

Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht



Inhaltsverzeichnis

1. Aufgaben der Raumplanung und des Umweltschutzes	9
I. Problemfelder	9
1. Probleme der räumlichen Entwicklung	9
a) Kulturlandverlust	9
b) Zersiedlung der Landschaft	9
c) Abnahme der Siedlungsqualität	9
d) Neue Wirtschaftsräume und regionale Ungleichgewichte	9
e) Schwankende Beanspruchung und hohe Kosten des Infrastrukturnetzes	9
f) Verschärfter Standortwettbewerb	9
2. Umweltprobleme	10
a) Hohe Umweltbelastungen	10
b) Knappheit der Ressourcen	10
c) Gefahren der Bio- und Gentechnologie	10
3. Zusammenhänge	10
II. Aufgabe der Raumplanung	10
1. Frühere Ansätze räumlicher Planung und Entstehung der Raumplanung	10
2. Planung für den gesamten Lebensraum	10
3. Offene und prozesshafte Planung	11
4. Nutzungs- und Koordinationsplanung	11
III. Aufgabe des Umweltschutzes	11
1. Frühere Ansätze des Umweltschutzes und ihre Verallgemeinerung zu einer umfassenden Staatsaufgabe	11
2. Weiter Umweltbegriff	11
3. Umfassender Schutzauftrag	11
4. Offenes Instrumentarium	11
IV. Zusammenhänge zwischen den Aufgabe der Raumplanung und dem Umweltschutz	11
1. Unterschiedliche, aber ineinandergreifende Aufgaben	11
2. Begriffliche Grundlagen und Entwicklung des Raumplanungs-, Bau- und Umweltrechts	12
I. Begriffe und Einteilungen	12
1. Begriffe	12
a) Raumplanungsrecht	12
b) Baurecht	12
c) Umweltrecht	12
2. Einteilungen	12
a) Nominales und funktionales Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht	12
b) Materielles und formelles Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht	12
II. Entwicklung	13
1. Vom Baupolizeirecht zum Recht des Lebensraumes	13
2. Gesetzgebung	13
3. Rechtsprechung	13
4. Verstärkte Einbindung in das internationale Recht	13
3. Verfassungsrechtlicher Rahmen des Raumplanungs-, Bau- und Umweltrechts	13
I. Prinzip der Nachhaltigkeit (<i>Art. 73 BV</i>)	13
II. Raumplanungsartikel der Bundesverfassung (<i>Art. 75 BV</i>)	13
1. Materielle Vorgaben	13
2. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen	14
a) Grundsatzgesetzgebungskompetenz	14

aa) Sachlicher Regelungsbereich	14
bb) Zulässige Dichte	14
b) Auftrag zur Förderung, Koordination und Zusammenarbeit	14
III. Umweltschutzartikel der Bundesverfassung (<i>Art. 74 BV</i>)	15
1. Umweltschutz als Staatsziel und Gesetzgebungsauftrag	15
2. Bundeskompetenz	15
3. Kein Grundrecht auf Umweltschutz	15
IV. Besondere umweltrechtliche Verfassungsbestimmungen (<i>Art. 76–80 BV</i>)	15
1. Natur- und Heimatschutzartikel (<i>Art. 78 BV</i>)	15
2. Gewässerschutzartikel (<i>Art. 76 BV</i>)	15
3. Verfassungsartikel über den Wald (<i>Art. 77 BV</i>)	15
4. Übrige besondere umweltrechtliche Verfassungsbestimmungen	16
V. Übrige raum- und umweltrelevante Verfassungsbestimmungen	16
1. Bundeskompetenzen	16
a) Übersicht	16
b) Bindung des Bundes an kantonales und kommunales Recht bei der Erfüllung seiner Aufgaben?	16
aa) Grundsatz	16
bb) Gesetzliche Sonderregelungen	16
2. Gemeindeartikel, insbesondere Gemeindeautonomie	16
3. Grundrechte	16
a) Eigentumsgarantie	17
b) Wirtschaftsfreiheit	17
c) Weitere Freiheitsrechte	17
d) Rechtsgleichheit	17
VI. Pflicht zur Koordination der Erfüllung raum- und umweltrelevanter Staatsaufgaben	17
1. Verfassungsmässige Pflicht	17
2. Elemente der Koordinationspflicht	17
a) Inhaltliche Koordination	18
b) Verfahrenskoordination	18
c) Stufe der Koordination	18
4. System und Grundsätze der Raumplanung	18
I. Begriff und Rechtsnatur des Raumplans	18
1. Erscheinungsbild und Typen des Raumplans	18
2. Rechtstheoretische Qualifikation des Raumplans	19
a) Richtplan	19
b) Rahmennutzungsplan	19
c) Sondernutzungsplan	19
3. Rechtliche Behandlung des Raumplans	19
II. System der Planung	19
1. Plansystem des RPG	20
2. Plansystem des PBG	20
3. Planerischer Stufenbau	20
III. Planungsgrundsätze	20
1. Rechtsnatur der Planungsgrundsätze	20
2. Materielle Planungsgrundsätze (Zielnormen)	20
a) Landschafts- und Umweltschutz	21
b) Förderung und Schutz der Wirtschaft	21
c) Förderung und Schutz sozialer und kultureller Werte	21
d) Siedlungsgestaltung und Erschliessung	21
3. Formelle Planungsgrundsätze (Verfahrensnormen)	21

a) Planvollständigkeit und Planoffenheit	21
b) Planabstimmung und Planautonomie	21
c) Plananpassung und Planbeständigkeit	21
d) Planöffentlichkeit	21
5. Richtplan	21
I. Begriff und Funktionen	21
1. Richtplanung und Richtplan	21
a) Richtplanung	22
b) Richtplan	22
2. Funktionen	22
a) Nutzungsrichtplanung	22
b) Koordinationsrichtplanung	22
3. Kein abschliessendes bundesrechtliches Richtplankonzept	22
II. Anforderungen des RPG an Inhalt und Form des Richtplans	22
1. Inhalt	22
a) Wesentliche Ergebnisse der Richtplanung (<i>Art. 6–8 RPG; Art. 5 RPV</i>)	22
b) Konzeptioneller und programmatischer Teil (<i>Art. 8 RPG</i>)	22
2. Form	23
a) Karte und Text (<i>Art. 6 RPV</i>)	23
b) Festsetzungen, Zwischenergebnisse und Vororientierungen (<i>Art. 5 Abs. 2 RPV</i>)	23
III. Inhalt und Form des Richtplans nach PBG	23
IV. Verbindlichkeit	23
1. In persönlicher Hinsicht: Adressaten des Richtplans	23
a) Behördenverbindlichkeit	23
b) Keine Grundeigentümergebindlichkeit	23
2. In sachlicher Hinsicht: Verhältnis zum sonstigen Recht und zur Nutzungsplanung	23
6. Rahmennutzungsplan	24
I. Begriff und Funktionen	24
1. Begriff	24
2. Funktionen	24
a) Festlegung der Bodennutzungsordnung durch Ausscheidung verschiedener Zonen	24
b) Verwirklichung der festgelegten Bodennutzungsordnung	24
3. Bundesrechtliche Rahmenordnung der Nutzungsplanung	24
a) Regelungsbereich des RPG	24
b) Umfang und Grenzen der kantonalen Gestaltungsfreiheit	25
II. Nutzungszonen des RPG	25
1. Bauzone (<i>Art. 15 RPG</i>)	25
a) Eignung des Bodens für die Überbauung	25
b) Bestehende weitgehende Überbauung oder voraussichtlicher Bedarf und Erschliessung innert 15 Jahren	25
2. Landwirtschaftszone (<i>Art. 16 und 16a Abs. 3 RPG</i>)	25
3. Schutzzone (<i>Art. 17 RPG</i>)	26
III. Nutzungszonen des PBG	26
IV. Verbindlichkeit	26
1. In persönlicher Hinsicht: Adressaten des Nutzungsplans	26
2. In sachlicher Hinsicht: Festlegung der zulässigen Bodennutzungen	26

7. Sondernutzungspläne und übriges Instrumentarium des Raumplanungsrechts	26
I. Begriff und Funktionen	26
II. Planerische Instrumente für besondere Verhältnisse und Bedürfnisse	27
1. Besondere Institute der Bau- und Zonenordnung (<i>Art. 66–78 PBG</i>)	27
2. Arealüberbauung (<i>Art. 69–73 PBG</i>)	27
3. Sonderbauvorschriften (<i>Art. 79–82 PBG</i>)	27
4. Gestaltungsplan (<i>Art. 83–87 PBG</i>)	27
a) Begriff und Funktion	27
b) Kommunale Gestaltungspläne	28
c) Überkommunale Gestaltungspläne	28
5. Strassenprojektpläne (<i>Art. 12 ff. StrG</i>)	28
III. Instrumente zur Sicherung der Planung	28
1. Plansicherungsmassnahmen i.e.S.	28
a) Problem der Vorwirkung	28
b) Planungszone (<i>Art. 27 RPG; Art. 346 PBG</i>)	28
c) Bausperre	28
2. Landsicherungsmassnahmen	28
a) Projektierungszone	28
b) Bau- und Niveaulinien (<i>Art. 96–110 PBG</i>)	28
c) Ski- und Schlittellinien (<i>Art. 111–113 PBG</i>)	29
d) Werkplan (<i>Art. 114–119 PBG</i>)	29
e) Vorsorgliches Bauverbot (<i>Art. 120–122 PBG</i>)	29
IV. Instrumente der Erschliessung und Landumlegung	29
1. Erschliessungsplan (<i>Art. 90–95 PBG</i>)	29
2. Landumlegung im Allgemeinen	29
3. Quartierplan (<i>Art. 123–202 PBG; Quartierplanverordnung</i>)	30
a) Begriff und Funktion	30
b) Quartierplangrundsätze	30
c) Quartierplanverfahren	30
d) Besondere Quartierplanarten	30
8. Festsetzung und Änderung der Raumpläne	30
I. Festsetzung der Raumpläne	30
1. Übersicht	30
2. Information und Mitwirkung der Bevölkerung (<i>Art. 4 RPG</i>)	30
3. Koordination	30
4. Raumplanerische Interessenabwägung (<i>Art. 3 RPV</i>)	31
5. Schutz des rechtlichen Gehörs	31
a) Richtplanverfahren	31
b) Nutzungsplanverfahren	31
aa) Benachrichtigung der Betroffenen	31
bb) Auflage der Planentwürfe mit Einwendungsmöglichkeit	31
6. Planfestsetzung	31
7. Genehmigung	32
a) Richtpläne	32
b) Nutzungspläne	32
8. Vorläufige Regelungen	32
II. Änderung der Raumpläne	32
1. Arten der Planänderung	32
2. Verfahren	32
3. Notwendigkeit der Überprüfung und Anpassung von Plänen unter Berücksichtigung der Rechtssicherheit	32

a) Richtpläne	32
b) Nutzungspläne	32
9. Entschädigungsrechtliche Folgen der Raumplanung und Planungsausgleich	33
I. Problem	33
II. Entschädigungstatbestände	33
1. Formelle Enteignung	33
2. Heimschlagsrecht	33
3. Materielle Enteignung	33
a) Tatbestand der materiellen Enteignung	33
b) Massgeblichkeit des bundegerichtlichen Begriffs der materiellen Enteignung für die Kantone und die Parteien	34
c) Anwendungsfälle	34
aa) Nichteinzonung	34
bb) Auszonung	34
cc) Abzonung	34
dd) Zeitlich befristetes Bauverbot	34
ee) Baulinien	34
ff) Denkmalschutzmassnahmen	34
gg) Umweltrechtliche Bau- und Nutzungsbeschränkungen	34
4. Entschädigung aus Vertrauensschutz	34
III. Ausgleichstatbestände	35
1. Mehrwertabschöpfung	35
2. Minderwertausgleich	35
10. Baubewilligung	35
I. Begriff und Funktion	35
II. Rechtsnatur	35
III. Umfang der Bewilligungspflicht	35
IV. Voraussetzungen für die Erteilung der Baubewilligung	36
V. Nebenbestimmungen	36
1. Funktion und Zulässigkeit	36
2. Arten	36
a) Befristung	36
b) Bedingung	36
c) Auflage	36
d) Revers	36
VI. Spezialbewilligungen	37
11. Zonenkonformität	37
I. Begriff	37
II. Konformität mit der Bauzone	38
III. Konformität mit der Landwirtschaftszone	38
IV. Konformität mit der Freihalte- und Erholungszone	38
V. Konformität mit der Reservezone?	38
12. Erschliessung	38
I. Begriff und Funktion	38
II. Erschliessungsanforderungen	39
1. Hinreichende Zufahrt oder genügende Zugänglichkeit	39
2. Ausreichende Wasser- und Energieversorgung	39
3. Einwandfreie Beseitigung von Abwässern und Abfallstoffen	39

III. Durchführung der Erschliessung	39
1. Gemeinwesen als Träger der Erschliessung	39
2. Zeitpunkt der Erschliessung	39
3. Finanzierung der Erschliessung	40
a) Bundesrechtliche Grundlagen	40
b) Kantonales Recht	40
IV. Anspruch auf Selbsterschliessung	40
13. Bauvorschriften	40
I. Rechtsnatur und Funktion	40
II. Nutzungsvorschriften	41
1. Baudichte: Nutzungsziffern	41
a) Arten von Nutzungsziffern	41
b) Berechnung der Nutzungsziffern	41
c) Festsetzung der Nutzungsziffern	41
2. Ort der Bauten: Abstandsvorschriften	41
3. Grösse der Bauten: Gebäudelänge, Gebäudebreite, Gebäude- und Firsthöhe, Geschosszahl	41
4. Nutzweise der Bauten	42
5. Bauweise: offene und geschlossene Überbauung	42
6. Besondere Gebäudetypen	42
III. Gestaltungsvorschriften	42
IV. Technische Vorschriften	42
14. Ausnahmegewilligung	42
I. Begriff und Funktion	42
II. Rechtsnatur	43
III. Rechtsgrundlagen	43
1. Ausnahmen vom Erfordernis der Zonenkonformität	43
2. Ausnahmen von Bauvorschriften	43
IV. Ausnahmegewilligung gemäss Art. 220 PBG	43
V. Übersicht über die Ausnahmegewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	43
1. Geltungsbereich	43
2. Arten von Ausnahmegewilligungen	43
VI. Bundesrechtlicher Grundtatbestand: Standortgebundene Ausnahmen	44
1. Voraussetzungen	44
2. Standortgebundenheit (Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG)	44
a) Begriff	44
b) Kasuistik	44
3. Keine überwiegenden entgegenstehenden Interessen (Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG)	44
VII. Bundesrechtliche Spezialtatbestände	44
1. Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen (Art. 24a RPG)	44
2. Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe landwirtschaftlicher Gewerbe (Art. 24b RPG)	44
3. Bestandesgarantie (Art. 24c RPG)	45
a) Geltungsbereich	45
b) Erneuerung	45
c) Teilweise Änderung	45
d) Massvolle Erweiterung	45
e) Wiederaufbau	45
f) Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung	45

VIII. Kantonalrechtliche Spezialtatbestände	45
1. Landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen in landwirtschaftlichen Wohnbauten (Art. 24d Abs. 1 RPG)	45
2. Vollständige Zweckänderungen von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen (Art. 24d Abs. 2 RPG)	46
3. Zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen (Art. 24d Abs. 3 RPG)	46
15. Baurechtliches Verfahren	46
I. Baubewilligungsverfahren	46
II. Gesetzliche Normierungen des Koordinationsgebotes	46
1. Das Koordinationsgebot von Art. 25a RPG	46
a) Umfang der Koordinationspflicht	46
b) Aufgaben der Koordinationsbehörde (Art. 25a Abs. 2 RPG)	46
c) Verbot widersprüchlicher Entscheide (Abs. 3)	47
2. Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren	47
3. Koordinationsvorschriften im PBG	47
III. Intertemporales Baurecht	47
1. Rechtsänderungen während des Baubewilligungsverfahrens	47
2. Anwendung neuen Rechts auf bestehende Bauten	47
IV. Widerruf der Baubewilligung	47
16. Baukontrolle und Sanktionen im Baurecht	48
I. Bauausführung und Baukontrolle	48
II. System der baurechtlichen Sanktionen	48
1. Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes	48
a) Abbruch- und Beseitigungsbefehl	48
b) Pflicht zur Rekonstruktion bei unzulässigem Abbruch?	48
c) Vollstreckung des Abbruch- bzw. Beseitigungsbefehls und anderer baurechtlicher Pflichten	48
2. Strafrechtliche Sanktionen	49
a) Straftatbestände des StGB	49
b) Besonderes Baustrafrecht	49
3. Weitere Massnahmen	49
a) Einziehung unrechtmässiger Vorteile aus einer Baurechtsverletzung	49
b) Rein präventive Massnahmen	49
4. Verhältnis der einzelnen Massnahmen	49
III. Sanktion gegenüber widerrechtlichen Bauten	49
1. Ausgangslage	49
2. Baute, die formell widerrechtlich, aber materiell rechtmässig ist	50
3. Baute, die formell rechtmässig, aber materiell rechtswidrig ist	50
4. Formell und materiell rechtswidrige Baute	50
a) Geringfügige Abweichungen von den Bauvorschriften	50
b) Grössere Abweichungen	50
c) Elemente des Vertrauensschutzes	50
d) Verwirkung der Abbruchbefugnis durch Zeitablauf	50

1. Aufgaben der Raumplanung und des Umweltschutzes

I. Problemfelder

1. Probleme der räumlichen Entwicklung

Der Lebensraum war in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten stärkeren Veränderungen unterworfen als je zuvor in der Siedlungsgeschichte. Der rasche räumliche Wandel rief vielfältige Probleme hervor, die zur Schaffung der Raumplanung führten und diese zu einer immer wichtigeren Aufgabe werden liessen.

a) Kulturlandverlust Die Siedlungsflächen dehnten sich in der jüngsten Zeit ständig weiter aus und drängten andere Bodennutzungen entsprechend zurück. Der fortschreitende Kulturlandverlust hat mehrere negative Folgen. Für Tiere und Pflanzen gehen Lebensräume, für den Menschen Erholungsgebiete und für die Landwirtschaft Anbauflächen verloren. Ausserdem beeinträchtigen bauliche Eingriffe die Schönheit der Landschaft und führen zu einer zunehmenden Verarmung des Lebensraums der Schweiz.

b) Zersiedlung der Landschaft Die Besiedlung der Schweiz ist nicht nur dicht, sondern vielerorts auch zerstreut. Bau- und Nichtbaugebiete reihen sich in rascher Folge aneinander, grössere unverbaute Landschaften sind selten geworden. Die weit ausgreifende Siedlungsentwicklung hat mehrere ungünstige Folgen. Neben dem Verlust an unberührten Landschaften fallen vor allem die Umweltbelastungen durch den vermehrten Pendlerverkehr und hohe Kosten für die Infrastruktur negativ ins Gewicht.

c) Abnahme der Siedlungsqualität Gewachsene Strukturen und alte Ortsbilder werden vielerorts durch Neubauten und Verkehrsanlagen beeinträchtigt. Die vorhandene Bausubstanz wird überdies nicht überall optimal genutzt. Die ungenügende Pflege und Erneuerung der bestehenden Siedlungsstrukturen bewirkt nicht nur die Entwertung von Standorten und der dortigen Bausubstanz, sondern sie fördert auch den Trend zum Bauen auf der „grünen Wiese“ und trägt damit zur weiteren Zersiedlung der Landschaft bei.

d) Neue Wirtschaftsräume und regionale Ungleichgewichte Der gegenwärtige Strukturwandel führt zu neuen — meist grösseren — Wirtschaftsräumen und verändert die Entwicklungsperspektiven der Regionen. Im Rahmen der herkömmlichen territorialen Gliederung der Schweiz und mit den bisherigen Instrumenten der Regionalpolitik lassen sich die grenzüberschreitenden räumlichen Probleme immer weniger befriedigend lösen.

e) Schwankende Beanspruchung und hohe Kosten des Infrastrukturnetzes In der Schweiz entstanden in den letzten Jahrzehnten umfangreiche Infrastrukturanlagen. Sie sollen für das ganze Land eine einheitliche Grundversorgung leisten. Die vorhandenen Einrichtungen sind jedoch vielerorts nicht optimal auf die vorhandenen Bedürfnisse abgestimmt. Teilweise bestehen Kapazitätsengpässe, teilweise Überkapazitäten. Ausserdem verursacht die Aufrechterhaltung des dichten Netzes an Infrastrukturanlagen hohe Kosten, deren Deckung längerfristig nicht ohne weiteres gesichert erscheint.

f) Verschärfter Standortwettbewerb Die Schweiz erhält im Wettbewerb um attraktive Wirtschaftsstandorte zunehmend Konkurrenz. Die Erhaltung und Verbesserung der Standortbedingungen erfordert vermehrte und raschere Anpassungen der Raumordnung an die sich dauernd wandelnden Bedürfnisse der Wirtschaft.

2. Umweltprobleme

Die fortschreitende Technisierung der Welt bringt immer weiter reichende Eingriffe in die natürlichen Lebensgrundlagen mit sich. Sie erscheinen in mancher Hinsicht unerwünscht und bilden den Ausgangspunkt der Bemühungen des Umweltschutzes.

a) Hohe Umweltbelastungen Der Zustand der Umwelt in der Schweiz ist sehr uneinheitlich. Während in gewissen Gebieten bereits ein hohes Schutzniveau erreicht ist, bestehen in anderen immer nicht übermässige, d.h. für Mensch und Umwelt schädliche Belastungen.

Die Qualität der Luft hat sich seit den achtziger Jahren erheblich verbessert, kann aber noch nicht als unbedenklich gelten. Die Lärmbelastung ist in den letzten Jahren ungefähr konstant geblieben. Probleme verursacht vor allem der Verkehrslärm. Der Boden ist heute viel grösseren Belastungen ausgesetzt als früher. Im Vordergrund stehen die Verunreinigung durch Schwermetalle, die Verdichtung durch Verwendung schwerer Landwirtschaftsmaschinen und die Erosion durch Wasser und Wind. Besondere Gefahren gehen von durch Abfälle belasteten Standorten, den Altlasten aus. Der Zustand der Gewässer hat sich gegenüber früher stark verbessert, ohne aber überall ganz zu befriedigen.

b) Knappheit der Ressourcen Rohstoffe, Wasser, Flora und Fauna werden häufig in weit grösserem Umfang genutzt, als ihre Erneuerungskraft reicht. Die Folgen sind ein Rückgang der Artenvielfalt und die allmähliche Erschöpfung der natürlichen Ressourcen.

Der Energieverbrauch hat sich in der Schweiz in den letzten Jahren auf einem hohen Niveau stabilisiert. Der Anteil der erneuerbaren Energie ist im Zunehmen begriffen. Der Landverbrauch zu Siedlungszwecken hält weiterhin an.

c) Gefahren der Bio- und Gentechnologie Die Auswirkungen von gentechnisch veränderten Organismen auf Mensch und Umwelt sind zur Zeit schwer abschätzbar, da erst wenige Erfahrungen vorliegen.

3. Zusammenhänge

Die dargestellten Problemfelder der Entwicklung von Raum und Umwelt sind ausgesprochen komplex. Sie überschneiden sich in manchen Punkten und weisen neben gleichgerichteten auch manche gegenläufige Momente auf.

II. Aufgabe der Raumplanung

1. Frühere Ansätze räumlicher Planung und Entstehung der Raumplanung

In der Schweiz wurde 1969 mit der Annahme der Bodenrechtsartikel der Bundesverfassung die frühere Orts-, Regional- und Landesplanung in die neu geschaffene Raumplanung überführt und zugleich dem Bund auf diesem Gebiet eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz eingeräumt.

2. Planung für den gesamten Lebensraum

Im Unterschied zu früheren räumlichen Planungen erfasst die Raumplanung das ganze Territorium. Sie bezieht sich zudem auf alle wesentlichen Raumnutzungen, ordnet also nicht allein die Bebauung, sondern auch die Landwirtschaft und weitere raumwirksame Tätigkeiten.

3. Offene und prozesshafte Planung

Da der erforderliche Ausgleich mit allen anderen raumrelevanten Staatsaufgaben und den privaten Interessen immer wieder von Neuem gesucht werden muss, weist die Raumplanung notwendigerweise einen dynamischen, prozesshaften Charakter auf. Sie beschränkt sich nicht auf den Vollzug einmal festgelegter Vorstellungen, sondern ist zugleich offen für erforderliche Anpassungen auf Grund veränderter Verhältnisse.

4. Nutzungs- und Koordinationsplanung

Die Durchführung der Raumplanung erfolgt mit mehreren planerischen Instrumenten mit unterschiedlichen Funktionen. Die Gliederung der Planungstätigkeit ist die notwendige Folge der weiten, zugleich auch sachgebietsübergreifenden Konzeption der Raumplanung. Ihre sachspezifische Aufgabe liegt in der Festsetzung der Bodennutzungsordnung (Nutzungsplanung). Demgegenüber beschränkt sich ihre Querschnittsfunktion auf die bloße Koordinationsplanung (Abstimmung aller raumwirksamen Staatsaufgaben).

III. Aufgabe des Umweltschutzes

1. Frühere Ansätze des Umweltschutzes und ihre Verallgemeinerung zu einer umfassenden Staatsaufgabe

Die Entwicklung führte schlussendlich zur Zusammenfassung von zahlreichen sektoriellen Bestrebungen unter dem Begriff des Umweltschutzes.

2. Weiter Umweltbegriff

Vom Gegenstand her wird die Aufgabe des Umweltschutzes sehr weit gefasst. Sie erstreckt sich auf alle natürlichen Aspekte der Umwelt, also namentlich auf Wasser, Luft, Boden, Tiere und Pflanzen. Die kulturelle und soziale Umwelt bleibt dagegen ausgeklammert.

3. Umfassender Schutzauftrag

Im Unterschied zur Raumplanung verfolgt der Umweltschutz eine einheitliche Zielsetzung, den umfassenden Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Der Auftrag verlangt einerseits spezifische Vorkehrungen zur Abwehr schädigender Einwirkungen auf die Umwelt (Umweltschutz als Sachaufgabe); andererseits greift er über das eigene Ressort hinaus und verlangt den Schutz der Umwelt auch bei der Erfüllung anderer Staatsaufgaben (Umweltschutz als Querschnittsaufgabe). Der Grundsatz der Nachhaltigkeit bildet die Leitlinie bei der Umschreibung des Schutzstandards.

4. Offenes Instrumentarium

Der Umweltschutz bedient sich vieler Instrumente. Entsprechend seinem ressortübergreifenden Auftrag gelangen neben traditionellen verwaltungsrechtlichen Massnahmen auch Mittel der Raumplanung, des Steuerrechts sowie des Privat- und Strafrechts zur Anwendung.

IV. Zusammenhänge zwischen den Aufgabe der Raumplanung und dem Umweltschutz

1. Unterschiedliche, aber ineinandergreifende Aufgaben

Raumplanung und Umweltschutz sind vom Ansatz her unterschiedliche Aufgaben, weisen aber auf Grund ihrer querschnittsbezogenen Konzeption vielfältige gegenseitige Verknüpfungen auf. So bildet — auf der Ebene der Ziele — der Umweltschutz einen Orientierungspunkt

der Raumplanung, und umgekehrt erscheint — auf der Ebene der Instrumente — die Raumplanung als Mittel zur Verwirklichung des Umweltschutzes.

2. Begriffliche Grundlagen und Entwicklung des Raumplanungs-, Bau- und Umweltrechts

I. Begriffe und Einteilungen

1. Begriffe

a) Raumplanungsrecht Das Raumplanungsrecht umfasst die Gesamtheit der Rechtsnormen und rechtsverbindlichen Pläne, die unmittelbar der Erhaltung oder Veränderung des natürlichen oder vom Menschen geschaffenen Lebensraumes dienen.

b) Baurecht Das Baurecht umfasst alle Rechtsnormen über das Bauen, d.h. diejenigen Vorschriften, welche die Errichtung, den Bestand, die Veränderung sowie die Nutzung von Bauten und Anlagen betreffen.

Raumplanungs- und Baurecht sind funktional aufeinander bezogen und werden daher in der Regel auf kantonaler und kommunaler Ebene in einem Planungs- und Baugesetz zusammengefasst.

c) Umweltrecht Das Umweltrecht beruht auf einer Vielfalt von Rechtsquellen und umfasst nicht einen genau abgegrenzten Normenkomplex. Es sind ihm alle Vorschriften zuzurechnen, die dem Schutz der Umwelt dienen. Den Kernbereich bildet das Umweltschutzrecht (Umweltrecht im engeren Sinne), das im USG in den dazu gehörigen Ausführungsbestimmungen (LRV, LSV, UVPV etc.) enthalten ist. Dazu treten die in Spezialgesetzen geordneten Materien, die zusammen mit dem erwähnten Kernbereich das Umweltrecht im weiteren Sinne bilden.

2. Einteilungen

a) Nominales und funktionales Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht Das nominale Recht stellt auf die vom Gesetzgeber verwendete Bezeichnung ab. So umfasst das nominale Raumplanungsrecht alle Erlasse, die ausdrücklich als solche über Raumplanungsrecht bezeichnet werden (z.B. RPG, RPV). Das USG und die dazu ergangenen Ausführungsverordnungen stellen nominales Umweltrecht dar.

Das funktionale Recht fragt hingegen nach dem Zweck und den Auswirkungen einer Norm. Dient sie der Herbeiführung einer angestrebten räumlichen Ordnung oder hat sie räumliche Auswirkungen, so stellt sie funktionales Raumplanungsrecht dar, auch wenn sie sich ausserhalb des nominalen Raumplanungsrechts befindet.

b) Materielles und formelles Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht Die auch in andern Rechtsgebieten übliche Unterscheidung zwischen materiellem und formellem Recht knüpft an den Inhalt der Rechtsnormen an: Das materielle Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht umschreibt die inhaltlichen Anforderungen, die an die Gestaltung der Raumordnung sowie an Bauten und Anlagen gestellt bzw. zum Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen statuiert werden, während das formelle Recht die Behörden, deren Zuständigkeiten, die Verfahren und den Rechtsschutz ordnet.

II. Entwicklung

1. Vom Baupolizeirecht zum Recht des Lebensraumes

Das Raumplanungsrecht ist aus dem Baupolizeirecht herausgewachsen. Traten früher einzelne planungsrechtliche Vorschriften zu den bewährten baupolizeilichen Bestimmungen hinzu, so erscheint heute das Verhältnis gerade umgekehrt.

2. Gesetzgebung

Wichtigste Meilensteine auf dem Weg zu einem umfassenderen Verständnis des Lebensraumes durch den Bundesgesetzgeber waren die Bundesgesetz über Raumplanung (RPG) und Umweltschutz (USG).

3. Rechtsprechung

Mit der stärkeren Normierung des Raumplanungs-, Bau- und Umweltrechts gewann die Rechtsprechung zunehmend an Bedeutung. Die offenen planungsrechtlichen Regelungen haben die Konfliktaustragung zwischen öffentlichen und privaten Interessen vermehrt auf die Ebene der Gerichte verlagert.

4. Verstärkte Einbindung in das internationale Recht

Im Bereich des Umweltrechts ist die internationale Einbindung viel stärker als im Raumplanungs- und Baurecht. Die Notwendigkeit, Umweltprobleme vermehrt global anzugehen, steigert die Bedeutung des internationalen Rechts.

3. Verfassungsrechtlicher Rahmen des Raumplanungs-, Bau- und Umweltrechts

I. Prinzip der Nachhaltigkeit (Art. 73 BV)

Das Prinzip der Nachhaltigkeit hat sich ursprünglich im Forstrecht entwickelt: Es sollte nicht mehr Holz gerodet werden, als jeweils nachwachsen konnte. Mit der Zeit ist der Grundsatz der Nachhaltigkeit zu einem Generalprinzip des gesamten Umweltrechts geworden. Er verlangt, dass die natürlichen Ressourcen zu schonen und künftigen Generationen dauerhaft zu erhalten seien.

Dieses Konzept fand Eingang in die neue BV, welche die Reihenfolge Nachhaltigkeit (Art. 73), Umweltschutz (Art. 74), Raumplanung (Art. 75) und besondere umweltrechtliche Belange (Art. 76 ff.) aufweist.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 BV gehört die Förderung der nachhaltigen Entwicklung zu den Zwecken der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Damit ist ein Leitbild der Umwelt- und Entwicklungspolitik („sustainable development“) angesprochen, das besonders seit der Konferenz der Vereinten Nationen in Rio im Jahr 1992 geradezu zum Schlagwort geworden ist. Dieses Leitbild schliesst neben den natürlichen auch die sozialen und ökonomischen Lebensgrundlagen ein und strebt eine Entwicklung an, die alle drei Bereiche langfristig in Einklang bringt. Art. 73 BV ist dabei auf das ökologische Prinzip der Nachhaltigkeit ausgerichtet.

II. Raumplanungsartikel der Bundesverfassung (Art. 75 BV)

1. Materielle Vorgaben

Gemäss Art. 22^{quater} aBV sollte die Raumplanung der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienen. Diese beiden Verfassungsziele werden im

neuen Raumplanungsartikel in *Abs. 1* ebenfalls angeführt. Zusätzlich wurde das bisher nur in *Art. 1 RPG* genannte Ziel der haushälterischen Nutzung des Bodens auf Verfassungsstufe gehoben.

Zweckmässige Nutzung des Bodens bedeutet, dass den verschiedenen Funktionen des Bodens in angemessener Weise Rechnung zu tragen ist. Das Ziel der haushälterischen Bodennutzung konkretisiert das Nachhaltigkeitsprinzip für den Bereich der Raumplanung. Weil der Boden Lebensgrundlage bildet und ein knappes Gut darstellt, soll damit sparsam umgegangen werden. Eine geordnete Besiedlung des Landes begrenzt die Siedlungsaktivität auf vernünftig dimensionierte Baugebiete und stimmt Nutzungsordnung und Infrastruktur aufeinander ab.

2. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen

a) Grundsatzgesetzgebungskompetenz Die Notwendigkeit der Koordination raumwirksamer Aufgaben ruft nach einer Zentralisierung. Andererseits wird die Bevölkerung einer Gemeinde oder Region von raumwirksamen Massnahmen besonders betroffen, was eine dezentrale Aufgabenverteilung nahelegt. Diesem Konflikt muss durch eine differenzierte Kompetenzverteilung Rechnung getragen werden. Dabei erweist sich die Grundsatzgesetzgebungskompetenz als geeigneter Kompromiss.

Der Bund wird durch *Art. 75 Abs. 1 BV* beauftragt, Grundsätze der Raumplanung festzulegen. Die detaillierte Normierung bleibt jedoch — innerhalb der vom Bund aufgestellten Rahmenordnung — den Kantonen vorbehalten.

aa) Sachlicher Regelungsbereich In sachlicher Hinsicht wird die Zuständigkeit des Bundes durch die erörterten materiellen Vorgaben begrenzt, wobei er nur jene Bereiche regeln darf, die im gesamtschweizerischen Interesse einer einheitlichen Lösung bedürfen. Dazu gehören namentlich:

- die Festlegung von Planungszielen (*Art. 1 RPG*) und von Planungsgrundsätzen (*Art. 3 RPG*);
- die Bestimmung des Instrumentariums der Raumplanung in den Grundzügen (*Art. 6 ff. und 14 ff. RPG*);
- die Regelung besonderer Massnahmen, soweit sie für die zweckmässige Ordnung der Nutzung und Besiedlung wichtig sind (z.B. *Art. 5, 19, 27 RPG*);
- Bestimmungen betreffend Verfahren und Rechtsschutz (*Art. 4, 33, 34 RPG*).

bb) Zulässige Dichte Die vom Bund aufgestellte Ordnung muss verhältnismässig allgemeine gehalten sein, doch ist der Bundesgesetzgeber nicht auf eine bestimmte Art der Normierung (z.B. auf Normen mit hohem Abstraktionsgrad) beschränkt. Soweit die Erfüllung des Verfassungsauftrags zur Raumplanung eine einheitliche Bundesregelung erfordert, darf der Bund einen einzelnen Teilbereich sogar abschliessend regeln. Kriterium für die zulässige Dichte der Normierung ist nicht der Abstraktionsgrad, sondern die gesamtschweizerische Bedeutung.

b) Auftrag zur Förderung, Koordination und Zusammenarbeit Gemäss *Art. 75 Abs. 2 BV* fördert und koordiniert der Bund die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen. Als Mittel der Förderung kommen vor allem finanzielle Leistungen in Frage (vgl. *Art. 28–30 RPG*).

III. Umweltschutzartikel der Bundesverfassung (Art. 74 BV)

1. Umweltschutz als Staatsziel und Gesetzgebungsauftrag

Gemäss Art. 74 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Diese Formulierung begründet nicht nur eine Bundeskompetenz, sondern erhebt den Umweltschutz zum Staatsziel und erteilt dem Bund zugleich einen entsprechenden Auftrag zum Handeln.

Art. 74 Abs. 2 BV verankert zwei wichtige Grundsätze, die bereits bisher tragende Prinzipien des Umweltschutzgesetzes darstellten: das Vorsorgeprinzip und das Verursacherprinzip.

2. Bundeskompetenz

Art. 74 Abs. 1 BV erteilt dem Bund eine umfassende Kompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung im Bereich des Umweltschutzes (soweit dieser nicht Gegenstand separater Zuständigkeitsnormen bildet). Erfasst werden alle verhältnismässigen Massnahmen zur Zielerreichung auf dem Gebiet des Umweltschutzes.

Dagegen sind die Kantone gemäss Art. 74 Abs. 3 BV für den Vollzug des Bundesumweltschutzes zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

3. Kein Grundrecht auf Umweltschutz

Der Umweltschutzartikel garantiert dem Einzelnen kein einklagbares Grundrecht auf Umweltschutz.

IV. Besondere umweltrechtliche Verfassungsbestimmungen (Art. 76–80 BV)

Weitere umweltrechtliche Verfassungsnormen konkretisieren und ergänzen den allgemeinen Umweltschutzartikel. Sie sind im Abschnitt „Umwelt und Raumplanung“ systematisch zusammengefasst, und zwar in den Art. 76–80 BV.

1. Natur- und Heimatschutzartikel (Art. 78 BV)

Art. 78 Abs. 1 BV erklärt die Kantone als für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Die ausdrückliche Kompetenzzuweisung an die Kantone wird indes durch die nachfolgenden Absätze relativiert.

2. Gewässerschutzartikel (Art. 76 BV)

Die Bundeszuständigkeiten im Wasserrecht gehen unterschiedlich weit und sind wenig übersichtlich. Sie werden in Art. 76 BV zusammengefasst. Abs. 1 nennt die wichtigsten Ziele des Wasserrechts und verpflichtet den Bund, im Rahmen seiner Zuständigkeiten diese Ziele zu verfolgen. Soweit die Erhaltung und Erschliessung der Wasservorkommen und die Sondernutzung der Gewässer in Frage steht, ist der Bund nur zur Grundsatzgesetzgebung zuständig (Abs. 2). Dagegen hat er eine umfassende Rechtsetzungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung im Bereich des Gewässerschutzes (Abs. 3).

3. Verfassungsartikel über den Wald (Art. 77 BV)

Art. 77 Abs. 2 BV gewährt dem Bund die Grundsatzgesetzgebungskompetenz über die Forstpolizei. Abs. 3 gibt dem Bund eine Förderungskompetenz.

4. Übrige besondere umweltrechtliche Verfassungsbestimmungen

Auf dem Gebiet von Fischerei und Jagd (*Art. 79 BV*) wird dem Bund eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz übertragen. Gleichzeitig wird die Bewahrung der Artenvielfalt als Ziel formuliert. Auch der Tierschutzartikel (*Art. 80 BV*) betrifft die natürliche Umwelt. Hier hat der Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz.

V. Übrige raum- und umweltrelevante Verfassungsbestimmungen

1. Bundeskompetenzen

a) Übersicht Auch ausserhalb des Abschnitts „Umwelt und Raumplanung“ finden sich Normen, die den Bund ermächtigen oder verpflichten, Regelungen zu treffen, welche die Umwelt oder die Raumordnung beeinflussen: *Art. 119 f., 103, 104, 108 BV*.

b) Bindung des Bundes an kantonales und kommunales Recht bei der Erfüllung seiner Aufgaben? Probleme der Kompetenzabgrenzung ergeben sich dort, wo der Bund zur Erfüllung seiner Aufgaben Bauten und Anlagen entweder selbst erstellt oder Dritten Bewilligungen erteilt, deren Realisierung bauliche Massnahmen erfordern. Strittig ist hier die Frage, ob der Bund sämtliche kantonalen und kommunalen Bauvorschriften beachten und eine Baubewilligung der gemäss kantonalem Recht zuständigen Instanz einholen muss bzw. ob der Bewilligungsempfänger zusätzlich zur Bewilligung des Bundes eine kantonale Baubewilligung benötigt, bevor Bauten und Anlagen errichtet werden, die der Erfüllung einer Bundesaufgabe dienen.

aa) Grundsatz Als Grundregel gilt, dass sich der Bund an das Raumplanungs- und Bau-recht der Kantone halten muss.

bb) Gesetzliche Sonderregelungen Teilweise bestehen spezialgesetzliche Regelungen des Bundesrechts, die dem Bund gegenüber andern Bauherren eine Sonderstellung einräumen, vor allem indem sie ihn von der Bindung an kantonale Vorschriften und der Einholung kantonaler Baubewilligungen befreien. Ein Ausschluss des kantonalen Rechts kann entweder ausdrücklich oder implizit erfolgen.

2. Gemeindeartikel, insbesondere Gemeindeautonomie

Art. 50 BV trägt dem Bund auf, bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten und dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen sowie der Berggebiete zu nehmen. Die Pflicht zur Rücksichtnahme ist für die Raumordnungs- und Umweltpolitik sehr bedeutsam.

Art. 50 Abs. 1 BV anerkennt ausdrücklich die Gemeindeautonomie, allerdings wie bisher nur nach Massgabe des kantonalen Rechts (vgl. aber *Art. 2 Abs. 3 RPG*). Die Gemeindeautonomie ist ein verfassungsmässiges Recht, das die Gemeinde mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend machen kann (*Art. 189 Abs. 1 lit. b BV*). Für die Legitimation genügt es dabei, wenn die Gemeinde als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt wird und eine Verletzung ihrer Autonomie rügt; ob ihr im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie zusteht, ist keine Frage des Eintretens, sondern bildet Gegenstand der materiellen Beurteilung.

3. Grundrechte

Die Grundrechte stellen Orientierungspunkte und Schranken für die nähere Ausgestaltung des Raumplanungs-, Bau- und Umweltrechts dar. Die Massgeblichkeit von Bundesgesetzen für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden (*Art. 191 BV*) setzt indes der

richterlichen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten Grenzen, was sich namentlich im weitgehend bundesrechtlich normierten Bereich des Umweltschutzes auswirkt.

a) Eigentumsgarantie *Art. 26 BV* gewährleistet das Eigentum. Die Verfassung schützt dabei sowohl das Privateigentum als ein vom Gesetzgeber in seinem Wesensgehalt zu respektierendes Institut der Rechtsordnung wie auch den Bestand konkreter Vermögensrechte des Individuums (Institutsgarantie, Bestandesgarantie und Wertgarantie).

Die Ausgestaltung der Eigentumsordnung überlässt die Verfassung weitgehend dem Gesetzgeber, der dabei neben der in *Art. 26 BV* getroffenen Grundentscheidung zugunsten des Privateigentums vor allem Aufgabennormen der Verfassung zu beachten hat. Zwischen der Eigentumsgarantie und solchen Verfassungsnormen besteht grundsätzlich ein Verhältnis der Gleichrangigkeit. Einschränkungen des Eigentums müssen den allgemeinen Voraussetzungen von *Art. 36 BV* entsprechen.

b) Wirtschaftsfreiheit Die Ausübung einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit erfordert häufig bauliche Massnahmen. Planerische Nutzungsbeschränkungen und Bauvorschriften können daher wirtschaftliche Betätigungsmöglichkeiten einschränken und damit im Sinne einer Grundrechtskonkurrenz neben der Eigentumsgarantie auch die in *Art. 27 BV* gewährleistete Wirtschaftsfreiheit tangieren.

c) Weitere Freiheitsrechte Auch andere Freiheitsrechte gelten gegenüber Massnahmen der Raumplanung: Niederlassungsfreiheit (*Art. 24 BV*), Meinungs- und Informationsfreiheit (Ausserantennen; *Art. 16 BV*), evtl. Kunstfreiheit (Architekt; *Art. 21 BV*).

d) Rechtsgleichheit Bei Planungsmassnahmen kommt dem Gleichheitsgebot nur eine abgeschwächte Wirkung zu. Das hängt damit zusammen, dass eine differenzierte, dem Baulandbedarf und den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragende sowie mit infrastrukturellen Massnahmen koordinierte Nutzungsplanung nicht darum herumkommt, gleichartig erscheinende Liegenschaften verschiedenen Zonen zuzuweisen. Immerhin ist das Gemeinwesen verpflichtet, die Zonengrenzen nach sachlich begründeten Kriterien festzusetzen.

VI. Pflicht zur Koordination der Erfüllung raum- und umweltrelevanter Staatsaufgaben

1. Verfassungsmässige Pflicht

Aufgrund ihrer querschnittsbezogenen Konzeption sind die Raumplanung und der Umweltschutz auf ein weitreichendes Zusammenwirken angelegt. Da die beiden miteinander verknüpften, auf Erhaltung und Gestaltung des Lebensraums gerichteten Staatsaufgaben verfassungsrechtlich gleichwertig sind, ergibt sich bereits aus der BV die Verpflichtung, Lösungen zu finden, bei denen alle Regelungen möglichst gleichzeitig und vollumfänglich zum Zuge kommen.

Allerdings weist die verfassungsmässige Pflicht zur Koordination keine klaren Konturen auf. Der Ausgleich wird nicht bereits in abstrakter Form auf Verfassungsstufe vorgenommen, sondern es sind nach den konkreten Umständen differenzierte projekt- oder gebietsbezogene Lösungen zu finden.

2. Elemente der Koordinationspflicht

Koordinationsprobleme ergeben sich dort, wo ein Vorhaben Normen aus verschiedenen Rechtsgebieten berührt und daher unter mehreren rechtliche Gesichtspunkten beurteilt werden muss. Es stellen sich hier vorab zwei Fragen:

1. Wie können die verschiedenen anwendbaren Normen in einer gesamtheitlichen Betrachtung verbunden und widersprüchliche Entscheide vermieden werden (inhaltliche Koordination)?
2. Wie sind mehrere nebeneinander durchzuführende Verfahren aufeinander abzustimmen (Verfahrenskoordination)?

Das Bundesgericht verlangt eine koordinierte Anwendung raumplanerischer und umweltrechtlicher Vorschriften, zwischen denen ein enger Sachzusammenhang besteht. Das Koordinationsgebot wird dabei sowohl auf die inhaltliche Abstimmung als auch auf das Verfahren bezogen.

a) Inhaltliche Koordination Die inhaltliche Koordination setzt eine Klärung des Verhältnisses der Normen zueinander voraus, wobei dort, wo Spannungen auftreten, eine Lösung zu finden ist, die Konflikte zwischen den verschiedenen Anliegen durch eine Abwägung zum Ausgleich bringt.

b) Verfahrenskoordination Bei abstimmungsbedürftigen Rechtsfragen, für deren Beurteilung verschiedene Instanzen zuständig sind, ist die Rechtsanwendung verfahrensmässig so zu organisieren, dass qualitativ ein gleichwertiges Koordinationsergebnis erzielt wird, wie wenn eine einzige Instanz für die Behandlung zuständig wäre. Eine solche Verfahrenskoordination wird am besten dadurch erreicht, dass der Gesetzgeber eine für die Koordination verantwortliche Behörde bezeichnet.

c) Stufe der Koordination Ein zentrales Anliegen des RPG besteht darin, die Koordination und Kooperation verschiedener Planungsträger sicherzustellen, wobei auch eine Abstimmung zwischen Raumplanung und anderen raumrelevanten Sachaufgaben zu erfolgen hat (vgl. *Art. 1 Abs. 1 Satz 2, Art. 2 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 und Art. 13 RPG*). Diesem Gebot ist auf sämtlichen Stufen der Planung — von den Richtplänen über Sachpläne und Rahmennutzungspläne bis zu Sondernutzungsplänen — Rechnung zu tragen.

4. System und Grundsätze der Raumplanung

I. Begriff und Rechtsnatur des Raumplans

1. Erscheinungsbild und Typen des Raumplans

Der Raumplan ist die zentrale rechtliche Handlungsform zur Erfüllung des raumplanerischen Auftrags. Durch seine Rechtsverbindlichkeit unterscheidet er sich von den Leitbildern und Konzepten, welche im Planungsprozess lediglich als Entscheidungsgrundlage für die konkreten Massnahmen dienen.

Der Raumplan besteht regelmässig aus einer graphischen Darstellung und sich darauf beziehenden Rechtsnormen. Meist mit Hilfe einer Karte lokalisiert der Plan den örtlichen Geltungsbereich der massgeblichen raumbedeutsamen Vorschriften.

Das RPG geht, an die beiden raumplanerischen Funktionen der Koordination räumlicher Tätigkeiten und der Ordnung der Bodennutzung anknüpfend, von zwei Typen von Raumplänen aus, zu denen noch ein dritter Typus für besondere Nutzungsbedürfnisse tritt:

- Richtpläne dienen schwerpunktmässig der Koordination raumwirksamer Tätigkeiten, daneben aber auch der Vorbereitung der Nutzungsplanung. Ihrer Funktion entsprechend sind sie lediglich behördenverbindlich.
- Rahmennutzungspläne legen die zulässigen Bodennutzungen für jedermann verbindlich fest. Sie beschränken sich typischerweise auf den lokalen Bereich und erfassen das Planungsgebiet mit Parzellenschärfe.

- Sondernutzungspläne erfüllen besondere Funktionen, indem sie die Grundordnung weiterführen oder besondere Regelungen für Teilräume schaffen.

2. Rechtstheoretische Qualifikation des Raumplans

Die Planfestsetzung schiebt sich als Zwischenstufe zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung ein, indem aufgrund von Rechtsnormen Pläne erlassen werden, welche zusammen mit baurechtlichen Normen die Rechtsgrundlagen für die Beurteilung konkreter Bauprojekte bilden.

a) Richtplan Der Richtplan ist kein Rechtssatz, weil er dessen typische Aufgabe — gesetzliche Grundlage eines Verwaltungsaktes zu sein — nicht wahrnehmen kann. Andererseits schliesst der Umstand, dass Richtpläne nicht grundeigentümergebunden sind, ihre Zuordnung zu den Verfügungen aus.

b) Rahmennutzungsplan Rahmennutzungspläne werden teils als Rechtssätze, teils als Allgemeinverfügungen betrachtet. Umstritten ist, ob die darin getroffenen Anordnungen abstrakt oder konkret seien.

c) Sondernutzungsplan Sondernutzungspläne können am ehesten als Verfügungen betrachtet werden, vor allem wenn sie konkrete rechtsgestaltende Anordnungen enthalten.

3. Rechtliche Behandlung des Raumplans

Die Schwierigkeit der rechtstheoretischen Qualifikation von Raumplänen schafft Unsicherheit, wie die Mitwirkung der von der Planung Betroffenen auszugestalten sei, insbesondere in welchem Ausmass die für Rechtssetzungsverfahren vorgesehenen demokratischen Teilhaberechte und die auf den Erlass von Verfügungen zugeschnittenen Verfahrensgarantien und Rechtsmittel Platz greifen.

Heute enthalten Planungs- und Baugesetze jeweils ausführliche Regelungen des Planungsverfahrens und des Rechtsschutzes. Dadurch hat die früher intensiv diskutierte Frage der Rechtsnatur von Raumplänen und ihrer Einordnung in die traditionelle Typik Rechtssatz — Verfügungen viel von ihrer ursprünglichen praktischen Relevanz verloren.

Bei Rahmennutzungsplänen ist das Bedürfnis nach demokratischer Legitimation wegen ihrer grossen politischen Tragweite und der Schwere der damit verbundenen Eingriffe in das Eigentum grösser als bei Richtplänen, was dafür spricht, die Bau- und Zonenordnung durch die Stimmberechtigten der Gemeinde oder durch das Gemeindeparlament und nicht durch die Exekutive beschliessen zu lassen. Andererseits müssen die betroffenen Grundeigentümer individuell und in geeigneter Weise angehört werden, bevor über die Zoneneinteilung ihrer Grundstücke definitiv entschieden wird, weil der Nutzungsplan jedes Grundstück einer ganz bestimmten Ordnung unterstellt und wie eine das Privateigentum unmittelbar beschränkende Verfügung wirkt. Sondernutzungspläne, die sich nur auf wenige zusammenhängende Parzellen beziehen, sollten ohnehin wie Verfügungen behandelt werden.

II. System der Planung

Das Bundesrecht schreibt eine umfassende Planungspflicht vor. Das ganze Gebiet der Schweiz ist planerisch zu erfassen (*Art. 2, 3, 14 RPG*). Mit Rücksicht auf die föderalistische Staatsstruktur und die unterschiedliche Tragweite der zu treffenden räumlichen Massnahmen vollzieht sich die Raumplanung indes auf mehreren Ebenen. Dies konstituieren zusammen mit den gesetzlich vorgesehenen Typen von Raumplänen das Plansystem. Es legt die zur Verfügung stehenden Planarten fest.

1. Plansystem des RPG

Nach *Art. 75 BV* ist die Aufstellung der Raumpläne ausschliesslich Aufgabe der Kantone. Die in *Art. 13 RPG* vorgesehenen Konzepte und Sachpläne des Bundes müssen sich auf eine besondere Sachzuständigkeit im jeweiligen Regelungsgebiet stützen. Sie stellen somit nur funktionell, nicht aber materiell ein raumplanerisches Instrument dar.

Für die Raumplanung auf kantonaler Ebene schreibt das RPG die Festsetzung von Richt- und Nutzungsplänen vor. Bei deren Ausgestaltung bleibt den Kantonen allerdings eine grosse Freiheit, da das RPG nur die Erfüllung von bestimmten Mindestanforderungen verlangt.

2. Plansystem des PBG

Übersprungen.

3. Planerischer Stufenbau

Die Raumplanung vollzieht sich als Konkretisierungsprozess mit mehreren Ebenen, wobei jeder eine spezifische Funktion zugewiesen ist. Das RPG weist dem Richtplan primär eine Koordinationsfunktion zu. Die Nutzungsplanung darf daher nicht bloss als Vollzug der Richtplanung begriffen werden, sondern stellt eine eigenständige Aufgabe dar. Auf jeder Entscheidungsstufe können also neue Gesichtspunkte einfließen.

Die Planungspflicht findet dort ihre Grenzen, wo mit einer Ausnahmegewilligung im Sinne von *Art. 24–24d RPG* raumplanerische Zielsetzungen in differenzierter Weise Rechnung getragen werden kann.

III. Planungsgrundsätze

1. Rechtsnatur der Planungsgrundsätze

Der Einsatz der Instrumente des Plansystems ist auf die anzustrebende Raumordnung auszurichten. Die Planungsgrundsätze stellen die dafür massgebenden Ziele und Richtlinien auf. Sie legen damit die materielle Zielsetzung des Plansystems fest.

Art. 75 Abs. 1 BV erwähnt die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung des Landes als allgemeines Ziel der Raumplanung. Die nähere gesetzlich Konkretisierung dieses Auftrags findet sich in *Art. 1 und 3 RPG*. Darüber hinaus werden vereinzelt auch in kantonalen Gesetzen der Planung allgemeine Leitprinzipien vorangestellt. Weitere allgemeine Regeln ergeben sich aus dem Zusammenhang einzelner gesetzlicher Bestimmungen. Schliesslich sind bei der Planung vor allem auch die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsprinzipien des Verwaltungsrechts zu beachten.

Die Planungsgrundsätze bilden allerdings kein widerspruchsfreies Zielsystem. Sie stellen vielmehr Wertungsgesichtspunkte dar, die im Einzelfall der Harmonisierung bedürfen. Eine Rangordnung zwischen den Planungsprinzipien besteht deshalb nicht.

Das kantonale Recht kann die Ziele und Prinzipien des RPG präzisieren und ergänzen, jedoch keine den bundesrechtlichen Planungsgrundsätzen widersprechenden Bestimmungen aufstellen. Die Planungsgrundsätze sind unmittelbar justiziabel und für die Planungsbehörden aller Stufen verbindlich.

Art. 3 RPV enthält eine eigentliche Methodik der umfassenden Interessenabwägung.

2. Materielle Planungsgrundsätze (Zielnormen)

Die raumplanerischen Zielsetzungen der *Art. 1 und 3 RPG* betreffen im wesentlichen vier Hauptbereiche:

a) Landschafts- und Umweltschutz Zentrales Anliegen der Raumplanung ist die haushälterische, landschafts- und umweltschonende Bodennutzung (*Art. 1 Abs. 1, Art. 1 Abs. 2 lit. a, Art. 3 Abs. 2, Art. 3 Abs. 2 lit. c, d, Art. 17, Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG*).

b) Förderung und Schutz der Wirtschaft Die Raumplanung hat die räumlichen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen (*Art. 1 Abs. 2 lit. b, c, d, Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG*).

c) Förderung und Schutz sozialer und kultureller Werte Die Unterstützung des sozialen und kulturellen Lebens gehört ebenfalls zu den raumplanerischen Zielsetzungen (*Art. 1 Abs. 2, lit. c, Art. 3 Abs. 4 lit. b, Art. 17 RPG*).

d) Siedlungsgestaltung und Erschliessung An die Gestaltung und Erschliessung der Siedlungen stellt die Raumplanung hohe Anforderungen: *Art. 3 Abs. 2 lit. b, Art. 3 Abs. 3 lit. a, e, Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG*.

3. Formelle Planungsgrundsätze (Verfahrensnormen)

Die eidgenössische Raumplanungsgesetzgebung enthält neben materiellen auch formelle, planungsmethodische Grundsätze:

a) Planvollständigkeit und Planoffenheit Nach dem Konzept des RPG hat die Planung den ganzen Raum lückenlos zu erfassen (*Art. 14 RPG*). Die zulässige Bodennutzung muss allerdings nicht für alle Gebiete in gleicher Dichte umschrieben werden. Die in *Art. 26 BV* gewährleistete Eigentumsgarantie verlangt vielmehr, dass bei der Planung dem einzelnen Grundeigentümer genügend Freiheit zur Gestaltung und Nutzung der ihm gehörenden Landparzellen belassen wird.

b) Planabstimmung und Planautonomie Das RPG geht vom Prinzip der Planabstimmung aus: Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planung selbständig und stimmen sie aufeinander ab (*Art. 2 Abs. 1 RPG*); auch nachgeordneten Planungsbehörden ist ein Ermessensspielraum zuzugestehen (*Art. 2 Abs. 3 RPG*).

c) Plananpassung und Planbeständigkeit Dem RPG liegt ein dynamisches Planungsverständnis zugrunde (rollende Planung). Die Raumpläne sollen die räumliche Entwicklung in die Zukunft hinein steuern, gleichzeitig aber auch immer wieder die sich ändernde Wirklichkeit und neue Bedürfnisse in sich aufnehmen. Die durch den prozesshaften Charakter der Planung bedingten Anpassungen der Pläne (vgl. *Art. 9 Abs. 2 und 3, Art. 21 Abs. 2 RPG*) finden ihre Grenze jedoch am ebenso notwendigen Vertrauen der Bürger in ihre Beständigkeit.

d) Planöffentlichkeit *Art. 4 RPG* schreibt vor, dass die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen zu orientieren und dass ihr Gelegenheit zur Mitwirkung zu geben sei.

5. Richtplan

I. Begriff und Funktionen

1. Richtplanung und Richtplan

Im RPG ist der Richtplan in den umfassenderen Prozess der Richtplanung eingebettet.

a) Richtplanung Die Richtplanung dient gleichzeitig mehreren raumplanerischen Aufgaben (*Art. 6–8 RPG*). Ihre Schwerpunkte liegen in der

- Bestimmung der angestrebten räumlichen Entwicklung des Kantons;
- Abstimmung der raumwirksamen Aufgaben;
- Vorbereitung der Nutzungsplanung der Gemeinden.

Die grosse Bedeutung der kantonalen Richtplanung ergibt sich aus ihrer Scharnierfunktion im Rahmen der ganzen bundesstaatlichen Raumplanung.

b) Richtplan Der Richtplan hält die Ergebnisse der Richtplanung fest. Seine charakteristischen Merkmale ergeben sich aus dem Zusammenhang mit dem beschriebenen Richtplanungsprozess:

- Er ist Handlungs- und nicht Zielplan. Er soll die Differenz zwischen dem erwünschten räumlichen Zustand und der Wirklichkeit aufzeigen.
- Er ist Durchgangs- und nicht Endzustandsplan.
- Er ist übergeordneter Rahmenplan und nicht Totalplan.

2. Funktionen

a) Nutzungsrichtplanung Die Richtplanung soll die gewünschte Nutzungsordnung in ihrem grundsätzlichen Gehalt bestimmen (*Art. 6 und 8 lit. a RPG*). Richt- und Nutzungspläne beziehen sich damit teilweise auf die gleiche Sache, aber unter verschiedenen Gesichtspunkten: Der Richtplan hat sich auf die Wahrnehmung der überörtlichen Interessen zu beschränken, während die Nutzungspläne vor allem die lokale Nutzungsordnung festlegen.

b) Koordinationsrichtplanung Die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten bezieht sich zunächst auf das Verhältnis der verschiedenen Planungsebenen. Ebenso wichtig ist aber die Sicherstellung der Koordination zwischen der Raumplanung und den übrigen staatlichen Aufgabenbereichen.

3. Kein abschliessendes bundesrechtliches Richtplankonzept

Das Richtplankonzept des RPG bildet den für die Kantone verbindlichen Rahmen, innerhalb dessen sie die Richtplanung selber ordnen können.

II. Anforderungen des RPG an Inhalt und Form des Richtplans

1. Inhalt

a) Wesentliche Ergebnisse der Richtplanung (*Art. 6–8 RPG; Art. 5 RPV*) Der Richtplan vermittelt eine Übersicht über die geplanten räumlichen Veränderungen in einem bestimmten Gebiet. Er hält lediglich die Ergebnisse der Nutzungs- und Koordinationsrichtplanung fest, also die absehbaren künftigen raumwirksamen Vorhaben, dagegen nicht auch die gesamte anzustrebende Raumordnung.

b) Konzeptioneller und programmatischer Teil (*Art. 8 RPG*) Nach *Art. 8 RPG* haben die Richtpläne nicht nur ein Konzept über die beabsichtigten planerischen Änderungen der bestehenden Raumordnung zu enthalten; vielmehr müssen sie gleichzeitig auch ein Programm aufweisen, das bekanntgibt, wann und wie die geplanten Änderungen realisiert werden sollen.

2. Form

a) Karte und Text (Art. 6 RPV) Nach Art. 6 RPV hat der Richtplan zwingend aus Karte und Text zu bestehen. Die Erscheinungsformen der zur Zeit vorliegenden kantonalen Richtpläne sind sehr vielfältig.

b) Festsetzungen, Zwischenergebnisse und Vororientierungen (Art. 5 Abs. 2 RPV) Art. 5 Abs. 2 RPV schreibt den Kantonen in verbindlicher Weise die Gliederung der richtplanerischen Inhalte vor:

- Die Festsetzungen stehen am Schluss des Koordinationsprozesses aus der Sicht der planenden Behörde: Sie zeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind.
- Zwischenergebnisse weisen auf noch nicht abgestimmte raumwirksame Tätigkeiten hin und zeigen gleichzeitig auf, was für die zeitgerechte Abstimmung vorzukehren ist.
- Vororientierungen schliesslich dienen der Anzeige von raumwirksamen Vorhaben, die sich noch nicht mit einer für die Abstimmung erforderlichen Präzision umschreiben lassen.

III. Inhalt und Form des Richtplans nach PBG

Übersprungen.

IV. Verbindlichkeit

1. In persönlicher Hinsicht: Adressaten des Richtplans

a) Behördenverbindlichkeit Nach Art. 9 Abs. 1 RPG sind die Richtpläne für die Behörden verbindlich.

b) Keine Grundeigentümergebindlichkeit Da sich die Richtpläne ausschliesslich an die mit der Planung betrauten Behörden wenden, kommt ihnen grundsätzlich keine Grundeigentümergebindlichkeit zu. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass die Richtpläne unter Umständen die ihnen nachgeordnete Nutzungsplanung erheblich steuern und faktisch bereits weitgehend über die Zuordnung eines Grundstücks zu einer Bauzone entscheiden. In Anbetracht dieser beträchtlichen Vorwirkungen drängt sich die Frage auf, ob die Richtpläne nicht den Verwaltungsverordnungen mit Aussenwirkungen gleichgestellt werden müssen.

2. In sachlicher Hinsicht: Verhältnis zum sonstigen Recht und zur Nutzungsplanung

Auch umfangmässig ist die Verbindlichkeit des Richtplans von beschränkter Tragweite: Er wirkt allein im Rahmen des geltenden Rechts, ohne dieses zu ändern oder neue Entscheidungsbefugnisse zu begründen.

Als Koordinationsinstrument leitet der Richtplan die mit der Erfüllung raumwirksamer Tätigkeiten Aufgaben betrauten Behörden an, seine Festlegungen bei der Entscheidungsfindung mitzuberücksichtigen. Im Verhältnis zur Nutzungsplanung gilt grundsätzlich nichts anderes: Diese ist nicht nur als nachgehende, die Richtplanung ausführende, sondern als eine eigenständige Ordnungsaufgabe zu verstehen.

6. Rahmennutzungsplan

I. Begriff und Funktionen

1. Begriff

Der Nutzungsplan ist der Raumplan, durch welchen Zweck, Ort und Mass der Bodennutzung für ein bestimmtes Gebiet allgemeinverbindlich festgelegt werden (*Art. 14 Abs. 1 RPG*). Er lokalisiert den örtlichen Geltungsbereich der verschiedenen Nutzungsvorschriften der Bau- und Zonenordnungen.

Nach der Art der aufgestellten Bodennutzungsordnung unterscheidet man zwei Arten von Nutzungsplänen: Die Rahmennutzungspläne stellen für ein grösseres Gebiet eine allgemeine Grundordnung auf. Demgegenüber verfeinern Sondernutzungspläne für meist kleinere Flächen die allgemeine Ordnung und ändern sie teilweise auch ab.

2. Funktionen

a) Festlegung der Bodennutzungsordnung durch Ausscheidung verschiedener Zonen Die Nutzungsplanung befasst sich mit der Umschreibung verschiedener Arten der Bodennutzung und deren Zuordnung zu dafür geeignet erscheinenden Landflächen. Drei Fragen stehen dabei im Vordergrund:

1. Wieviele Nutzungszonen sollen unterschieden werden?
2. Welche Nutzungszonen sollen geschaffen werden?
3. Nach welchen Kriterien sind die Zonen örtlich zu dimensionieren?

Das RPG selber unterscheidet lediglich drei Hauptzonenarten, stellt aber den Kantonen die Schaffung weiterer Typen frei. Den Akzent setzt es auf die Trennung von Bau- und Nichtbauzonen, welches es allerdings durch die flexiblen Ausnahmeregelungen von *Art. 24–24d RPG* wieder relativiert.

b) Verwirklichung der festgelegten Bodennutzungsordnung Die Nutzungsplanung beschränkt sich darauf, die in den einzelnen Zonen maximal zulässige Bodennutzungen zu bezeichnen. Ein weniger intensiver Gebrauch eines Grundstücks ist erlaubt, solange eine solche Mindernutzung nicht mit dem Zonenzweck unvereinbare Nebenwirkungen erzeugt. Da die Überbauung des Bodens regelmässig besonders stark in Erscheinung tritt, kommt der Überprüfung ihrer Vereinbarkeit mit dem Zweck der betreffenden Zone (Zonenkonformität) besondere Bedeutung zu. Im Rahmen des dafür vorgesehenen Baubewilligungsverfahrens entfaltet der Nutzungsplan seine hauptsächliche Wirkung (*Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG*).

Die Funktion des Rahmennutzungsplans erschöpft sich weitgehend in der Abwehr unzulässiger Bodennutzungen; eine Pflicht, Grundstücke der durch den Zonenplan bestimmten Nutzung zuzuführen, besteht in der Regel nicht.

3. Bundesrechtliche Rahmenordnung der Nutzungsplanung

a) Regelungsbereich des RPG Das RPG enthält lediglich Rahmenvorschriften zu den von den Nutzungsplänen zu unterscheidenden Nutzungszwecken und sieht dafür drei Zonenarten (Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzone) vor. Die Umschreibung von Ort und Mass der Nutzungen überlässt das RPG den Kantonen und Gemeinden.

b) Umfang und Grenzen der kantonalen Gestaltungsfreiheit Die Kantone bestimmen zunächst frei über den Ort und das Mass der bundesrechtlich vorgesehenen Bodennutzungen. Sie können also auch Nutzungspflichten vorschreiben.

Nach *Art. 18 Abs. 1 RPG* ist die bundesrechtliche Ordnung der Zonenarten nicht abschliessend. Das kantonale Recht kann vielmehr weitere Nutzungszonen vorsehen. Diese Befugnis bezieht sich sowohl auf die Unterteilung der Zonentypen des RPG wie auch auf die Schaffung neu hinzutretender Hauptnutzungszonen oder von Zonenarten, welche die bundesrechtlichen Typen überlagern.

Die kantonale Gestaltungsfreiheit findet dort ihre Grenze, wo die bundesrechtliche Ordnung gemäss *Art. 15–17 RPG* unterlaufen würde. Weiter sind die Kantone verpflichtet (*Art. 2 RPG*), ihr ganzes Territorium einer bestimmten Nutzungszone zuzuweisen. Nur wenn über die künftige Nutzung aus objektiven Gründen noch Unklarheit besteht oder die örtliche Nutzungsplanung in mehreren Etappen durchgeführt wird, gestattet *Art. 18 Abs. 2 RPG* einen Aufschub der definitiven Zonenzuweisung.

II. Nutzungszonen des RPG

1. Bauzone (*Art. 15 RPG*)

Die Bauzone dient Siedlungszwecken. Die bauliche Nutzung ist in ihrem Bereich zonenkonform und damit raumplanungsrechtlich bei gegebener Erschliessung ohne weiteres zulässig. Das kantonale Recht bestimmt im einzelnen die zulässigen Bauten und Anlagen, indem es regelmässig Unterteilungen nach den verschiedenen baulichen Nutzungsarten vornimmt. *Art. 15 RPG* schreibt den Kantonen die Kriterien für die Festsetzung der Bauzonen vor. Der bundesrechtliche Bauzonenbegriff umfasst zwei Elemente:

a) Eignung des Bodens für die Überbauung Die Bauzone darf nur Land umfassen, das sich für die Überbauung eignet. Einschränkend wirken sich in diesem Zusammenhang weniger bautechnische Anforderungen aus als die natürlichen Gegebenheiten und die vorhandene öffentliche Infrastruktur.

b) Bestehende weitgehende Überbauung oder voraussichtlicher Bedarf und Erschliessung innert 15 Jahren Es liegt auf der Hand, dass sich die Bauzonen zunächst an den bereits überbauten Gebieten orientieren. Eine sinnvolle Planung muss das Bestehende so gut wie möglich integrieren. Umgekehrt ist es nicht Aufgabe der Raumplanung, jegliche über die bisher überbauten Gebiete hinausgehende Siedlungstätigkeit zu unterbinden. Die Bauzone ist nach den künftigen Bedürfnissen zu bemessen. Raumplanerisch unabdingbar bleibt dabei, dass die Besiedlung nur noch geordnet erfolgt (*Art. 75 BV*).

Art. 15 lit. b RPG setzt für die Abschätzung des benötigten Baulandes einen Zeithorizont von 15 Jahren fest. Zur Berechnung des künftigen Bedarfs gibt es verschiedene Methoden. Auf jeden Fall muss die benötigte Baulandreserve konkret aufgrund des Bedarfs in den vergangenen Jahren und der zu erwartenden Entwicklung im Planungszeitraum bestimmt werden.

2. Landwirtschaftszone (*Art. 16 und 16a Abs. 3 RPG*)

In *Art. 16 RPG* wurde eine Neuumschreibung der Landwirtschaftszone vorgenommen, die sich am neuen Landwirtschaftsgesetz orientiert. Der Begriff der landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bewirtschaftung wird neu weiter gefasst (Produktmodell anstelle Produktionsmodell). *Art. 16 RPG* folgt dem Konzept der sogenannten multifunktionalen Landwirtschaftszone, wenn er festlegt, dass Landwirtschaftszonen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraumes oder dem ökologischen

Ausgleich dienen (vgl. *Art. 104 BV*). Bei der Festsetzung der Landwirtschaftszone spielen deshalb neben agrarpolitischen Zielsetzungen auch weitere öffentliche Interessen eine Rolle.

Die Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone richtet sich jedoch nicht direkt nach diesem Zonenzweck, sondern wird in *Art. 16a RPG* besonders umschrieben. Nach dem Bundesrecht sind bei der Festsetzung der Landwirtschaftszonen zwei alternative Kriterien massgebend: Zunächst ist auf die Eignung zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder zum produzierenden Gartenbau abzustellen (*Art. 16 Abs. 1 lit. a RPG, Art. 20 RPV*). Nach *Art. 16 Abs. 1 lit. b RPG* sind auch diejenigen Flächen der Landwirtschaftszone zuzuteilen, die im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden sollen.

3. Schutzzone (*Art. 17 RPG*)

Landwirtschaftlich, natur- und heimatkundlich besonders wertvolle oder empfindliche Gebiete werden zwar häufig bereits durch Erlasse des jeweils betroffenen Sachgebiets geschützt. Erst mit der Integration in die raumplanerische Nutzungsordnung wird jedoch ihr Schutz mit den übrigen Bodennutzungsformen auf die gleiche Stufe gestellt. In Schutzzonen sind dementsprechend alle Nutzungen untersagt, welche die geschützten Objekte beeinträchtigen können.

Art. 17 Abs. 1 RPG zählt in *lit. a-d* die einzelnen zu schützenden Objekte auf. Um den Kantonen mehr Flexibilität zu gewähren, gestattet *Art. 17 Abs. 2 RPG* anstelle von Schutzzonen auch den Erlass anderer geeigneter Schutzmassnahmen, sofern diese ausreichen. Zu beachten ist aber *Art. 78 Abs. 5 BV*.

III. Nutzungszonen des PBG

Übersprungen.

IV. Verbindlichkeit

1. In persönlicher Hinsicht: Adressaten des Nutzungsplans

Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich (*Art. 21 Abs. 1 RPG*). Im Gegensatz zu den Richtplänen legen sie aufgrund ihrer Parzellenscharfe für jedes Grundstück die zulässige Bodennutzung unmittelbar fest.

2. In sachlicher Hinsicht: Festlegung der zulässigen Bodennutzungen

Durch die Nutzungsplanung werden die Gebrauchsmöglichkeiten des Bodens unmittelbar eingeschränkt. Die besonders intensiven und in der Regel irreversiblen baulichen Grundstücksnutzungen bedürfen zudem einer Bewilligung, die nur erteilt wird, wenn sie dem Zweck der Zone, in der sie gelegen sind, entsprechen (*Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG*). Die Verbindlichkeit der Nutzungspläne ist jedoch nicht absolut, da ausnahmsweise auch die Erstellung nicht zonenkonformer Bauten und Anlagen gestattet werden darf (*Art. 23 und 24–24d RPG*).

7. Sondernutzungspläne und übriges Instrumentarium des Raumplanungsrechts

I. Begriff und Funktionen

Sondernutzungspläne gestalten die in Rahmennutzungsplänen enthaltene Grundordnung näher aus oder schaffen davon abweichende Regelungen. Sie betreffen jeweils Teilräume oder Teilspekte der Nutzungsordnung. Zusätzlich zu solchen Sondernutzungsplänen bedarf es zur Verwirklichung der raumplanerischen Zielsetzungen eines besonderen rechtlichen Instrumentariums von Massnahmen, die vor allem der Sicherung der Planung, der Freihaltung benötigter

Landflächen, der Erschliessung und der Wahrung von Interessen des Natur- und Heimatschutzes dienen.

Rahmennutzungspläne bedürfen in dreierlei Hinsicht der Ergänzung:

1. Für besondere Verhältnisse und Bedürfnisse sind detailliertere Nutzungsvorschriften notwendig, die häufig Abweichungen von den allgemeinen Vorschriften der Bau- und Zonenordnung beinhalten.
2. Durch sichernde Massnahmen ist zu verhindern, dass Land überbaut wird, welches künftig ausgezont werden soll oder für öffentlichen Zwecke benötigt wird.
3. Damit eingezontes Bauland überhaupt überbaut werden kann, sind besondere Massnahmen — vor allem der Erschliessung, häufig auch der Landumlegung — erforderlich.

Die Sicherung und Durchsetzung der Planung liegt grundsätzlich im öffentlichen Interesse, weil sie einer zweckmässigen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung des Landes im Sinne von *Art. 75 BV* dient.

II. Planerische Instrumente für besondere Verhältnisse und Bedürfnisse

1. Besondere Institute der Bau- und Zonenordnung (*Art. 66–78 PBG*)

Mit diesen besonderen Instituten soll punktuell besonderen Verhältnissen Rechnung getragen werden. Unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse können die Gemeinden in ihrer Bau- und Zonenordnung Waldabstandslinien und Gewässerabstandslinien abweichend von der Norm festlegen. Im Zonenplan können Gebiete bezeichnet werden, in denen Hochhäuser gestattet sind. Besondere Anordnungen sind auch hinsichtlich Aussichtsschutz, Baumschutz, Terrassenhäuser und Aussenantennen möglich.

2. Arealüberbauung (*Art. 69–73 PBG*)

Bei der Arealüberbauung handelt es sich um eine Überbauung von Grundstücken mit einer bestimmten Mindestfläche aufgrund einer einheitlichen, die gesamte Überbauung umfassenden Baueingabe. Die Bau- und Zonenordnung kann für solche Arealüberbauungen Abweichungen von der Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabstandsvorschriften zulassen, insbesondere einen sogenannten Ausnützungsbonus. Die Arealüberbauung muss jedoch erhöhten Anforderungen hinsichtlich Gestaltung, Ausstattung und Ausrüstung genügen.

3. Sonderbauvorschriften (*Art. 79–82 PBG*)

Sonderbauvorschriften ermöglichen und erleichtern die freiere Überbauung bestimmter geeigneter Gebiete nach einheitlichen Gestaltungsgrundsätzen. Im Gegensatz zu Arealüberbauungen lassen sie für grössere Gebiete bauliche Sonderlösungen zu. Diese Lösungen müssen jedoch besonders hohen Anforderungen genügen.

4. Gestaltungsplan (*Art. 83–87 PBG*)

a) Begriff und Funktion Mit dem Gestaltungsplan wird eine städtebaulich, architektonisch und wohngygienisch einwandfreie Gesamtüberbauung angestrebt und zu diesem Zweck für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung aufgestellt. Der Gestaltungsplan kommt sowohl für unüberbaute Gebiete wie auch zur Sanierung bereits überbauter Gebiete in Frage.

Durch den Gestaltungsplan werden in einem bestimmt umgrenzten Gebiet Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt; ferner hat der Gestaltungsplan die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind.

b) Kommunale Gestaltungspläne Das PBG unterscheidet zwischen öffentlichen und privaten Gestaltungsplänen. Private Gestaltungspläne werden von den Grundeigentümern mit öffentlichrechtlicher Wirkung aufgestellt.

c) Überkommunale Gestaltungspläne Wegen der unter Umständen starken Tangierung kommunaler Interessen gilt für die Festsetzung der überkommunalen Gestaltungspläne eine besondere Ordnung, welche deutlich die Züge eines politischen Kompromisses aufweist.

5. Strassenprojektpläne (Art. 12 ff. StrG)

Für Strassen bestehen regelmässig besondere planungs- und baurechtliche Regelungen.

III. Instrumente zur Sicherung der Planung

Planungssicherungsmassnahmen i.e.S. sollen verhindern, dass vor Erlass der grundeigentümerverbindlichen Nutzungspläne Baubewilligungen erteilt oder andere Entscheide gefällt werden, welche die Planungsziele vereiteln könnten. Davon zu unterscheiden sind die Landsicherungsmassnahmen: Sie dienen dazu, das für konkrete Projekte benötigte Land während einer bestimmten Zeit von Überbauungen freizuhalten.

1. Plansicherungsmassnahmen i.e.S.

a) Problem der Vorwirkung Im Raumplanungs- und Baurecht wird eine negative Vorwirkung vor allem über Planungszonen und Bausperren erreicht. Solche plansichernde Instrumente bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Ferner muss die Vorwirkung im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

b) Planungszone (Art. 27 RPG; Art. 346 PBG) Art. 27 RPG sieht Planungszonen als vorsorgliche, sichernde Massnahme für Nutzungspläne vor: In dem von der zuständigen kantonalen Behörde bezeichneten Gebiet darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte; insbesondere dürfen keine baulichen Vorkehren getroffen werden, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen. Grundsätzlich müssen Planungszonen auf fünf Jahre befristet sein, doch darf das kantonale Recht eine Verlängerung vorsehen.

Die Überprüfung und Änderung der Nutzungspläne setzt nach Art. 21 Abs. 2 RPG erhebliche Änderungen der Verhältnisse voraus. Für die Schaffung einer Planungszone gelten somit dieselben Anforderungen.

c) Bausperre Die Bausperre (Baubann) ist ein vorsorgliches Bauverbot. Es soll verhindern, dass während eines Schwebezustandes Bauten oder Anlagen errichtet werden, welche die Anwendung des künftigen Rechts verunmöglichen oder erschweren könnten.

2. Landsicherungsmassnahmen

a) Projektierungszone Die Projektierungszone dient der Freihaltung von Land für bestimmte Projekte. Ihre Wirkungen entsprechen weitgehend denjenigen der Planungszone.

b) Bau- und Niveaulinien (Art. 96–110 PBG) Die Hauptfunktion der Baulinie besteht in der Freihaltung von Land für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse, deren Landbedarf sich nicht auf abgeschlossene Parzellen beschränkt. Der wichtigste Anwendungsfall betrifft die Freihaltung von Räumen für Verkehrsanlagen im weitesten Sinn, insbesondere für Strassen inkl. der sie begleitenden Nebenanlagen aller Art.

Die Rechtswirkungen der Baulinie bestehen gemäss PBG darin, dass im Baulinienbereich

— der ober- und unterirdisch vertikal beschränkt werden kann — grundsätzlich nur Bauten und Anlagen erstellt werden dürfen, die dem Zweck der Baulinie nicht widersprechen, was im allgemeinen auf ein Bauverbot hinausläuft.

Niveaulinien bestimmen die Höhenlage der durch Verkehrsbaulinien gesicherten Anlagen.

c) Ski- und Schlittellinien (Art. 111–113 PBG) Ski- und Schlittellinien dienen der Sicherung von Ski- und Schlittelabfahrten; sie können befristete Betretungsrechte und Hagräumungspflichten umfassen.

d) Werkplan (Art. 114–119 PBG) Werkpläne dienen der Sicherung von Land, das nach einem Richtplan für Werke oder Anlagen im öffentlichen Interesse vorgesehen ist, sofern eine Sicherung durch Baulinien nicht möglich ist. Im Unterschied zu den Baulinien geht es hier um abgeschlossene Parzellen.

e) Vorsorgliches Bauverbot (Art. 120–122 PBG) Das vorsorgliche Bauverbot dient ebenfalls der Sicherung öffentlicher Werke und Anlagen, die jedoch nicht Gegenstand eines Richt- oder Werkplans bilden.

IV. Instrumente der Erschliessung und Landumlegung

Mit der Zuteilung zur Bauzone ist ein Grundstück nicht ohne weiteres überbaubar. Unter Umständen müssen die Voraussetzungen hierzu erst noch geschaffen werden, und zwar einerseits durch Erschliessungsmassnahmen, andererseits durch Landumlegungen.

Die Erschliessung dient im wesentlichen dazu, die Zufahrt zum Grundstück und die Versorgung mit den erforderlichen Wasser-, Energie- und Abwasserleitungen zu gewährleisten. Bauten und Anlagen dürfen nur auf erschlossenem Land errichtet werden.

Die Landumlegung stellt ein weiteres Mittel dar, um Grundstücke der vorgesehenen Nutzung, insbesondere der Überbauung, zuzuführen, bzw. diese Nutzung zu erleichtern. Viele Grundstücke können wegen ihrer ungünstigen Form oder Lage nicht in geordneter Weise erschlossen und bestimmungsgemäss genutzt werden, wenn nicht zuvor eine Landumlegung erfolgt.

1. Erschliessungsplan (Art. 90–95 PBG)

Der Erschliessungsplan ist ein Sondernutzungsplan, welcher Aufschluss über die öffentlichen Werke und Anlagen, die für die Groberschliessung der Bauzonen notwendig sind, gibt. Ferner zeigt er auf, in welchen zeitlich bestimmten Etappen das Gemeinwesen die Groberschliessung der Bauzonen durchführt und wie sie auf die Angebotsplanung im öffentlichen Personenverkehr sowie auf die Güterverkehrsplanung abgestimmt ist.

2. Landumlegung im Allgemeinen

Mittels Landumlegungen wird das Eigentum an Grundstücken neu geordnet, um eine bessere Nutzung zu ermöglichen. Den Eigentümern von Land im Zusammenlegungsgebiet werden anstelle ihrer zerstreuten, kleinen und ungünstig geformten Grundstücke im Interesse einer rationelleren Bodennutzung arrondierte grössere und besser geformte Grundstücke zugewiesen. Das Institut der Landumlegung kommt in verschiedenen Erscheinungsformen vor, die sich teils auf Nichtbauland, teils auf Bauland beziehen.

3. Quartierplan (Art. 123–202 PBG; Quartierplanverordnung)

a) Begriff und Funktion Der Quartierplan bezweckt, eingezontes Land überbaubar zu machen, was durch eine Verbindung von Massnahmen der Landumlegung und der Erschliessung erreicht wird. Das Zürcher Verwaltungsgericht umschreibt den Zweck des Quartierplans dahingehend, das Land zwischen Hauptstrassenzügen verkehrsmässig zu erschliessen und baureif zu machen, das heisst den Verlauf der für eine hinreichende Zufahrt nötigen Quartierstrassen zu bestimmen sowie Grenzveränderungen und nötigenfalls die Zusammenlegung und Neueinteilung sämtlicher Grundstücke vorzunehmen, um für die Überbauung geeignete Parzellen zu gewinnen.

b) Quartierplangrundsätze Der Quartierplan ist grundsätzlich auf Bauzonen zu beschränken. Das Quartierplangebiet wird in der Regel durch bestehende oder geplante öffentliche Strassen begrenzt. Die Landeinteilung im Quartierplangebiet hat in einer Weise zu erfolgen, dass möglichst alle Grundstücke ohne Ausnahmegewilligung und nachbarliche Zustimmung überbaut werden können. Alle Grundstücke im Bezugsgebiet müssen durch den Quartierplan erschlossen werden.

Es gilt das Äquivalenzprinzip: Die nach den Abzügen verbleibende Gesamtfläche ist so zuzuteilen, dass die Grundeigentümer nach Möglichkeit geeignete Parzellen in gleichwertige Lage und im Verhältnis zur Fläche ihres Altbestands unter Berücksichtigung der Wertunterschiede erhalten. Jeder Quartierplanbeteiligte hat grundsätzlich Anspruch auf Realersatz; auf Geldersatz kann er nur ausnahmsweise verwiesen werden.

c) Quartierplanverfahren *Übersprungen.*

d) Besondere Quartierplanarten Das PBG kennt zwei besondere Quartierplanarten: die Grenzbereinigung und die Gebietssanierung.

8. Festsetzung und Änderung der Raumpläne

I. Festsetzung der Raumpläne

1. Übersicht

Gemäss Art. 10 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 1 RPG ordnen die Kantone die Zuständigkeit und das Verfahren bei der Festsetzung der Raumpläne. Das RPG setzt allerdings einen bundesrechtlichen Minimalstandard fest, an den sich die kantonale Ordnung halten muss (Art. 4 und Art. 33 Abs. 1 RPG).

Die Festsetzung der Raumpläne durchläuft eine Reihe charakteristischer Phasen:

2. Information und Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG)

Der Planungsprozess soll sich nicht im Geheimen abspielen. Art. 4 Abs. 1 RPG verlangt daher eine Information der Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen. Zudem sind nach Art. 4 Abs. 3 RPG die Pläne öffentlich, d.h. sie müssen von jedermann und ohne besonderen Interessennachweis eingesehen werden können.

Endlich müssen die Behörden für eine Mitwirkung der Bevölkerung in geeigneter Weise sorgen (Art. 4 Abs. 2 RPG).

3. Koordination

Eine effiziente Planung setzt eine Koordination und Kooperation der verschiedenen Planungsträger voraus. Dieses Anliegen kommt in mehreren Bestimmungen des RPG zum Ausdruck:

Art. 1 Abs. 1 Satz 2, Art. 2, Art. 7 Abs. 1, Art. 13 RPG.

Die Koordinationspflicht ist umfassend zu verstehen: Sie besteht nicht nur zwischen den Planungsträgern, sondern bezüglich aller staatlichen Aufgaben, die räumliche Auswirkungen haben (vgl. auch *Art. 25a Abs. 4 RPG*).

4. Raumplanerische Interessenabwägung (Art. 3 RPV)

Bei der Erfüllung ihres Raumplanungsauftrages haben die Planungsbehörden die im positiven Recht des Bundes und der Kantone normierten Ziele und Grundsätze optimal zu berücksichtigen. Das erfordert eine umfassende Abwägung aller öffentlichen und privaten Interessen, die aufgrund der konkreten Umstände und des geltenden Rechts als massgebend erscheinen. So sind bei der Festsetzung von Bauzonen nicht nur die Voraussetzungen der Bauzonenvorschrift von *Art. 15 RPG* zu prüfen, sondern es sind auch Gesichtspunkte, die gegen eine Einzonung sprechen, zu berücksichtigen.

5. Schutz des rechtlichen Gehörs

a) Richtplanverfahren Durch die Richtpläne werden die Grundeigentümer nicht unmittelbar betroffen. Es steht ihnen deshalb im Richtplanverfahren kein Anspruch auf rechtliches Gehör zu.

b) Nutzungsplanverfahren Bei der Festsetzung und Änderung der Nutzungspläne müssen die betroffenen Grundeigentümer gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes individuell und in geeigneter Weise angehört werden, bevor über die Zoneneinteilung ihrer Grundstücke definitiv entschieden wird.

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs erfordert vor allem, dass die in rechtlich geschützten Interessen Betroffenen rechtzeitig über Nutzungsplanverfahren informiert werden und Einwendungen erheben können, bevor ein „fait accompli“ geschaffen ist.

aa) Benachrichtigung der Betroffenen Eine Pflicht zur persönlichen Benachrichtigung der einzelnen Grundeigentümer im Nutzungsplanverfahren besteht nach Auffassung des Bundesgerichtes nur dann, wenn sie das kantonale Recht vorsieht; ist ein Grundeigentümer nicht ortsansässig, so muss er sich über die rechtliche Situation seiner Grundstücke auf dem laufenden halten.

bb) Auflage der Planentwürfe mit Einwendungsmöglichkeit Der durch beabsichtigte Nutzungsplanungen in rechtlich geschützten Interessen Betroffene muss die Möglichkeit haben, bereits von Planentwürfen Kenntnis zu erhalten, sie einzusehen und dagegen Einwendungen zu erheben, bevor in rechtsverbindlicher Weise über die Zoneneinteilung entschieden wird. Das setzt eine Auflage der die Zielvorstellungen der Behörden wiedergebenden Planentwürfe und eine Benachrichtigung der Betroffenen mindestens durch Hinweis auf die Planaufgabe im Amtsanzeiger voraus, und zwar in einem Zeitpunkt, in dem noch auf die Planfestsetzung eingewirkt werden kann. Dieser Anspruch ergibt sich aus *Art. 29 Abs. 2 BV*.

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs erfordert weiter, dass sich die Behörden mit den Einwendungen rechtlich Betroffener zu Planentwürfen materiell auseinandersetzen und — wenigstens kurz — zu den nicht berücksichtigten Einwendungen Stellung nehmen.

6. Planfestsetzung

Übersprungen.

7. Genehmigung

Das Genehmigungsverfahren hat den Zweck, das Zusammenwirken der verschiedenen Planungsträger sicherzustellen. Raumpläne unterer Planungsbehörden müssen deshalb den Aufsichtsbehörden zur Genehmigung vorgelegt werden.

a) Richtpläne Nach *Art. 11 RPG* unterliegen die kantonalen Richtpläne der Genehmigung durch den Bundesrat; diese wirkt für die Nachbarkantone und den Bund konstitutiv, für das innerkantonale Verhältnis (*Art. 9 RPG*) aber lediglich deklaratorisch. Der Bundesrat überprüft nur die Rechtmässigkeit und sachliche Begründetheit; er setzt nicht sein Ermessen an die Stelle kantonalen Ermessens.

b) Nutzungspläne Nach *Art. 26 RPG* bedürfen die Nutzungspläne der Genehmigung durch eine kantonale Behörde.

8. Vorläufige Regelungen

Übersprungen.

II. Änderung der Raumpläne

1. Arten der Planänderung

Die wichtigsten Zonenplanänderungen (Umzonungen) betreffen Einzonungen, Auszonungen, Aufzonungen und Abzonungen.

Eine Einzonung liegt vor, wenn Land neu zur Bauzone kommt, eine Auszonung, wenn bisher in der Bauzone gelegenes Land einer andern Zone zugewiesen wird. Wird die durch Überbauung mögliche Nutzung innerhalb der Bauzone verbessert, so erfolgt eine Aufzonung, während im umgekehrten Fall der Verringerung des Nutzungsmasses innerhalb der Bauzone eine Abzonung oder Herabzonung vorliegt.

2. Verfahren

Das Verfahren der Planänderung stimmt in allen wesentlichen Punkten mit demjenigen der Planfestsetzung überein.

3. Notwendigkeit der Überprüfung und Anpassung von Plänen unter Berücksichtigung der Rechtssicherheit

Als Grundsatz ist davon auszugehen, dass Pläne abänderbar sind, weil die Planung einen ständigen und durchgehenden Prozess darstellt. Andererseits sollen die Adressaten eines Nutzungsplans innerhalb des Planungshorizontes auf die Verlässlichkeit eines Planes vertrauen können.

a) Richtpläne Bezüglich der Richtpläne bestimmt *Art. 9 RPG*, dass sie überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist. Bei Richtplänen fällt das Anliegen der Rechtssicherheit im Allgemeinen weniger in Betracht, weil sie nur die Behörden binden.

b) Nutzungspläne Nutzungspläne werden überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (*Art. 21 Abs. 2 RPG*).

9. Entschädigungsrechtliche Folgen der Raumplanung und Planungsausgleich

I. Problem

Raumplanerische Massnahmen führen häufig zu erheblichen Wertsteigerungen oder Wertverminderungen der von ihnen betroffenen Grundstücke. Würde man solche Tatbestände einfach hinnehmen, so ergäben sich unerträgliche Rechtsungleichheiten.

Art. 5 RPG will deshalb einen Ausgleich für planungsbedingte Wertschwankungen schaffen: Aus der Planung entstandene Vorteile sollen abgeschöpft, erlittene Nachteile dagegen entschädigt werden.

II. Entschädigungstatbestände

1. Formelle Enteignung

Bei der formellen Enteignung werden von der Eigentumsgarantie geschützte Rechte durch einen Hoheitsakt entzogen oder beschränkt und gegen volle Entschädigung auf den Enteigner übertragen.

Gleichsam des Gegenstück zur formellen Expropriation bildet die in der Lehre kaum beachtete Impropiation. Im Zusammenhang mit Landumlegungen kann sich die Notwendigkeit ergeben, einen Grundeigentümer zu verpflichten, eine ihm zugewiesene Restparzelle zu Eigentum zu übernehmen und den Landwert durch eine Geldzahlung auszugleichen.

2. Heimschlagsrecht

Unter Heimschlagsrecht versteht man das Recht des Grundeigentümers, vom Gemeinwesen unter bestimmten Voraussetzungen die Übernahme seines Grundstückes gegen volle Entschädigung zu verlangen.

Die Schaffung eines kantonalen Heimschlagsrechts ändert grundsätzlich nichts daran, dass der Entschädigungsanspruch nach *Art. 5 Abs. 2 RPG* ein bundesrechtlicher ist und durch kantonale Bestimmungen nicht geschmälert werden darf.

3. Materielle Enteignung

Im Regelfall führen Planungsmassnahmen nicht zu einer materiellen Enteignung. Wenn sie jedoch in ihrer Wirkung einer Enteignung gleichkommen, so ist gemäss *Art. 26 Abs. 2 BV und Art. 5 Abs. 2 RPG* volle Entschädigung zu leisten. Wann diese Voraussetzung zutrifft, ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts.

a) Tatbestand der materiellen Enteignung „Eine auf eine Nutzungsplanung zurückzuführende Eigentumsbeschränkung kommt einer Enteignung im Sinne von *Art. 5 Abs. 2 RPG* gleich, wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seines Grundeigentums untersagt oder besonders stark eingeschränkt wird, weil ihm eine aus dem Eigentumsinhalt fließende wesentliche Befugnis entzogen wird“ (**BGE 121 II 423, E. 4a**).

„Geht der Eingriff weniger weit, so kann ausnahmsweise eine Eigentumsbeschränkung einer materiellen Enteignung gleichkommen, falls ein einziger oder einzelne Grundeigentümer so getroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde.“ (**BGE 121 II 423, E. 4a**).

Im Fall des sog. Sonderopfers findet die Entschädigungspflicht ihre verfassungsmässige Grundlage nicht nur in der Eigentumsgarantie, sondern auch oder sogar ausschliesslich im Gleichheitssatz.

b) Massgeblichkeit des bundegerichtlichen Begriffs der materiellen Enteignung für die Kantone und die Parteien Gemäss der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtes sind die Kantone an den bundesgerichtlichen Begriff der materiellen Enteignung gebunden. Dagegen sollten die Kantone gestützt auf *Art. 5 Abs. 1 RPG* für erhebliche Nachteile, die durch raumplanerische Massnahmen entstehen, besondere Entschädigungstatbestände schaffen.

Die Frage, ob eine materielle Enteignung vorliegt, ist stets von Amtes wegen abzuklären. Übereinstimmende Parteierklärungen sind für die entscheidende Behörde nicht bindend.

c) Anwendungsfälle

aa) Nichteinzonung In der Regel gilt, dass die Nichteinzonung eines Grundstückes keinen Entschädigungsanspruch auslöst. Ausnahmsweise kann sie jedoch dessen Eigentümer enteignungsähnlich treffen. Das ist etwa dann der Fall, wenn sich die Nichteinzonung in eine den Anforderungen des RPG entsprechende Bauzone auf baureifes oder grob erschlossenes Land bezieht, das von einem gewässerschutzkonformen Kanalisationsprojekt erfasst wird, und wenn zudem der Eigentümer für die Erschliessung und Überbauung dieses Landes bereits erhebliche Kosten aufgewendet hat.

bb) Auszonung Die Auszonung löst nicht immer eine Entschädigungspflicht aus.

cc) Abzonung Eine Herabsetzung des Nutzungsmasses stellt keine materielle Enteignung dar, wenn dem Eigentümer eine angemessene wirtschaftliche Nutzung verbleibt.

dd) Zeitlich befristetes Bauverbot Planungssicherungsmassnahmen wie Planungszonen und Bausperren gehen wegen ihrer zeitlichen Begrenzung wesentlich weniger weit als Bauverbote. In der Regel ziehen derartige Massnahmen daher keine Entschädigungspflicht nach sich.

ee) Baulinien Auch Baulinien wirken nicht wie eine Enteignung, wenn auf dem nicht belasteten Grundstücksteil eine wirtschaftlich und planerisch sinnvolle Überbauung möglich ist.

ff) Denkmalschutzmassnahmen Im Unterschied zu den Fällen der Auszonung oder Nichteinzonung eines unüberbauten Grundstücks betreffen Denkmalschutzmassnahmen Liegenschaften, die bereits überbaut sind; z.B. der Erhaltung der Fassade oder des Kubus eines Gebäudes. Allerdings verliert der Eigentümer möglicherweise eine Gewinnchance, die dank des sonst zulässigen höheren Nutzungsmasses hätte erzielt werden können. Sofern ihm jedoch eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle und gute Grundstücknutzung verbleibt, verneint das Bundesgericht in derartigen Fällen das Vorliegen einer materiellen Enteignung.

gg) Umweltrechtliche Bau- und Nutzungsbeschränkungen Auch der Umweltschutz kann entschädigungsrechtliche Folgen haben. Es geht dabei in erster Linie um den Schutz vor Lärm, den Schutz des Grundwassers, Gefahren aus Altlasten und Anforderungen der Luftreinhaltung. Formelle Enteignungen im Zusammenhang mit dem Umweltrecht sind jedoch selten und auch eine materielle Enteignung wird kaum jemals bejaht.

4. Entschädigung aus Vertrauensschutz

Wird ein Baugesuch abgewiesen, so hat der Gesuchsteller in zwei besonders gelagerten Fällen Anspruch auf Entschädigung für die nutzlos gewordenen Aufwendungen, nämlich wenn gerade

die Einreichung seines Baugesuches Anlass zur Änderung der Bauordnung gegeben hat, ferner in den Fällen, in welchen dem Bauwilligen vor Einreichung des Baugesuchs Zusicherungen auf den Fortbestand der geltenden Bauvorschriften gegeben worden waren.

III. Ausgleichstatbestände

1. Mehrwertabschöpfung

Als Mehrwertabschöpfung bezeichnet man eine vom Grundeigentümer zu tragende öffentliche Abgabe, mit welcher Bodenwertsteigerungen, die durch staatliche Infrastruktur- und Planungsmassnahmen bewirkt worden sind, teilweise oder überwiegend dem Gemeinwesen zugeführt werden.

2. Minderwertausgleich

Das Studium der Praxis zur materiellen Enteignung lässt erkennen, dass die Zusprechung einer Entschädigung nach dem Alles-oder-Nichts-Prinzip höchst unbefriedigend sein kann. Auch entspricht es einem Postulat moderner Regelungstechnik, Rechtsfolgen nicht entweder ganz oder überhaupt nicht, sondern abgestuft eintreten zu lassen. Zu diesem Zweck bestimmt *Art. 5 Abs. 1 RPG*, das kantonale Recht regle einen angemessenen Ausgleich für erheblich Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen und nicht das Ausmass der in *Art. 5 Abs. 2 RPG* geregelten materiellen Enteignung erreichen.

10. Baubewilligung

I. Begriff und Funktion

Die Baubewilligung ist die behördliche Erklärung, dass dem projektierten Bau, für den ein Baugesuch eingereicht wurde, keine Hindernisse aus dem öffentlichen Recht, insbesondere dem Baurecht, entgegenstehen. In materieller Hinsicht ist die Baubewilligung überwiegende feststellender Natur; formellrechtlich handelt es sich um einen gestaltenden Verwaltungsakt, indem die Bewilligung die Schranke des Bauverbots beseitigt und dem Bewilligungsinhaber die Erlaubnis zur Realisierung des Projekts verschafft.

II. Rechtsnatur

Im allgemeinen wird die Baubewilligung als Polizeibewilligung qualifiziert. Es besteht ein Anspruch auf Erteilung, wenn das Bauvorhaben den baurechtlichen Vorschriften entspricht. Erfüllt ein Bauvorhaben die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer ordentlichen Bewilligung nicht, so kann in gewissen Fällen eine Ausnahmbewilligung erteilt werden.

III. Umfang der Bewilligungspflicht

Das RPG enthält in *Art. 22* eine selbständig (unmittelbar) anwendbare Bestimmung betreffend die Bewilligungspflicht. Danach sind grundsätzlich alle Bauten und Anlagen bewilligungspflichtig. Unter diesen Begriff fallen jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in fester Verbindung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Von Bundesrechts wegen bezieht sich die Bewilligungspflicht auf Neubauten, Wiederaufbauten, Ersatzbauten, Umbauten, Ausbauten, Zweckänderungen und Sanierungen, die über das übliche Mass einer Renovation hinausgehen.

Die Kantone dürfen für bestimmte Bauvorhaben ein vereinfachtes Verfahren vorsehen (kleine Baubewilligung) sowie Kleinstbauten einer blossen Anzeigepflicht unterstellen oder überhaupt von der Bewilligungspflicht ausnehmen.

IV. Voraussetzungen für die Erteilung der Baubewilligung

Das Bundesrecht umschreibt in *Art. 22 Abs. 2 RPG* die Voraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung wie folgt: Die Bauten und Anlagen müssen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und das Land muss erschlossen sein. Vorbehalten bleiben die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts.

V. Nebenbestimmungen

1. Funktion und Zulässigkeit

Wenn die Voraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung zwar nicht vollständig erfüllt sind, die noch vorhandenen Mängel jedoch durch einfache, gezielte Anordnungen behoben werden können, wäre eine Verweigerung der Baubewilligung unter Umständen unverhältnismässig. Ferner kann es sich als notwendig erweisen, zur Schaffung oder Erhaltung eines rechtmässigen Zustandes besondere Anordnungen zu treffen. Es ist daher meist die Möglichkeit gegeben, eine Baubewilligung mit Nebenbestimmungen zu versehen. Nebenbestimmungen in unmittelbarem Zusammenhang mit längerer zeitlicher Wirkung sind vor Baubeginn im Grundbuch anzumerken (*Art. 962 ZGB*). Da Nebenbestimmungen regelmässig Eigentumsbeschränkungen darstellen, sind sie nur auf gesetzlicher Grundlage, im öffentlichen Interesse und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips zulässig.

2. Arten

a) Befristung Mit einer Befristung wird die zeitliche Geltung der Baubewilligung begrenzt.

b) Bedingung Eine Bedingung macht die Rechtswirksamkeit einer Baubewilligung von einem künftigen ungewissen Ereignis abhängig.

c) Auflage Eine Auflage verpflichtet den Baugesuchsteller zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Der Unterschied zur Suspensivbedingung liegt darin, dass die Auflage eine Verpflichtung nach sich zieht, aber keine aufschiebende Wirkung hat, während die Suspensivbedingung aufschiebt, aber nicht verpflichtet. Die Nichterfüllung einer Auflage wirkt sich nicht auf den Bestand der Verfügung aus.

d) Revers Als Reverse bezeichnet man besondere Nebenbestimmungen einer Baubewilligung; sie entfalten primär die Wirkung zukunftsorientierter öffentlichrechtlicher Eigentumsbeschränkungen. In Frage kommen dabei Resolutivbedingungen, Auflagen und gemischte Nebenbestimmungen.

Unter Beseitigungsrevers versteht man die dem Eigentümer einer Baute auferlegte Verpflichtung, die Baute oder einen Teil davon auf eigene Kosten und ohne Entschädigung zu beseitigen, wenn ein bestimmtes Ereignis eintritt.

Bei einem Mehrwertrevers verzichtet der Eigentümer für den Fall einer späteren Enteignung auf eine Entschädigung für den Mehrwert aus einem Umbau.

Daneben gibt es weitere Arten von Reversen: Durch den Quartierplanrevers wird der Eigentümer verpflichtet, sich an der Durchführung eines künftigen Quartierplans materiell und finanziell so zu beteiligen, wie wenn sein Grundstück noch nicht überbaut worden wäre. Der

Überbauungsrevers enthält die Verpflichtung, im Fall einer Überbauung gewisse Überbauungsvorschriften einzuhalten. Der Ausnützungsrevers schliesslich verbietet dem Grundeigentümer, die Grundstücksfläche weiter auszunützen.

VI. Spezialbewilligungen

Manchmal bedarf die Realisierung eines Bauvorhabens einer zusätzlichen, in einem Spezialgesetz vorgesehenen Bewilligung:

- Bei Bauten in bewaldetem Gebiet ist neben der Baubewilligung weiter eine Rodungsbewilligung gemäss *Art. 5 f. WaG* vorausgesetzt.
- Das Erstellen einer Atomanlage bedarf laut *Art. 4 Abs. 1 lit. a AtomG* neben der Baubewilligung und weiteren Bewilligungen vorgängig einer Rahmenbewilligung.
- Die Errichtung einer Abfalldéponie braucht eine Bewilligung des Kantons (*Art. 30e USG*).
- Für die Errichtung oder Umgestaltung eines industriellen Betriebs schreibt das ArG zum Schutz der Arbeitnehmer vor Betriebsgefahren eine spezielle Plangenehmigung und Betriebsbewilligung vor (*Art. 7 f. ArG*).
- Die Beseitigung der Ufervegetation muss von der zuständigen kantonalen Behörde bewilligt werden.

11. Zonenkonformität

I. Begriff

Das öffentliche Baurecht verlangt für die Erteilung der Baubewilligung, dass das Bauvorhaben dem Zweck der Zone, in die es zu liegen kommt, entspricht (*Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG*). Die verschiedenen Nutzungszonen werden sachlich und örtlich vom Raumplanungsrecht umschrieben. Die Zonenkonformität bildet somit das „Scharnier zwischen Raumplanung und Baurecht“.

Die Zonenkonformität darf nicht verwechselt werden mit dem Begriff der Standortgebundenheit — einem Erfordernis, das erst bei Ausnahmbewilligungen für zonenwidrige Bauten ausserhalb von Bauzonen zum Zug kommt.

Soll ein Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen realisiert werden, so sind folgende Fragen zu prüfen:

1. Zonenkonformität gegeben?
 - Ja: Baubewilligung.
 - Nein: Weiter zu Frage 2.
2. Ausmasse des Bauvorhabens und Auswirkungen auf die Umwelt erheblich?
 - Ja: Baubewilligung erst nach (Sonder) Nutzungsplanung möglich.
 - Nein: Weiter zu Frage 3.
3. Möglichkeit einer Ausnahmbewilligung gemäss *Art. 24a–24d RPG*?
 - Ja: Spezialrechtliche Ausnahmbewilligung.
 - Nein: Weiter zu Frage 4.
4. Möglichkeit einer Ausnahmbewilligung nach *Art. 24 RPG*?
 - Ja: Ordentliche Ausnahmbewilligung.
 - Nein: Baute unzulässig.

II. Konformität mit der Bauzone

Die kommunalen Bau- und Zonenordnungen bestimmen die in den einzelnen Teilbauzonen zulässigen Grundstücksnutzungen. Bauten sind zonenkonform, wenn sie der Nutzungsordnung entsprechen, die für die betreffende Teilbauzone gilt.

Art. 43 LSV definiert Empfindlichkeitsstufen mit den Begriffen „nicht störend“, „mässig störend“ und „stark störend“. Das kommunale Baurecht knüpft häufig an diese Begriffe an. Entsprechenden Bestimmungen kommt — soweit sie den Lärmschutz erfassen wollen — neben den in der LSV festgesetzten Lärmbelastungsgrenzen keine selbständige Bedeutung zu. Sie haben heute praktisch ausschliesslich den Sinn, den verschiedenen Zonen die jeweiligen Empfindlichkeitsstufen zuzuordnen.

III. Konformität mit der Landwirtschaftszone

Art. 16a Abs. 1 RPG nennt die landwirtschaftliche Bewirtschaftung und den produzierenden Gartenbau als Kriterien für die Zonenkonformität. Der Kreis der zonenkonformen Bauten und Anlagen wird künftig weiter gezogen, da auch die bodenunabhängige Produktion mitumfasst wird, sofern sie noch landwirtschaftlichen und nicht gewerblichen Charakter hat.

Ausdrücklich als zonenkonform bezeichnet werden in *Art. 16a Abs. 2 RPG* Bauten und Anlagen, die der inneren Aufstockung eines landwirtschaftlichen oder eines dem produzierenden Gartenbau zugehörigen Betriebes dienen.

Wohngebäude sind zonenkonform, wenn sie einem zonenkonformen Landwirtschaftsbetrieb unmittelbar dienen und ihre Notwendigkeit nachgewiesen ist. Vorausgesetzt wird, dass ein längeres Verweilen am betreffenden Ort erforderlich ist und dieser von der nächstgelegenen Wohnzone weit entfernt liegt.

Über die innere Aufstockung hinausgehende sowie bodenunabhängige Produktionsstätten sind nur in jenem Teil der Landwirtschaftszone zulässig, der in einem Planungsverfahren speziell ausgeschieden wurde (*Art. 16a Abs. 3 RPG*).

IV. Konformität mit der Freihalte- und Erholungszone

Auch in Freihalte- und Erholungszone ist zonenkonformes Bauen und damit die Erteilung einer Baubewilligung nach *Art. 22 RPG* in beschränktem Umfang möglich.

V. Konformität mit der Reservezone?

Eine Reservezone ist keine Nutzungszone im Sinne von *Art. 14 Abs. 2 RPG*. Bauten in der Reservezone können daher nicht zonenkonform sein. Sie bedürfen ungeachtet ihrer Zweckbestimmung einer Ausnahmegewilligung nach *Art. 24–24d RPG*.

12. Erschliessung

I. Begriff und Funktion

Gemäss *Art. 19 Abs. 1 RPG* ist Land erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist.

Ein Grundstück darf nur überbaut werden, wenn es erschlossen ist bzw. wenn die Erschliessung bis zur Fertigstellung der Baute gesichert ist (*Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG*). Das Erfordernis der Erschliessung gilt für Bauten innerhalb und ausserhalb der Bauzonen. Von diesem Erfordernis gibt es keine Ausnahme.

Nach dem Grad der Erschliessung wird häufig zwischen Grund-, Grob- und Feinerschliessung unterschieden: Unter Grunderschliessung wird dabei die Versorgung eines grösseren zusammenhängenden Gebiets mit den übergeordneten Anlagen verstanden. *Art. 4 Abs. 1 WEG* definiert die Groberschliessung als die Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen. Die Feinerschliessung umfasst gemäss der Legaldefinition von *Art. 4 Abs. 2 WEG* den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen und öffentlichen Leitungen.

II. Erschliessungsanforderungen

Art. 19 Abs. 1 RPG ist eine konkretisierungsbedürftige Norm. Die Erschliessung nach *RPG* ist ein beweglicher Begriff —es werden keine starren Voraussetzungen festgelegt. Die Ausdrücke der hinreichenden Zufahrten und der erforderlichen Leitungen zeigen, dass die Erschliessung verhältnismässig sein muss.

1. Hinreichende Zufahrt oder genügende Zugänglichkeit

Dieses Erschliessungserfordernis basiert namentlich auf verkehrs-, gesundheits- und feuerpolizeilichen Gründen. Zufahrten dürfen den öffentlichen Verkehrsfluss nicht gefährden und müssen eine der konkreten Ausgestaltung der Baute entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benutzer gewährleisten.

2. Ausreichende Wasser- und Energieversorgung

Die Wasserversorgung muss auf die Grundstücksnutzung und die Verhältnisse im Einzelfall abgestimmt sein. In der Regel müssen sauberes Trinkwasser sowie ausreichend Wasser für die zulässige Bodennutzung und unter hinreichend Druck stehendes Löschwasser für Brandfälle zugeführt werden.

Auch bei der Beurteilung der genügenden Versorgung mit Energie muss auf die konkreten Umstände und allfällig vorhandene Ersatzmittel abgestellt werden.

3. Einwandfreie Beseitigung von Abwässern und Abfallstoffen

Bei der Konkretisierung dieses Begriffs sind *Art. 17 f. GSchG* und das kantonale Recht zu berücksichtigen.

III. Durchführung der Erschliessung

1. Gemeinwesen als Träger der Erschliessung

Art. 19 Abs. 2 Satz 1 RPG verpflichtet das Gemeinwesen, die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Fristen zu erschliessen. Das Selbsterschliessungsrecht des Grundeigentümers ist deshalb an die Bedingung gebunden, dass dabei die vom Gemeinwesen genehmigten Pläne beachtet werden (*Art. 19 Abs. 3 RPG*). *Art. 21 RPV* schreibt zusätzlich vor, dass das Gemeinwesen für die Erfüllung seiner Erschliessungsaufgaben eine Übersicht zu erstellen hat, welche über die bereits erschlossenen und die voraussichtlich innert fünf Jahren zu erschliessenden Teile der Bauzone Auskunft gibt.

2. Zeitpunkt der Erschliessung

Noch nicht weitgehend überbautes Land soll nur dann der Bauzone zugewiesen werden, wenn es voraussichtlich innert fünfzehn Jahren benötigt und erschlossen wird (*Art. 15 lit. b RPG*). Nutzungs- und Erschliessungsplanung müssen also im Gleichschritt gehen.

Allerdings muss nicht alles Land in der Bauzone in einem Zug erschlossen werden. Ein solches Vorgehen wäre weder möglich noch wünschbar.

3. Finanzierung der Erschliessung

Die Erschliessung ist regelmässig mit hohen Kosten verbunden. Es ist daher eine Koordination von Nutzungs- bzw. Erschliessungsplanung und Planung der öffentlichen Investitionskraft erforderlich.

a) Bundesrechtliche Grundlagen Zu beachten ist hier *Art. 6 WEG*. Das Bundesgericht stellte jedoch fest, dass die Bestimmungen des WEG keine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Erschliessungsbeiträgen darstellen. Das Bundesrecht hält die Kantone an, die Beiträge der Grundeigentümer zu regeln (*Art. 19 Abs. 2 Satz 2 RPG*).

b) Kantonales Recht Das kantonale Recht bestimmt den Kreis der durch Kausalabgaben mitzufinanzierenden Erschliessungsanlagen, das Ausmass der Kostenbeteiligung der Grundeigentümer sowie die Art der Abgaben. Der kantonale Gesetzgeber begnügt sich dabei im allgemeinen mit der Festlegung von Grundsätzen und überlässt die nähere Ausgestaltung den kommunalen Reglementen, denen auf diesem Gebiet grosse Bedeutung zukommt.

IV. Anspruch auf Selbsterschliessung

Da die Erschliessung Bauvoraussetzung ist, hat der einzelne Grundeigentümer ein eminentes Interesse daran, dass das Gemeinwesen seiner Erschliessungspflicht auch tatsächlich nachkommt. Es fragt sich daher, ob dem Grundeigentümer ein subjektives Recht auf Erschliessung zustehe und wie er dieses allenfalls gegenüber dem Gemeinwesen durchsetzen könne.

Art. 19 Abs. 3 RPG verschafft dem Grundeigentümer einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf private Erstellung öffentlicher Erschliessungsanlagen in der Bauzone, wenn das Gemeinwesen seiner im Erschliessungsprogramm festgehaltenen Pflicht nicht fristgemäss nachkommt.

Art. 19 Abs. 3 RPG vermittelt zudem einen Anspruch auf Bevorschussung der Erschliessung. Die Bauherrschaft verbleibt in diesem Fall im Gegensatz zur Selbsterschliessung beim Gemeinwesen. Auch bei der Bevorschussung handelt es sich um gebundene Ausgaben, die vom pflichtigen Gemeinwesen zurückzuerstatten sind.

13. Bauvorschriften

I. Rechtsnatur und Funktion

Es gibt im öffentlichen Recht eine Vielzahl von Vorschriften, die beim Bauen beachtet werden müssen. Neben den Bestimmungen des traditionellen öffentlichen Baurechts, das die Konstruktion, Nutzung, Gestaltung und Anordnung der Bauten regelt, determiniert auch das funktionale Raumplanungs- und Baurecht die Bautätigkeit in weitgehendem Masse.

Viele Regelungen dienen zugleich mehreren Zwecken., und umgekehrt wird der Schutz bestimmter Interessen gleichzeitig durch mehrere Institute wahrgenommen. Gelegentlich führt dies zu Überschneidungen und nicht selten auch zu Widersprüchen.

Das öffentliche Baurecht fällt fast ausschliesslich in die Kompetenz der Kantone (*Art. 22 Abs. 3 RPG*). Diese haben es zudem teilweise weitgehend den Gemeinden zur Regelung überlassen.

Die für das Bauen massgeblichen Bestimmungen des kantonalen und kommunalen Rechts lassen sich in drei Hauptkategorien einteilen: Nutzungsvorschriften, Gestaltungsvorschriften und technische Vorschriften.

II. Nutzungsvorschriften

1. Baudichte: Nutzungsziffern

Struktur und Charakter eines Quartiers hängen wesentlich von der Siedlungsdichte ab. Die Bauordnungen können diese mit Hilfe von Nutzungsziffern relativ fein steuern. Je nach Bestimmung der sog. anrechenbaren Fläche lässt sich dabei der Akzent der Lenkung verschieden setzen.

Die Nutzungsziffern bestimmen die auf einer Parzelle zulässig Ausnützung zwar in massgebender, aber nicht in abschliessender Weise. Der Ausnutzungsgrad ist vielmehr auch von den Vorschriften über die Abstände, Geschosszahl, Gebäudelänge, -breite und -höhe abhängig.

a) Arten von Nutzungsziffern Bei der Ausnutzungsziffer entspricht die anrechenbare Fläche allen dem Wohnen, Arbeiten oder sonst dem dauernden Aufenthalt dienenden oder hierfür verwendbaren Räumen in Vollgeschossen unter Einschluss der dazugehörigen Erschliessungsflächen und Sanitärräume samt inneren Trennwänden. Die Aussenwände werden nicht in die Berechnung einbezogen und auch Dach- und Untergeschosse werden nur mitgezählt, soweit sie je Geschoss die Fläche überschreiten, die sich bei gleichmässiger Aufteilung der gesamten zulässigen Ausnützung auf die zulässige Vollgeschosszahl ergäbe. Damit wird die bauliche Verdichtung vor allem in bestehenden Gebäuden ermöglicht.

Die bei der Überbauungsziffer anrechenbare Fläche ergibt sich aus der senkrechten Projektion der grössten oberirdischen Gebäudeumfassung auf den Erdboden, wobei oberirdische Vorsprünge kleineren Ausmasses ausser Betracht fallen.

Bei der Freiflächenziffer sind offene Flächen für dauernde Spiel- und Ruheplätze sowie Gärten anrechenbar. Sie dient im Gegensatz zur Überbauungsziffer nicht bloss der Sicherung einer lockeren Überbauung, sondern stellt an die Freiflächen auch qualitative Anforderungen.

Die Baumassziffer geht anstelle einer anrechenbaren Fläche von einem Volumen, nämlich dem oberirdisch umbauten Raum aus. Ihre Funktion liegt in der Begrenzung des in Erscheinung tretenden Baukubus, was vor allem bei grossen Industriebauten von Bedeutung ist.

b) Berechnung der Nutzungsziffern Die Berechnungsweise der anrechenbaren Flächen bzw. Volumina und der massgeblichen Grundflächen wird für den Kanton Zürich in den *Art. 254 ff. PBG und Art. 10 ff. Allgemeine Bauverordnung* geregelt.

c) Festsetzung der Nutzungsziffern Die Festsetzung der Art und des Masses der Nutzungsziffern obliegt im Kanton Zürich den Gemeinden.

2. Ort der Bauten: Abstandsvorschriften

In der Bauzone gelegene Grundstücke sollen in der Regel nicht auf ihrer ganzen Fläche überbaubar sein. Die Abstandsvorschriften lokalisieren innerhalb der einzelnen Grundstücke die bebaubare Fläche, die freilich je nach baulicher Nutzungsart verschieden sein kann. Wie bei den Nutzungsziffern ist auch bei den Abständen die Vielfalt der Regelungen sehr gross.

Es gilt, verschiedene Arten von Abständen auseinanderzuhalten: Im Vordergrund stehen der Grenzabstand, der die nötige Entfernung zwischen Gebäudefassade und Grundstücksgrenze bestimmt, und der Gebäudeabstand, der diejenige zwischen zwei Gebäuden festlegt.

3. Grösse der Bauten: Gebäudelänge, Gebäudebreite, Gebäude- und Firsthöhe, Geschosszahl

Die Festsetzung dieser Parameter fällt in der Schweiz weitgehend in den Kompetenzbereich der Gemeinden.

4. Nutzweise der Bauten

Welche baulichen Nutzungen auf einem Grundstück zulässig sind, beurteilt sich nach dem Zweck der Nutzungszone, in der ein Gebäude liegt (Zonenkonformität).

5. Bauweise: offene und geschlossene Überbauung

Die dargestellten Nutzungsvorschriften gelten im Regelfall der offenen Bauweise. Für besondere Verhältnisse gestatten die kantonalen und kommunalen Erlasse meist in Verbindung mit Kern- und Zentrumszonen oder Sondernutzungsplänen die geschlossene Bauweise, bei der die Gebäude ein- oder mehrseitig zusammengebaut oder auf eine Grenze gestellt werden dürfen bzw. müssen.

6. Besondere Gebäudetypen

Die Bauvorschriften haben grundsätzlich für alle Arten von Bauten Gültigkeit. Um sachgerechte Lösungen zu ermöglichen, stellen die Bauordnungen für besondere Gebäudetypen vereinzelt jedoch von der allgemeinen Ordnung abweichende sowie zusätzliche Regeln auf.

III. Gestaltungsvorschriften

Eine ästhetisch ansprechende, sich in die Umgebung einordnende Gestaltung der Bauten und Anlagen wird zwar ebenfalls durch die soeben behandelten Bauvorschriften angestrebt. Das PBG enthält jedoch in *Art. 238* zusätzlich eine allgemeine positive ästhetische Generalklausel, welche von den Gemeinden nicht erweitert werden darf. Die Generalklausel verlangt, dass alle Bauvorhaben für sich selbst und im Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung eine befriedigende Gesamtwirkung erzeugen.

IV. Technische Vorschriften

Wer bauen will, muss dies fachgerecht tun. Bauten und Anlagen haben die anerkannten bautechnischen Normen einzuhalten und sollen überdies den Anforderungen der Hygiene, der Isolation und des Brandschutzes genügen sowie die erforderlichen Ausrüstungen und Ausstattungen aufweisen. Sie dürfen weder bei ihrer Erstellung noch durch ihren Bestand Menschen oder Sachen gefährden.

14. Ausnahmegewilligung

I. Begriff und Funktion

Die Ausnahmegewilligung ist eine Verfügung, durch die gestützt auf eine gesetzliche Ermächtigung eine Abweichung von der im Normalfall geltenden gesetzlichen Regelung gestattet wird.

Im Raumplanungs- und Baurecht kommen Ausnahmegewilligungen ziemlich häufig vor. Das hängt damit zusammen, dass das Bauen durch Nutzungspläne und Bauvorschriften sehr stark determiniert wird und dass diese schematisierenden, auf den Normalfall zugeschnittenen Vorschriften in Einzelfällen zu unvernünftigen oder unbilligen Resultaten führen können. Durch Abweichen von der Regelbauweise kann unter Umständen wegen besonderer örtlicher Gegebenheiten eine gestalterisch bessere Lösung erzielt werden. In gewissen Fällen mögen auch öffentliche Interessen ein Abweichen von der Nutzungsordnung oder von Bauvorschriften geradezu gebieten.

Da sich die Ausnahmegewilligung gerade im stark durchnormierten Baurecht geradezu als systemnotwendiges und systemkonformes Korrekturmittel erweist, dürfen Ausnahmebestimmungen nicht zum vornherein eng ausgelegt werden.

II. Rechtsnatur

Anders als bei der ordentlichen Baubewilligung wird nicht einfach festgestellt, dass ein Bauvorhaben der Nutzungsordnung und den Bauvorschriften entspricht und daher realisiert werden darf. Vielmehr wird beim Vorliegen der vom Gesetz verlangten Ausnahmesituation von der Einhaltung der für den Normalfall geltenden Regelung befreit. Deshalb bezeichnet man die Ausnahmbewilligung als Dispens.

Ob eine Ausnahmesituation vorliegt, ist eine Rechtsfrage. Ermessensfrage ist dagegen der Inhalt der Ausnahmbewilligung, d.h. die Frage, durch welche Abweichung von den Vorschriften und durch welche besonderen Anordnungen der Ausnahmesituation Rechnung zu tragen sei.

III. Rechtsgrundlagen

Ausnahmbewilligungen können sich auf die Zonenkonformität oder auf Bauvorschriften beziehen. Dagegen darf nicht vom Erschliessungserfordernis dispensiert werden. Massgebendes Bundesrecht sind die *Art. 24–24d RPG*.

1. Ausnahmen vom Erfordernis der Zonenkonformität

Ausnahmen vom Erfordernis der Zonenkonformität innerhalb der Bauzone regelt das kantonale Recht (*Art. 23 RPG*). Dagegen setzt das Bundesrecht in *Art. 24–24d RPG* die Voraussetzungen fest, unter denen Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen bewilligt werden dürfen.

2. Ausnahmen von Bauvorschriften

Gemäss *Art. 22 Abs. 3 RPG* bleibt die Regelung der Bauvorschriften den Kantonen vorbehalten. Das kantonale Recht regelt dementsprechend auch die Ausnahmen, und zwar nicht nur inner-, sondern auch ausserhalb der Bauzonen.

IV. Ausnahmbewilligung gemäss *Art. 220 PBG*

Übersprungen.

V. Übersicht über die Ausnahmbewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen

1. Geltungsbereich

Art. 24–24d RPG regeln abschliessend die Voraussetzungen, unter denen die Errichtung oder Zweckänderung von nicht zonenkonformen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen bewilligt werden darf.

2. Arten von Ausnahmbewilligungen

Das revidierte RPG kennt mehrere bundesrechtliche sowie zwei dem kantonalen Recht vorbehaltene Ausnahmetatbestände. *Art. 24 RPG* bildet dabei eine subsidiäre Norm, die nur zur Anwendung kommt, wenn keine speziellere Ausnahme vorliegt. Solche spezielleren Ausnahmen sind:

- Zweckänderungen ohne baulichen Massnahmen (*Art. 24a RPG*),
- kleingewerbliche Aufstockung (*Art. 24b RPG*),
- Bestandesgarantie (*Art. 24c RPG*),

- kantonale Ausnahmen (*Art. 24 d RPG*),
- Zweckänderungen altrechtlicher Gewerbebauten (*Art. 37a RPG*).

VI. Bundesrechtlicher Grundtatbestand: Standortgebundene Ausnahmen

1. Voraussetzungen

Gemäss *Art. 24 RPG* müssen zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein, damit eine Ausnahmebewilligung erteilt werden darf: Der Zweck der Baute oder Anlage muss einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordern (Standortgebundenheit), und es dürfen dem Bauprojekt keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

2. Standortgebundenheit (*Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG*)

a) Begriff Eine Baute oder Anlage ist standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einem bestimmten Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist.

Eine relative Standortgebundenheit ist ausreichend: Es ist also nicht erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt. Es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber andern Standorten innerhalb einer Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lassen.

Die Standortgebundenheit kann eine positive oder negative sein. Positiv standortgebunden heisst aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen. Negative Standortgebundenheit liegt dagegen vor, wenn die Lokalisierung einer Baute oder Anlage in einer Bauzone wegen der von ihr ausgehenden Auswirkungen, vor allem der Umweltbelastungen, als nicht sinnvoll erscheint.

b) Kasuistik *Übersprungen.*

3. Keine überwiegenden entgegenstehenden Interessen (*Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG*)

Bedingt eine Baute einen Standort ausserhalb von Bauzonen, so dürfen keine überwiegenden Interessen der Erteilung einer Ausnahmebewilligung entgegenstehen. Ob dies zutrifft, ist aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung zu beurteilen, in die sowohl öffentliche als auch private Interessen einzubeziehen sind. Insbesondere müssen die in *Art. 1 und 3 RPG* formulierten Ziele und Grundsätze der Raumplanung berücksichtigt werden.

VII. Bundesrechtliche Spezialtatbestände

1. Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen (*Art. 24a RPG*)

Art. 24a RPG hält fest, dass Umnutzungen ohne baulichen Massnahmen unabhängig vom Erfordernis der Standortgebundenheit zulässig sind. Für den Begriff der baulichen Massnahmen wird auf *Art. 22 Abs. 1 RPG* verwiesen. Voraussetzung für die Bewilligungserteilung ist, dass die Änderung keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt mit sich bringt und nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist.

2. Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe landwirtschaftlicher Gewerbe (*Art. 24b RPG*)

Art. 24b RPG sieht die Möglichkeit der sog. kleingewerblichen Aufstockung vor. Damit soll den Bauern, denen die landwirtschaftliche Tätigkeit kein existenzsicherndes Einkommen gewährleistet, ermöglicht werden, in nicht mehr benötigten Gebäuden oder Gebäudeteilen betriebsnahe Nebenbetriebe zu führen. Der Nebenbetrieb darf nur in bestehenden Gebäuden und

unter Ausschluss jeder späteren Erweiterung errichtet werden. *Art. 24b RPG* und *Art. 24c RPG* können nicht nebeneinander Geltung beanspruchen.

3. Bestandesgarantie (*Art. 24c RPG*)

a) Geltungsbereich Mit Bestandesgarantie gemeint sind Bauvorhaben, die einen bestehenden Zustand weiterführen und an die daher weniger strenge Voraussetzungen als sonst für zonenfremden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen gestellt werden. *Art. 24c Abs. 1 RPG* schützt den bestehenden Zustand, während *Abs. 2* die Voraussetzungen für Änderungen nennt.

b) Erneuerung Unter den Begriff der Erneuerung fallen bauliche Vorkehren, welche Bauten und Anlagen instandhalten, instandstellen oder an die Erfordernisse der Zeit angleichen, ohne dass Umfang, Erscheinung und Bestimmung des Werkes verändert werden.

c) Teilweise Änderung Eine Änderung von Bauten und Anlagen kann sowohl in einer inneren Umgestaltung als auch in einer Zweckänderung bestehen. Als bloss teilweise Änderung ist sie zu betrachten, soweit die Wesensgleichheit einer Baute gewahrt wird und keine wesentlich neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden. Wenn die Änderung mit baulichen Massnahmen verbunden ist, darf es sich gemessen an der bestehenden Baute nur um eine Änderung von untergeordneter Bedeutung handeln, welche die Identität der Baute in den wesentlichen Zügen wahrt.

Die Möglichkeit, zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen gestützt auf eine Ausnahmegewilligung nach *Art. 24c Abs. 2 RPG* in bescheidenem Umfang zu vergrössern, darf nur einmal ausgeschöpft werden. Zulässig ist es indes, aufgrund von *Art. 24c Abs. 2 RPG* mehrere zeitlich getrennte Änderungen an einem Objekt vorzunehmen, wenn diese insgesamt das zulässige Änderungsmass nicht überschreiten.

d) Massvolle Erweiterung Ob mit dem Tatbestand der massvollen Erweiterung bloss eine Verdeutlichung angestrebt wurde oder ob die Baumöglichkeiten gegenüber dem bisherigen *Art. 24 Abs. 2 aRPG* erweitert werden sollten, ist unklar. Bisher wurden Erweiterungen als teilweise Änderungen betrachtet, soweit sie die Identität der Baute wahrten. Dabei sah das Bundesgericht von der Festlegung einer quantitativen Grenze ab.

e) Wiederaufbau Ersatz- oder Wiederaufbauten treten an die Stelle eines abgebrochenen oder zerstörten Bauwerks. Sie gelten nur dann nicht als Neubauten, wenn sie sowohl in der Grösse als auch der Nutzungsart der ursprünglichen Baute ungefähr entsprechen und wieder am gleichen Ort zu stehen kommen. Sie dürfen also höchstens teilweise Änderungen beinhalten, um nicht unter *Art. 24 RPG* zu fallen.

f) Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung Das in *Art. 24c Abs. 2 RPG* aufgestellte zusätzliche Erfordernis, dass das Vorhaben mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar sein müsse, gebietet eine umfassende Interessenabwägung, die derjenigen gemäss *Art. 24 lit. b RPG* entspricht.

VIII. Kantonalrechtliche Spezialtatbestände

1. Landwirtschaftsfremde Wohnnutzungen in landwirtschaftlichen Wohnbauten (*Art. 24d Abs. 1 RPG*)

Sämtliche von *Art. 24d RPG* vorgesehenen Ausnahmegewilligungen können nur in jenen Kantonen erteilt werden, die sie im kantonalen Recht ausdrücklich zulassen.

Gemäss dem Grundsatz „Wohnen bleibt Wohnen“ kann das kantonale Recht nach *Abs. 1* die Umwandlung landwirtschaftlichen Wohnraums in Wohnraum für Personen, die nicht oder nicht mehr in der Landwirtschaft tätig sind, gestatten, sofern die Baute in ihrer Substanz erhalten ist und die strengen Anforderungen von *Abs. 3* erfüllt sind.

2. Vollständige Zweckänderungen von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen (Art. 24d Abs. 2 RPG)

Nach *Art. 24d Abs. 2 RPG* besteht die weitere Möglichkeit, bei als schützenswert anerkannten Bauten unter sehr restriktiven Voraussetzungen auch vollständige Zweckänderungen zuzulassen. Für eine solche Zweckänderung müssen folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: Die Bauten müssen von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sein und ihre dauernde Erhaltung darf nicht anders sichergestellt werden können.

3. Zusätzliche Bewilligungsvoraussetzungen (Art. 24d Abs. 3 RPG)

Art. 24d Abs. 3 RPG enthält zusätzliche kumulative Voraussetzungen, damit Bewilligungen nach den *Abs. 1 und 2* erteilt werden dürfen.

15. Baurechtliches Verfahren

I. Baubewilligungsverfahren

Übersprungen.

II. Gesetzliche Normierungen des Koordinationsgebotes

Bei der Bewilligung von Bauten und Anlagen sind heute aufgrund der zahlreichen anwendbaren Rechtsnormen häufig mehrere Bewilligungen verschiedener Behörden für dasselbe Vorhaben erforderlich, was in der Vergangenheit immer wieder zu widersprüchlichen Ergebnissen und unvollständiger Rechtsanwendung geführt hat. Es wurden deshalb Bestrebungen unternommen, die Ausgestaltung der Koordinationspflicht näher zu definieren und gleichzeitig zu verankern.

Dabei wurde von zwei verschiedenen Modellen ausgegangen. Für Bauten und Anlagen, die von den Kantonen (bzw. den Gemeinden) zu bewilligen sind, wurde das Koordinationsmodell gewählt, bei dem die Entscheidzuständigkeiten auf verschiedene Behörden verteilt bleiben, wobei die parallel durchzuführenden Verfahren materiell aufeinander abzustimmen sind (*Art. 25a RPG*). Eine umfassende Koordination ist gemäss *Art. 33 Abs. 4 RPG* erst im Rechtsmittelverfahren erforderlich. Bei Bauten und Anlagen, die der Bewilligungshoheit des Bundes unterliegen, entschied man sich für das Konzentrationsmodell, gemäss welchem die Entscheidungsbefugnisse bei einer einzigen Instanz zusammengefasst werden.

1. Das Koordinationsgebot von Art. 25a RPG

a) Umfang der Koordinationspflicht Die Koordinationsvorschrift findet Anwendung, wenn die Errichtung oder Änderung einer Baute im Sinne von *Art. 22 Abs. 1 RPG* Verfügungen mehrerer Behörden erfordert. Untereinander müssen zudem natürlich auch mehrere Verfügungen derselben Behörde sein.

b) Aufgaben der Koordinationsbehörde (Art. 25a Abs. 2 RPG) Die Kantone haben eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt. Die Aufgaben der Koordinationsbehörde werden in *Abs. 2* aufgeführt, der vor allem die verfahrensmässige, d.h. formelle

Koordination betrifft. Leitbild für diese Regeln bildet das Koordinationsverfahren gemäss *Art. 21 f. UVPV*.

c) Verbot widersprüchlicher Entscheide (Abs. 3) Dass Verfügungen keine Widersprüche enthalten dürfen, ergibt sich schon aus dem in *Art. 9 BV* enthaltenen Willkürverbot. Als Widersprüche gelten Unvereinbarkeiten zwischen den einzelnen Verfügungen in sich und untereinander.

2. Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren

Das Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren bildet einen Sammel- oder Mantelerlasse, der Änderungen von insgesamt 18 Bundesgesetzen enthält. Auf die Schaffung eines selbständigen Koordinationsgesetzes wurde verzichtet.

3. Koordinationsvorschriften im PBG

Übersprungen.

III. Intertemporales Baurecht

1. Rechtsänderungen während des Baubewilligungsverfahrens

In der Zeit zwischen Einreichung des Baugesuchs und Baubeginn können Rechtsänderungen in Kraft treten. Dabei sind folgende Phasen zu unterscheiden:

1. Planungsphase: Vorgespräche mit der Baubehörde — Einreichung des Baugesuchs.
2. Einreichung des Baugesuchs — Baurechtlicher Entscheid.
3. Baurechtlicher Entscheid — Rechtsmittelentscheid.

Meist enthalten die kantonalen Gesetze intertemporale Regeln. Fehlen solche, gelten allgemeine Grundsätze. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist die Rechtmässigkeit eines Verwaltungsaktes grundsätzlich nach der Rechtslage zur Zeit seines Erlasses zu beurteilen. Eine Ausnahme ist dann zu machen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts bestehen. Rechtsänderungen sind auch dann unbeachtlich, wenn die Bewilligungsbehörde ihren Entscheid absichtlich bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts hinauszögert oder wenn ihr aus objektiven Gründen eine Verzögerung in der Behandlung des Gesuchs zur Last fällt.

2. Anwendung neuen Rechts auf bestehende Bauten

Bestehende Bauten und Anlagen können erhalten bleiben, auch wenn sie wegen seither erfolgter Rechtsänderungen nicht mehr oder nicht mehr gleich gebaut werden dürften. Der Grundeigentümer ist hier durch die Besitzstandsgarantie geschützt, die aus der Eigentumsgarantie, dem Grundsatz von Treu und Glauben und dem Rückwirkungsverbot abgeleitet wird. Nur wenn wichtige Interessen es verlangen und wenn das Prinzip der Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt, können neue, restriktivere Bestimmungen auf bestehende Bauten angewendet werden.

IV. Widerruf der Baubewilligung

Die Frage des Widerrufs einer Baubewilligung kann sich dann stellen, wenn die dem baurechtlichen Entscheid zugrundeliegende Feststellung, dass dem Vorhaben keine öffentlichrechtlichen Hindernisse entgegenstehen, unrichtig ist oder geworden ist.

Ausgangspunkt ist eine Güterabwägung im Einzelfall zwischen dem öffentlichen Interesse an der richtigen Durchsetzung des Rechts, dem privaten Recht an der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz, ferner dem Schutz allfälliger Drittbetroffener. Das private Interesse nimmt mit wachsendem Baufortschritt zu; nach Vollendung des Bauwerks kann die Bewilligung kaum je widerrufen werden. Vor Beginn der Bauarbeiten ist ein Widerruf zulässig, wenn qualifizierte öffentliche Interessen dies erfordern. Soll ein Widerruf nach Baubeginn erfolgen, so ist bei der vorzunehmenden Interessenabwägung dem Stand der im Gange befindlichen Bauarbeiten Rechnung zu tragen.

Unter Umständen ist der Widerruf nur gegen angemessene Entschädigung des Betroffenen statthaft.

16. Baukontrolle und Sanktionen im Baurecht

I. Bauausführung und Baukontrolle

Für die Gewährleistung der Einhaltung der Bauvorschriften genügt das Baubewilligungsverfahren allein nicht: Es muss auch dafür gesorgt werden, dass nur bewilligte Bauvorhaben und diese nur so, wie sie bewilligt wurden, zur Ausführung gelangen. Diesem Zweck dient die Baukontrolle.

II. System der baurechtlichen Sanktionen

Eine effiziente Baukontrolle ist durch wirksame Sanktionen zu ergänzen, die im Fall der Verletzung von Bauvorschriften ergriffen werden können. In der Schweiz gibt es im Baurecht keine Einheitssanktion, sondern eine Vielzahl von Sanktionsarten, die sich nach Funktion und Wirkung mehr oder weniger stark unterscheiden. Gesamthaft bilden sie das System der baurechtlichen Sanktionen, das möglichst für jede Rechtsverletzung die je passenden Instrumente zur Ahndung bereithalten sollte.

1. Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes

a) Abbruch- und Beseitigungsbefehl Der Abbruchbefehl dient dazu, widerrechtlich vorgenommene bauliche Vorkehrungen durch Abreissen rückgängig zu machen. Der Beseitigungsbefehl bezweckt, bauliche Einrichtungen wegzuschaffen, um widerrechtlichen Nutzungen entgegenzutreten. Abbruch- und Beseitigungsbefehl sind auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes gerichtet, stellen also restitutorische Massnahmen dar.

b) Pflicht zur Rekonstruktion bei unzulässigem Abbruch? Bei einem unzulässigerweise vorgenommenen Abbruch einer Baute kann der rechtmässige Zustand nur durch Rekonstruktion oder Wiederaufbau des Objekts wiederhergestellt werden. Eine entsprechende Anordnung muss stets von einem genügenden öffentlichen Interesse getragen sein sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren. Gerade bei Schutzobjekten können eine Rekonstruktion oder ein Wiederaufbau unter denkmalpflegerischen Gesichtspunkten gegebenenfalls allerdings wenig sinnvoll sein.

c) Vollstreckung des Abbruch- bzw. Beseitigungsbefehls und anderer baurechtlicher Pflichten Zur Vollstreckung nicht freiwillig befolgter Abbruch- bzw. Beseitigungsbefehle wie auch anderer baurechtlicher Pflichten dienen die Mittel des Verwaltungszwangs und der Schuldbetreibung. Diese rein exekutorischen Massnahmen sind in den meisten Kantonen in den Verwaltungsverfahrensgesetzen näher geregelt. Als Zwangsmittel kommen in Betracht:

- die Ersatzvornahme auf Kosten des Pflichtigen,

- der unmittelbare Zwang,
- die Schuldbetreibung.

2. Strafrechtliche Sanktionen

a) Straftatbestände des StGB Gegen allgemeine Beeinträchtigungen der Rechtsgüter des einzelnen und der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit dem Bauen schützen die Bestimmungen des StGB. *Art. 229 StGB* enthält überdies den besonders das Bauen betreffenden Straftatbestand der Gefährdung durch Verletzung der Regeln der Baukunde.

b) Besonderes Baustrafrecht Als besonderes Nebenstrafrecht erfasst das Baustrafrecht Verstösse gegen die Vorschriften der Baugesetze. Nach *Art. 335 Ziff. 1 Abs. 2 StGB* dürfen die Kantone die Übertretung ihrer Verwaltungsgesetz mit Strafe bedrohen. Davon haben alle Kantone für den Bereich des Planungs- und Baurechts Gebrauch gemacht.

3. Weitere Massnahmen

a) Einziehung unrechtmässiger Vorteile aus einer Baurechtsverletzung Bereits geringe Baurechtsverletzungen können unter Umständen finanziell sehr rentabel sein. Mit einer Baubusse können sie — bei Beachtung des Verschuldensprinzips — nicht abgegolten werden. Das System der baurechtlichen Sanktionen ist daher unvollständig ohne eine restitutorische Massnahme, welche die Einziehung unrechtmässiger Vorteile ermöglicht.

b) Rein präventive Massnahmen Zur Sicherung des rechtmässigen Zustands für die Zukunft können die Baubehörden verbindliche Feststellungen über die zulässigen baulichen Möglichkeiten treffen bzw. entsprechende Nutzungs- und Änderungsverbote erlassen.

4. Verhältnis der einzelnen Massnahmen

Die dargestellten Massnahmen verfolgen unterschiedliche — restitutorische, exekutorische, repressive, präventive — Zwecke. Sie finden daher grundsätzlich kumulativ Anwendung. Allerdings dürfen alle angeordneten Massnahmen gesamthaft betrachtet den Zuwiderhandelnden nicht unverhältnismässig treffen.

III. Sanktion gegenüber widerrechtlichen Bauten

1. Ausgangslage

Die Verhängung von Sanktionen gegenüber widerrechtlichen Bauten erfordert regelmässig eine sorgfältige Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen. Das öffentliche Interesse an der Beseitigung widerrechtlicher Bauten ist hoch angesichts der auf dem Spiele stehenden raumplanerischen und polizeilichen Interessen sowie der Dauerhaftigkeit und Augenfälligkeit einmal erstellter Bauten. Auch besteht an der Einhaltung der Rechtsordnung als solcher ein gewichtiges öffentliches Interesse. Umgekehrt treffen die baurechtlichen Sanktionen den einzelnen unter Umständen ausgesprochen hart.

Die Widerrechtlichkeit von Bauten kann in drei verschiedenen Formen auftreten, die bei der Verhängung von Sanktionen unterschieden werden müssen. Formell rechtswidrig ist eine Baute, wenn sie der Bewilligungspflicht unterliegt und ohne Baubewilligung oder in Abweichung von einer erteilten Baubewilligung erstellt wurde, wenn eine nach Gesetz notwendige Genehmigung fehlt oder wenn die gesetzlich vorgeschriebene Anzeigepflicht missachtet wurde. Materiell rechtswidrig ist eine Baute dagegen, wenn sie unter Zugrundelegung der massgebenden nutzungsplanerischen Festlegungen und Rechtsnormen nicht hätte bewilligt werden

dürfen. Häufig kommt es vor, dass eine Baute sowohl formell als auch materiell rechtswidrig ist.

2. Baute, die formell widerrechtlich, aber materiell rechtmässig ist

Geeignetes Mittel, um den rechtmässigen Zustand herbeizuführen, ist die Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens; allenfalls sind die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gegeben. Damit wird die formelle Widerrechtlichkeit der Baute beseitigt. Unabhängig davon hat eine Bestrafung zu erfolgen.

3. Baute, die formell rechtmässig, aber materiell rechtswidrig ist

Es geht hier um den Fall der zu Unrecht erteilten Baubewilligung. Wenn öffentliche Interessen in schwerwiegender Weise verletzt sind, kann sich die Frage des Widerrufs stellen. Eine Bestrafung fällt nicht in Betracht.

4. Formell und materiell rechtswidrige Baute

Welche Sanktionen gegenüber formell und materiell rechtswidrigen Bauten zu ergreifen sind, kann nicht generell bestimmt werden. Es sind vielmehr verschiedene Konstellationen auseinander zu halten, die im Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip und den Grundsatz des Vertrauensschutzes einer unterschiedlichen Behandlung bedürfen.

a) Geringfügige Abweichungen von den Bauvorschriften Auch bei geringfügigen Verstössen gegen formelle Bauvorschriften hat grundsätzlich eine Bestrafung nach den kantonalen Bestimmungen zu erfolgen. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands stösst bei geringfügigen Baurechtsverletzungen auf Schwierigkeiten, weil sich ein Abbruchbefehl einer Tausende von Franken kostenden Baute z.B. wegen einer minimalen Unterschreitung einer Abstandsvorschrift als unverhältnismässig erwiese. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts hat der Abbruch zu unterbleiben, wenn die Abweichung vom Erlaubten nur unbedeutend ist oder der Abbruch nicht im öffentlichen Interesse liegt.

b) Grössere Abweichungen Grössere Abweichungen von den Bauvorschriften sind mit unter Umständen empfindlichen Bussen zu ahnden. Zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist bei quantitativ oder qualitativ stärker ins Gewicht fallenden Baurechtsverletzungen stets der Abbruch bzw. die Beseitigung zu verfügen, ohne dass noch eine besondere Abwägung mit allenfalls auf dem Spiele stehenden privaten Interessen zu erfolgen brauchte.

c) Elemente des Vertrauensschutzes Der in *Art. 9 BV* enthaltene Vertrauensschutz hat im Baurecht einen vielfältigen Anwendungsbereich. Bei Vorliegen berechtigten Vertrauens in die Zulässigkeit des — tatsächlich widerrechtlichen — Bauens ist von der Anordnung des Abbruchs abzusehen, wenn nicht schwerwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Berechtigtes Vertrauen kann sich namentlich aus einer falschen behördlichen Auskunft oder aus der Duldung eines rechtswidrigen Zustandes durch die Behörden ergeben.

d) Verwirkung der Abbruchbefugnis durch Zeitablauf Vereinzelt beschränken kantonale Baugesetze in zeitlicher Hinsicht die Befugnis der Baubehörden, eine Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes zu verlangen. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist auch dort, wo das kantonale Recht keine derartige Begrenzung vorsieht, die Abbruchbefugnis grundsätzlich befristet. Die Verwirkungsfrist wurde dabei auf 30 Jahre bemessen (analog zur Ersitzung).