

Alain Griffel

Dr. iur., Professor an der Universität Zürich

Raumplanungs- und Baurecht

in a nutshell

3. Auflage



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	3
I. Vom Baupolizeirecht über die Ortsplanung zur umfassenden Raumplanung	3
A. Entwicklung bis 1969	3
B. Der Verfassungsartikel von 1969	5
C. Vom Verfassungsartikel bis zum Raumplanungsgesetz	5
D. Revisionen des Raumplanungsgesetzes	7
1. Umsetzung des Koordinationsgebots	7
2. Bauen ausserhalb der Bauzonen I	7
3. Bauen ausserhalb der Bauzonen II	8
4. Teilrevision RPG, erste Etappe	8
5. Bauen ausserhalb der Bauzonen III ff.	9
6. Teilrevision RPG, zweite Etappe	11
E. Die Zweitwohnungsinitiative	11
II. Entwicklung im Kanton Zürich	12
A. Planungs- und Baugesetz	12
1. Entstehung und Inhalt	12
2. Revisionen	13
a) Teilrevision 1991	13
b) Gescheiterte Totalrevision; Folgerevisionen	13
c) Harmonisierung der Baubegriffe	14
d) Kulturlandinitiative	14
e) Weitere Teilrevisionen	15
B. Mehrwertausgleichsgesetz	16

§ 3	Kompetenzverteilung im Raumplanungs- und Baurecht	17
	I. Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes	17
	II. Vollzug durch die Kantone	19
	III. Vollzugskrise in der Raumplanung	19
§ 4	Ziele und Grundsätze der Raumplanung	21
	I. Begriff und Rechtsnatur	21
	II. Planungsziele (Art. 1 RPG)	22
	III. Planungsgrundsätze (Art. 3 RPG)	23
	A. Landschaft	23
	B. Siedlungen	24
	C. Öffentliche Bauten und Anlagen	25
	IV. Fazit: Ganzheitlicher, umfassender Ansatz der Raumplanung	26
2. Teil:	Raumplanungsrecht	29
§ 5	Raumplanung des Bundes	29
	I. Beschränkter Umfang	29
	II. Sachpläne und Konzepte	29
	A. Allgemeines	29
	B. Sachpläne	30
	C. Konzepte	32
	D. Würdigung	33
§ 6	Raumplanung der Kantone und Gemeinden	33
	I. Planerischer Stufenbau	33
	II. Richtplanung	34
	A. Funktion des Richtplans	35
	B. Inhalt der Richtpläne	35
	1. Mindestinhalt im Allgemeinen	35
	2. Bereich Siedlung	37
	a) Siedlungsgebiet	37
	b) Abstimmung Siedlung/Verkehr	37
	c) Siedlungsentwicklung nach innen	38
	d) Dimensionierung der Bauzonen	38
	3. Anpassungsfrist	38
	4. Bereich Energie	39
	C. Form der Richtpläne	39

D. Arten von Richtplänen	39
1. Unterscheidung nach Planungsebenen	39
2. Unterscheidung nach Teilrichtplänen	40
E. Verbindlichkeit der Richtpläne	41
1. Behördenverbindlichkeit	41
2. Auswirkungen auf die nachgeordnete Planung	42
a) Anordnungsspielraum	42
b) Geringfügige Abweichungen vom Richtplan	43
c) «Durchstossung» von Landwirtschaftsgebiet	43
III. Nutzungsplanung: Allgemeines	44
A. Begriff und Rechtsnatur des Nutzungsplans	44
B. Form der Nutzungspläne	45
C. Verbindlichkeit der Nutzungspläne	45
IV. Rahmennutzungsplanung	45
A. Begriff und Funktion	45
B. Zonentypen nach Bundesrecht	46
1. Bauzonen	46
a) Problematik	46
b) Überblick über die neue Regelung	48
c) Unmittelbare Anwendbarkeit	51
d) Anforderungen des Umweltschutzgesetzes	51
e) Baulandmobilisierung	51
f) Übergangsbestimmung; Sanktionen	53
g) Ausführungsrecht	54
2. Landwirtschaftszonen	57
3. Schutzzonen	57
4. Weitere Zonen nach kantonalem Recht	58
C. Zonentypen nach kantonalem Recht	58
1. Bauzonen	59
a) Kernzonen	59
b) Quartiererhaltungszonen	60
c) Zentrumszonen	60
d) Wohnzonen	61
e) Industrie- und Gewerbebezonen	63
f) Zonen für öffentliche Bauten	63
2. Landwirtschaftszonen	64
3. Freihaltezonen	64
4. Erholungsbezonen	66

5. Reservezone	66
V. Sondernutzungsplanung	66
A. Begriff und Funktion	66
B. Arten von Sondernutzungsplänen	67
1. Gestaltungsplan	67
a) Zweck; Inhalt; Rechtswirkungen	67
b) Arten von Gestaltungsplänen	68
c) Gestaltungsplanpflicht	70
d) Änderung/Aufhebung von Gestaltungsplänen	70
2. Sonderbauvorschriften	70
3. Exkurs: Arealüberbauung	71
4. Quartierplan	73
a) Zweck und Aufgaben des Quartierplans	73
b) Aufstellung des Quartierplans; Verfahren	74
c) Landzuteilung und Geldausgleich	75
d) Administrativkosten	76
e) «Superprivater» Quartierplan	76
5. Baulinien	77
a) Zweck und Funktionen; Verkehrsbaulinien insbesondere	77
b) Rechtswirkungen in Bezug auf neue Bauten im Baulinienbereich	78
c) Rechtswirkungen in Bezug auf bestehende Bauten im Baulinienbereich	80
VI. Festsetzung und Änderung von Raumplänen	80
A. Zuständigkeit und Verfahren	80
1. Mitwirkung der Bevölkerung	80
2. Zuständigkeiten	82
a) Kantonaler Richtplan	82
b) Regionale Richtpläne	83
c) Kommunale Richtpläne	84
d) Rahmennutzungspläne	84
e) Sondernutzungspläne	87
3. Prüfungsumfang im Rahmen des Genehmigungs- verfahrens	87
4. Berichterstattungspflicht	88
B. Voraussetzungen der Planänderung	90
1. Ausgangslage: Spannungsfeld der Interessen	90

2. Folge: Zweistufige Prüfung	90
a) Veränderte Situation	91
b) Überwiegendes Interesse an einer Planänderung	91
C. Wirtschaftliche Folgen der Planfestsetzung bzw. -änderung	92
1. Mehrwertausgleich	93
a) Allgemeines	93
b) Bundesrechtliche Mindestanforderungen	94
c) Mehrwertausgleichsgesetz des Kantons Zürich	96
2. Entschädigung bei materieller Enteignung	96
VII. Instrumente zur Sicherung der Planung	99
A. Planungszone	99
1. Bundesrecht	99
2. Kantonales Recht	100
B. Bausperre	102
1. Sicherung öffentlicher Werke und Anlagen	102
2. Institut der planungsrechtlichen Baureife	102
a) Zweck: Schutz vor negativer Präjudizierung	102
b) Voraussetzungen	103
aa) Planungsrechtliche Festlegung	103
bb) Hinreichender Konkretisierungsgrad	103
cc) Ernsthafte Realisierungschance	104
c) Dauer der negativen Vorwirkung	104
d) Sonderfall: Wirkung auf hängige Rechtsmittelverfahren	105
e) Kritische Würdigung	105
3. Quartierplanbann	106
3. Teil: Erschliessungsrecht	107
§ 7 Begriff und Funktionen der Erschliessung	107
I. Anforderungen an die Erschliessung	107
A. Bundesrechtlicher Erschliessungsbegriff	107
B. Konkretisierendes kantonales Recht	108
C. Selbständiges kantonales Recht	108
D. Ergänzende Anforderungen des Umweltschutz- gesetzes	109

E. Unterscheidung Groberschliessung – Feinerschliessung	109
1. Groberschliessung	109
2. Feinerschliessung	110
II. Funktionen der Erschliessung	111
A. Polizeiliche Funktion der Erschliessung	111
B. Erschliessung als «Scharnier» zwischen Nutzungsplanung und Baubewilligung	112
1. Erschliessung und Nutzungsplanung	112
2. Erschliessung und Baubewilligung	113
a) Erschliessung als Bauvoraussetzung	113
b) Exkurs: Privatrechtlich geordnete Zugänge	114
§ 8 Durchführung der Erschliessung	115
I. Erschliessungspflicht des Gemeinwesens	115
A. Grundsatz	115
B. Subsidiär: Privaterschliessung	116
II. Erschliessungsplanung	116
III. Projektierung und Bau der Erschliessungsanlagen	117
IV. Finanzierung der Erschliessung	118
4. Teil: Öffentliches Baurecht	121
§ 9 Bauen ausserhalb der Bauzonen	121
I. Vorbemerkung	121
II. Trennungsgrundsatz und Konzentrationsprinzip	122
A. Inhalt und Bedeutung	122
B. Folgen	122
1. Materiellrechtliche Regelung des Bauens ausserhalb der Bauzonen	123
2. Bewilligungszuständigkeit	124
III. Zonenkonforme Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	125
A. Entwicklung	125
1. Ursprüngliche Konzeption	125
2. Gesetzesrevisionen	126
B. Landwirtschaftliche Nutzung im Allgemeinen	127
1. Bodenabhängige Bewirtschaftung und innere Aufstockung	127

2. Bauten für den Wohnbedarf	128
3. Weitere Bauten und Anlagen	129
4. Generell: Bedürfnisnachweis, Interessen- abwägung, längerfristiger Bestand	129
5. Nicht: Bauten und Anlagen für die Freizeitlandwirtschaft	130
C. Spezial-/Intensivlandwirtschaftszonen	131
D. Haltung und Nutzung von Pferden	132
E. Solaranlagen	133
IV. Zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	133
A. Erfordernis der Ausnahmegewilligung	133
B. Verhältnis Ausnahmegewilligung – Planung	134
1. Ausnahmegewilligung und Planungspflicht	134
2. Umgehung von Art. 24 RPG durch planerische Massnahmen	136
C. Ausnahmetatbestände	137
1. Grundtatbestand	137
a) Anwendungsbereich	137
b) Voraussetzungen	138
aa) Standortgebundenheit	138
bb) Umfassende Interessenabwägung	140
2. Spezialtatbestände	140
a) Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen	140
b) Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe von landwirtschaftlichen Gewerben	141
c) Besitzstandsgarantie	143
aa) Begriff und Anwendungsbereich	143
bb) Erweiterte Besitzstandsgarantie	145
cc) Revision von 2011	147
dd) Besondere Konstellationen	149
d) Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung; schützenswerte Bauten und Anlagen	150
aa) Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung	150
bb) Schützenswerte Bauten und Anlagen	151
e) Hobbymässige Tierhaltung	151
3. Einschränkende kantonale Regelungen	152

§ 10 Bau- und Nutzungsvorschriften	153
I. Allgemeines	153
A. Regelungsgegenstand	153
B. Verhältnis kantonaes/kommunales Recht	154
C. Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)	155
D. Grenzen staatlicher Regulierung	156
II. Bauvorschriften	157
A. Baubeschränkungsnormen	157
1. Funktion	157
2. Abstände	157
a) Grenzabstand	157
b) Institut des Näherbaurechts	161
c) Gebäudeabstand	162
d) Abstandsprivilegierung für Kleinbauten und Anbauten (bisher: «Besondere Gebäude»)	162
e) Strassen- und Wegabstand	164
f) Gewässerabstand	164
g) Waldabstand	166
3. Fassadenhöhe und Gesamthöhe	167
a) Fassadenhöhe	168
b) Gesamthöhe	172
4. Gebäudelänge und -breite	172
5. Geschosse	173
a) Arten von Geschossen	173
b) Anrechenbarkeit und weitere Regelungen	175
6. Offene bzw. geschlossene Bauweise	177
B. Nutzungsziffern	177
1. Allgemeines	177
a) Begriff und Funktion	177
b) Ausnützungsübertragung	178
2. Ausnützungsziffer	179
3. Baumassenziffer	181
4. Überbauungsziffer	183
5. Grünflächenziffer (bisher: Freiflächenziffer)	184
C. Vorschriften über die Einordnung und Gestaltung	184
1. Bedeutung	185

2. Allgemeine Ästhetikvorschrift	185
a) Materieller Gehalt	185
b) Prozessuale Handhabung	186
3. Verschärfte Anforderungen im Zusammenhang mit Schutzobjekten	188
a) Allgemein	188
b) In Kernzonen	188
4. Weitere Vorschriften über die Erscheinung von Gebäuden	189
a) Dachaufbauten	189
b) Untergeschosse	190
c) Solaranlagen	190
D. Vorschriften über die Wohn- und Arbeitshygiene	191
1. Mindestfläche und -höhe von Räumen	191
2. Belichtung, Belüftung und Besonnung	191
3. Schallschutz	191
4. Weitere Vorschriften	192
E. Sicherheitspolizeiliche Vorschriften	192
1. Brandschutz	192
2. Absturzsicherheit	193
F. Vorschriften über behindertengerechtes Bauen	193
1. Bundesrecht	193
2. Kantonales Recht	194
G. Vorschriften über Fahrzeugabstellplätze	195
1. Funktionen	196
2. Erfüllung der Erstellungspflicht	196
3. Anforderungen an Abstellplätze	197
III. Nutzungsvorschriften	197
A. Nutzungsvorschriften für die einzelnen Zonen	197
B. Funktionale Zonenverträglichkeit	197
1. Im Allgemeinen	197
2. Ideelle Immissionen im Besonderen	199
IV. Abweichungen von Bau- und Nutzungsvorschriften	200
A. Verfassungsrechtliche Einordnung	200
B. Institut der Ausnahmegewilligung (Dispens)	200
1. Abgrenzung zur raumplanungsrechtlichen Ausnahmegewilligung	200

2. Ausnahmewilligung gemäss PBG	201
a) Generalermächtigung	201
b) Spezialermchtigungen	202
§ 11 Baubewilligung	202
I. Funktion und Rechtsnatur der Baubewilligung	202
II. Bewilligungspflicht	203
A. Bundesrechtliche Mindestanforderungen	203
1. Bewilligungspflichtige Objekte	203
2. Bewilligungspflichtige Vorgänge	204
3. Bewilligungsvoraussetzungen	205
a) Zonenkonformität	205
b) Erschliessung	205
c) Weitere Voraussetzungen	205
d) Ausnahmen	206
B. Kantonales Recht	206
1. Bewilligungstatbestände	206
2. Befreiung von der Bewilligungspflicht	207
C. Kasuistik	208
III. Arten von Baubewilligungen	210
A. Unterscheidung nach dem verfügbaren Gemeinwesen	210
1. Bund: Plangenehmigung	210
2. Kanton: (besondere) Bewilligungen	211
3. Gemeinde: Baubewilligung	211
B. Unterscheidung nach dem Inhalt	212
1. Ordentliche Baubewilligung	212
2. Ausnahmewilligung	212
3. Vorentscheid	212
a) Funktion und Grenzen des Vorentscheids	212
b) Wirkungen des Vorentscheids; Verfahren	213
c) Behördliche Auskünfte	214
IV. Nebenbestimmungen von Baubewilligungen	215
A. Funktion und Bedeutung	215
B. Echte und unechte Nebenbestimmungen	216
C. Typen echter Nebenbestimmungen	216
1. Auflage	216

2. Bedingung	217
3. Befristung	218
D. Revers	218
1. Begriff und Funktion	218
2. Arten	219
a) Eigentumsbeschränkungen, die sich aus dem Gesetz ergeben	219
b) Eigentumsbeschränkungen, die sich aus Nebenbestimmungen ergeben	220
V. Gültigkeitsdauer der Baubewilligung; Baufreigabe und Baukontrolle	221
§ 12 Baubewilligungsverfahren	222
I. Koordinationspflicht	222
A. Entwicklung	222
B. Plangenehmigungsverfahren des Bundes	223
C. Kantonale und kommunale Verfahren	224
1. Bewilligungsverfahren	224
2. Rechtsmittelverfahren	224
II. Arten des Baubewilligungsverfahrens	224
A. Ordentliches Baubewilligungsverfahren	225
1. Übersicht	225
2. Die einzelnen Verfahrensschritte	226
a) Baugesuch	226
b) Aussteckung	227
c) Vorprüfung	227
d) Publikation des Gesuchs und öffentliche Auflage der Gesuchsunterlagen	228
e) Bearbeitung durch kommunale und gegebenenfalls kantonale Fachstellen	229
f) Eröffnung des Entscheids bzw. der Entscheide	229
3. Behandlungsfristen	230
B. Anzeigeverfahren	230
1. Voraussetzungen	231
a) Art des Bauvorhabens	231
b) Bedeutung von Drittinteressen	231

2. Unterschiede zum ordentlichen Bewilligungsverfahren	231
3. Zur Bundesrechtskonformität des Anzeigeverfahrens	232
III. Exkurs: Kooperativ-konsensuale Elemente im Baubewilligungsverfahren	232
§ 13 Rechtswidrige Bauten und Anlagen	233
I. Nachträglich rechtswidrig gewordene Bauten und Anlagen	233
A. Phänomen	233
B. Besitzstandsgarantie («Bestandesgarantie»)	233
1. Begriff	233
2. Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen	234
a) Positivrechtliche Regelung	234
b) Abgrenzungen	236
aa) Abgrenzung zur «neubauähnlichen Umgestaltung»	236
bb) Abgrenzung zur selbständigen Erweiterung	237
3. Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	237
II. Ursprünglich rechtswidrige Bauten und Anlagen	238
A. Formell rechtswidrige Bauten und Anlagen	238
B. Materiell rechtswidrige Bauten und Anlagen	238
1. Formell rechtmässige, aber materiell rechtswidrige Bauten und Anlagen	238
2. Formell und materiell rechtswidrige Bauten und Anlagen	239
5. Teil: Rechtsschutz	243
§ 14 Bundesrechtliche Mindestanforderungen an den kantonalen Rechtsschutz	243
I. Öffentliche Auflage von Nutzungsplänen	243
II. Mindestanforderungen an das kantonale Rechtsmittelverfahren	244
A. Rechtsweggarantie	244
1. Mindestanforderungen gemäss RPG	244
2. Mindestanforderungen gemäss BGG	245

B.	Anforderungen an die Beschwerdelegitimation	246
1.	Mindestanforderungen gemäss RPG	246
2.	Mindestanforderungen gemäss BGG	247
C.	Anforderungen an die Kognition	247
1.	Mindestanforderungen gemäss RPG	247
2.	Mindestanforderungen gemäss BGG	248
III.	Einheitliche Rechtsmittelinstanzen	248
§ 15	Ausgestaltung des Rechtsschutzes	249
I.	Innerkantonaler Rechtsschutz	249
A.	Baurekursgericht als erste Rechtsmittelinstanz	249
1.	Entstehung; Zuständigkeit; Organisation	249
2.	Rekursverfahren	251
B.	Verwaltungsgericht als zweite Rechtsmittelinstanz	253
C.	Wahrung nachbarlicher Ansprüche	253
1.	Zustellung des baurechtlichen Entscheids	253
2.	Projektänderungen	255
3.	Rekurs- bzw. Beschwerdelegitimation	256
4.	Beiladung im Rekursverfahren	258
D.	Kantonale ideelle Verbandsbeschwerde	259
E.	Behördenbeschwerde	260
II.	Rechtsschutz auf Bundesebene	260
A.	Allgemeines	260
1.	Paradigmenwechsel durch die Reform der Bundesrechtspflege	260
2.	Einzelfragen	261
a)	Anforderungen an einen «Entscheid»; Endentscheide	261
b)	Anfechtbarkeit baurechtlicher Vorentscheide	262
c)	Rüge der Verletzung von Planungszielen und -grundsätzen	262
B.	Beschwerde von Kantonen und Gemeinden	263
C.	Behördenbeschwerde	263
D.	Fehlende ideelle Verbandsbeschwerde	265
III.	Besondere Fragen	266
A.	Anfechtung und akzessorische Überprüfung von Raumplänen	266
1.	Sachpläne	266

Inhaltsverzeichnis

2. Richtpläne	266
a) Rechtsstellung von Privaten	266
b) Rechtsstellung von Gemeinden	267
3. Nutzungspläne	268
B. Koordination zwischen dem Anfechtungs- und dem Genehmigungsverfahren	270
Schlusswort	271
Sachregister	273