- und Arbeitshygiene	133
1. Mindestfläche und -höhe von Räumen	133
2. Belichtung, Belüftung und Besonnung	133
3. Schallschutz	134
4. Weitere Vorschriften	134

E.	Sicherheitspolizeiliche Vorschriften	134
1.	Brandschutz	134
2.	Absturzsicherheit	134
F.	Vorschriften über behindertengerechtes Bauen	135
1.	Bundesrecht	135
2.	Kantonales Recht	136
G.	Vorschriften über Fahrzeugabstellplätze	136
1.	Funktionen	136
2.	Erfüllung der Erstellungspflicht	137
3.	Anforderungen an Abstellplätze	137
III.	Nutzungsvorschriften	138
A.	Nutzungsvorschriften für die einzelnen Zonen	138
B.	«Funktionale Zonenverträglichkeit»	138
IV.	Abweichungen von Bau- und Nutzungsvorschriften	140
A.	Verfassungsrechtliche Einordnung	140
B.	Institut der Ausnahmegewilligung (Dispens)	140
1.	Abgrenzung zur raumplanungsrechtlichen Ausnahmegewilligung	140
2.	Ausnahmegewilligung gemäss PBG	141
a)	Generalermächtigung	141
b)	Spezialermächtigungen	142
§ 11	Baubewilligung	142
I.	Funktion und Rechtsnatur der Baubewilligung	142
II.	Bewilligungspflicht	143
A.	Bundesrechtliche Mindestanforderungen	143
1.	Bewilligungspflichtige Objekte	143
2.	Bewilligungspflichtige Vorgänge	144
3.	Bewilligungsvoraussetzungen	144
a)	Zonenkonformität	144
b)	Erschliessung	145
c)	Weitere Voraussetzungen	145
B.	Kantonales Recht	145
1.	Bewilligungstatbestände	145
2.	Befreiung von der Bewilligungspflicht	146
C.	Kasuistik	146
III.	Arten von Baubewilligungen	148
A.	Unterscheidung nach dem verfügenden Gemeinwesen	148

1. Bund: Plangenehmigung	148
2. Kanton: (besondere) Bewilligungen	149
3. Gemeinde: Baubewilligung	150
B. Unterscheidung nach dem Inhalt	150
1. Ordentliche Baubewilligung	150
2. Ausnahmbewilligung	150
3. Vorentscheid	151
a) Funktion des Vorentscheids	151
b) Vorentscheide mit und ohne Dritt- verbindlichkeit; Problematik	151
c) Wirkungen und Grenzen des Vorentscheids	152
IV. Nebenbestimmungen von Baubewilligungen	153
A. Funktion und Bedeutung	153
B. Echte und unechte Nebenbestimmungen	154
C. Typen echter Nebenbestimmungen	154
1. Auflage	155
2. Bedingung	155
3. Befristung	156
D. Revers	156
1. Begriff und Funktion	156
2. Arten	157
a) Eigentumsbeschränkungen, die sich aus dem Gesetz ergeben	157
b) Eigentumsbeschränkungen, die sich aus Nebenbestimmungen ergeben	158
V. Gültigkeitsdauer und Wirkungen der Baubewilligung	158
§ 12 Baubewilligungsverfahren	159
I. Koordinationspflicht	159
A. Entwicklung	159
B. Plangenehmigungsverfahren des Bundes	160
C. Kantonale und kommunale Verfahren	161
1. Bewilligungsverfahren	161
2. Rechtsmittelverfahren	161
II. Arten des Baubewilligungsverfahrens	161
A. Ordentliches Baubewilligungsverfahren	162
1. Übersicht	162
2. Die einzelnen Verfahrensschritte	163
a) Baugesuch	163

b) Aussteckung	163
c) Vorprüfung	164
d) Publikation des Gesuchs und öffentliche Auflage der Gesuchsunterlagen	164
e) Bearbeitung durch kommunale und gegebenenfalls kantonale Fachstellen	165
f) Eröffnung des Entscheids bzw. der Entscheide	165
3. Behandlungsfristen	166
B. Anzeigeverfahren	166
1. Voraussetzungen	166
a) Art des Bauvorhabens	166
b) Bedeutung von Drittinteressen	167
2. Unterschiede zum ordentlichen Bewilligungsverfahren	167
3. Zur Bundesrechtskonformität des Anzeigeverfahrens	168
III. Exkurs: Kooperativ-konsensuale Elemente im Baubewilligungsverfahren	168
§ 13 Rechtswidrige Bauten und Anlagen	169
I. Nachträglich rechtswidrig gewordene Bauten und Anlagen	169
A. Phänomen	169
B. Besitzstandsgarantie («Bestandesgarantie»)	169
1. Begriff	169
2. Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen	170
a) Positivrechtliche Regelung	170
b) Abgrenzungen	172
aa) Abgrenzung zur «neubauähnlichen Umgestaltung»	172
bb) Abgrenzung zur selbständigen Erweiterung	173
3. Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	173
II. Ursprünglich rechtswidrige Bauten und Anlagen	173
A. Formell rechtswidrige Bauten und Anlagen	173
B. Materiell rechtswidrige Bauten und Anlagen	174
1. Formell rechtmässige, aber materiell rechtswidrige Bauten und Anlagen	174

2. Formell und materiell rechtswidrige Bauten und Anlagen	174
5. Teil: Rechtsschutz	177
§ 14 Bundesrechtliche Mindestanforderungen an den kantonalen Rechtsschutz	177
I. Öffentliche Auflage von Nutzungsplänen	177
II. Mindestanforderungen an das kantonale Rechtsmittelverfahren	178
A. Rechtsweggarantie	178
1. Mindestanforderungen gemäss RPG	178
2. Mindestanforderungen gemäss BGG	179
B. Anforderungen an die Beschwerdelegitimation	180
1. Mindestanforderungen gemäss RPG	180
2. Mindestanforderungen gemäss BGG	180
C. Anforderungen an die Kognition	181
1. Mindestanforderungen gemäss RPG	181
2. Mindestanforderungen gemäss BGG	181
III. Einheitliche Rechtsmittelinstanzen	182
§ 15 Ausgestaltung des Rechtsschutzes	183
I. Innerkantonaler Rechtsschutz	183
A. Instanzenzug	183
B. Baurekursgericht als erste Rechtsmittelinstanz	184
C. Verfahren	185
1. Rekursverfahren	185
2. Beschwerdeverfahren	186
D. Wahrung nachbarlicher Ansprüche	186
1. Zustellung des baurechtlichen Entscheids	186
2. Projektänderungen	187
3. Rekurs- bzw. Beschwerdelegitimation	188
4. Beiladung im Rekursverfahren	189
E. Kantonale ideelle Verbandsbeschwerde	190
F. Behördenbeschwerde	191
II. Rechtsschutz auf Bundesebene	191
A. Allgemeines	191
1. Paradigmawechsel durch die Reform der Bundesrechtspflege	191

2. Einzelfragen	192
a) Anforderungen an einen «Entscheid»	192
b) Anfechtbarkeit baurechtlicher Vorentscheide	192
c) Rüge der Verletzung von Planungszielen und -grundsätzen	193
B. Beschwerde von Kantonen und Gemeinden	193
C. Behördenbeschwerde des ARE	194
D. Fehlende ideelle Verbandsbeschwerde	195
III. Besondere Fragen	195
A. Anfechtung und akzessorische Überprüfung von Raumplänen	195
1. Richtpläne	195
a) Rechtsstellung von Privaten	195
b) Rechtsstellung von Gemeinden	196
2. Nutzungspläne	197
B. Koordination zwischen dem Anfechtungs- und dem Genehmigungsverfahren	198
Sachregister	201