



Universität
Zürich^{UZH}

Raumplanungsrecht II

(als Teil der Vorlesung: Bundesverwaltungsrecht)

PD Dr. iur. Matthias Kradolfer



1. Rückblick: Der planerische Stufenbau





1. Einführung: Lernziele

Kenntnis ...

- der Eigenschaften von Landwirtschaftszonen;
- der allgemeinen Voraussetzungen einer Ausnahmegewilligung in der Landwirtschaftszone;
- der Grundzüge des Rechtsmittelregimes nach RPG;
- des Einflusses des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) auf den Rechtsschutz im Raumplanungsrecht.



1. Landwirtschaftszonen

- **Grundsatz** in Art. 16a Abs. 1 RPG: Landwirtschaftszone soll primär der **bodenabhängigen** Produktion dienen ≈ sog. Produktemodell (z.B. Getreide, Früchte, Viehbetriebe mit eigener Futterproduktion, zu Letzterem: BGE 133 II 370)
- **Relativierung** in Art. 16a Abs. 2 RPG: **Innere Aufstockung** bedeutet, dass **ein Teil der Produktion** bodenunabhängig stattfindet, im Detail: Art. 36 bis 38 RPV.
- **Ausnahme** in Art. 16a Abs. 3 RPG: Gänzlich bodenunabhängige Produktion ist nur in **Intensivlandwirtschaftszonen** zulässig (ausführlich BGer, 1C_426/2016 E. 5)

Bezug zur bodenabhängigen Produktion nimmt ab



1. Landwirtschaftszonen

Wie beurteilen Sie die Zonenkonformität einer ...

- Pferdehaltung in Landwirtschaftszone?

Hobbymässige Pferdehaltung ist nicht zonenkonform (z.B. BGer 1C_404/2009)

Zonenkonform hingegen ist die Haltung von 4 Pensionspferden mit eigener Futterbasis (BGE 122 II 160)



1. Landwirtschaftszonen

Wie beurteilen Sie die Zonenkonformität eines ...

- Schweinemastbetriebs ohne eigene Futterbasis?

Nach altem Recht nicht zonenkonform (sog. Produktionsmodell, ZBI 2002, 136 ff.). Ausnahmebewilligung war erforderlich.

Nach geltendem Recht ein Anwendungsfall von Art. 16a Abs. 3 RPG:
Zonenkonform in sog. Intensivlandwirtschaftszone.



2. Ausnahmebewilligung (Art. 24 RPG)

- Pro memoria: Ausnahmebewilligung im Baugebiet regelt das kantonale Recht (Art. 23 RPG)
- Ausnahmebewilligung ausserhalb der Bauzone regelt das Bundesrecht in Art. 24 ff. RPG. Hier wird auf die Spezialliteratur verwiesen
- Art. 24 Abs. 1 RPG verlangt kumulativ, dass der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (sog. **Standortgebundenheit**) und **keine überwiegenden Interessen** entgegenstehen



2. Ausnahmebewilligung (Art. 24 RPG)

Zentrales Kriterium der Standortgebundenheit (Art. 24 lit. a RPG):

- Entweder ist eine Baute/Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen (**positive Standortgebundenheit**) ...
- ... oder das Werk kann aus bestimmten Gründen nicht in der Bauzone realisiert werden (**negative Standortgebundenheit**).
- Dabei ist nicht erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt; es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe für den Standort vorliegen (**relative Standortgebundenheit**).



2. Ausnahmebewilligung (Art. 24 RPG)

Ausnahmebewilligung und Standortgebundenheit?

- Beleuchtungskörper (Scheinwerfer) für Pilatusgipfel (BGE 123 II 256)
- Mobilfunkantenne (z.B. BGer 1C_405/2011 E. 3.1)
- Wohnbauten in Landwirtschaftszone

Kein Anwendungsfall der Ausnahmebewilligung stellen Wohnbauten dar, die für einen landwirtschaftlichen Betrieb unentbehrlich sind: diese sind zonenkonform (Vgl. Art. 34 Abs. 3 und 4 RPV; BGer 1C_439/2018 E. 4.2).



3. Rechtsschutz: Allgemeines

Art. 33 RPG

- ¹ **Nutzungspläne** werden öffentlich aufgelegt.
- ² Das kantonale Recht sieht **wenigstens ein Rechtsmittel** vor gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf dieses Gesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen.
- ³ Es gewährleistet
 - a. die **Legitimation** mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht;
 - b. die **volle Überprüfung** durch wenigstens eine Beschwerdebehörde
- ⁴ ...



3. Rechtsschutz: Richtpläne

- Anfechtbar wie ein generell-abstrakter Erlass bei Bundesgericht (BGE 146 I 36; 136 I 265)
- Im Kanton Zürich: Direkte Anfechtbarkeit des Festsetzungsbeschlusses des Kantonsrats beim Bundesgericht (BGE 136 I 265 E. 1.1 S. 267); kein kantonales Rechtsmittel.
- Beschwerdelegitimation kommt ausschliesslich einer Gemeinde zu; Anfechtungsgrund: Verletzung der Gemeindeautonomie (BGE 146 I 36; 136 I 265; 107 Ia 77)



3. Rechtsschutz: Richtpläne

Im Kanton Zürich besteht kein Richtplanreferendum. Wie beurteilen Sie die heutige Rechtslage mit Blick auf Rechtsschutz und demokratische Mitwirkung?

Eignet sich ein Richtplan als Anfechtungsobjekt für Private?

Eignet sich ein Richtplan als Abstimmungsobjekt?



3. Rechtsschutz: Nutzungsplanung

- Anfechtung als Verfügung, wenn konkrete (parzellenscharfe) Anordnungen zur Diskussion stehen (Regelfall)
- Als Erlass anfechtbar, wenn Bestimmungen mit zonenübergreifender Tragweite oder wenn nicht an räumliche, sondern persönliche Gegebenheiten angeknüpft wird (z.B. Zweitwohnungsgesetzgebung; HEINZ AEMISSGER, in: Praxiskommentar RPG, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 34 N 33)
- Koordination des Rechtsschutzes mit demokratischen Willensbildungsprozessen (s. BGE 135 II 286 E. 5.3)? Vorgeschalteter oder nachträglicher Rechtsschutz?



3. Rechtsschutz: Nutzungsplanung

Beispiele: Anfechtung wie Erlass oder wie Verfügung?

- BGer 1C_167/2018 Politische Gemeinde Turbenthal (Gemeindeversammlung) setzte am 3. Februar 2014 eine neue Bau- und Zonenordnung in Kraft, die eine Bestimmung über Standortwahl von Mobilfunkantennen enthielt
- BGE 147 II 300: Thurgauer Kleinsiedlungsverordnung enthält im Anhang eine Aufzählung von Parzellen, die in Weiler- / Dorfzone liegen, die gemäss Bundesrecht zum Nichtbauggebiet zählen



3. Rechtsschutz: Nutzungsplanung

Akzessorische Überprüfung von Nutzungsplänen bei Rechtsmittel gegen Verfügung (z.B. Baubewilligung)? **Alternativ**

- ... wenn die Tragweite der Eigentumsbeschränkung durch den Nutzungsplan im Zeitpunkt des Planerlasses nicht erkennbar war oder keine Möglichkeit zur Anfechtung bestand (\approx **Rechtsschutzbedürfnis**; BGer 1C_267/2007, E. 2.4);
- ... wenn die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse wesentlich geändert haben (\approx **Rückkommenstitel**; BGE 145 II 83 E. 5. 1 f. S. 89)



3. Rechtsschutz: Nutzungsplanung

Akzessorische Überprüfung von Nutzungsplänen bei Rechtsmittel gegen Verfügung (z.B. Baubewilligung)?

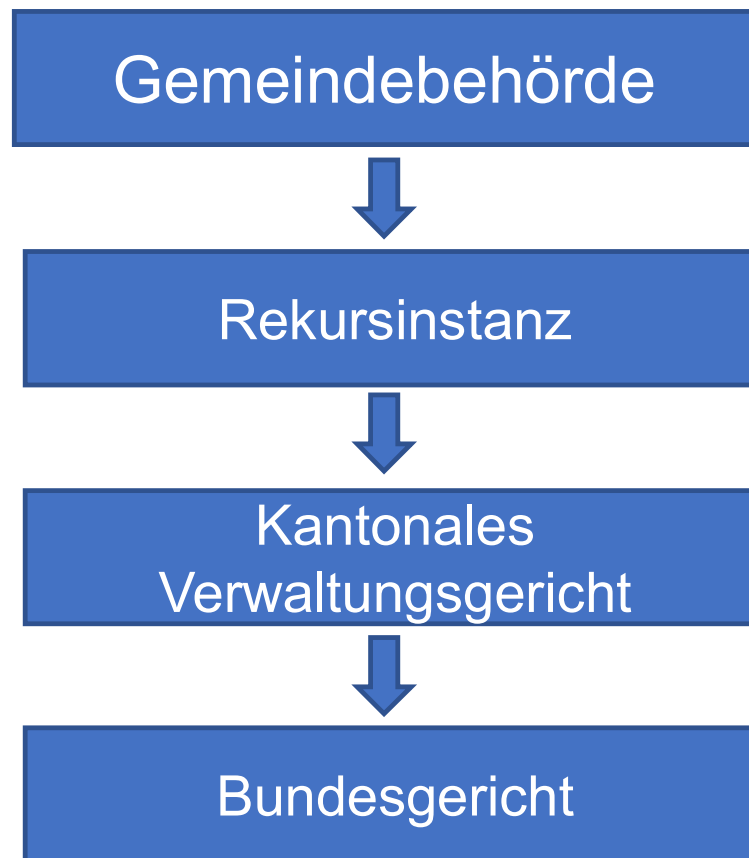
Im Ergebnis strenge Praxis; einmal erlassene Nutzungspläne sollen nicht ständig in Frage gestellt werden können:

«Verhältnis Nutzungsplanung / Baubewilligung entspricht dem Verhältnis Sachverfügung / Vollstreckungsverfügung»

ALAIN GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, 4. Aufl., 2020,
S. 302



3. Rechtsschutz: Verfügungen



Einspracheverfahren (im Kanton Zürich: abgeschafft, § 315 Abs. 3 PBG)

Rekursverfahren; im Kanton Zürich: Baurekursgericht (§ 333 ff. PBG)

Gericht als Vorinstanz des Bundesgerichts

Beschwerde in öff.-r. Angelegenheiten



3. Rechtsschutz: Verfügungen

Allgemeine Grundsätze:

- Mindestens eine Behörde mit voller Kognition (Art. 29a BV)
- Einheit des Verfahrens (Art. 111 BGG; insbesondere gleiche Legitimation im ganzen Verfahren)
- **Koordination** von Entscheidungsverfahren (Art. 25a RPG; grundlegend: BGE 116 Ib 50, Chrüzlen): Eine Instanz eröffnet alle Entscheide und koordiniert die Verfahren; nur ein Rechtsmittel gegen alle Entscheide



3. Rechtsschutz: Verfügungen

Beschwerdelegitimation:

BGE 137 II 30 E. 2.2.2 S. 33:

«Verlangt ist somit neben der formellen Beschwer, dass die Beschwerdeführerin über eine **spezifische Beziehungsnähe** zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in **räumlicher Hinsicht** gegeben sein. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der Beschwerdeführerin durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann»



3. Rechtsschutz: Verfügungen

Spezifische Beziehungsnahe

- Räumliche Beziehungsnahe (Faustregel: 100.00 m) bei Bauten und Anlagen (z.B. BGer 1C_139/2017 E. 1.3)
- Betroffenheit bei funktionellen Verkehrsanlagen: «mehr oder weniger regelmässige Nutzung» der Verkehrsanlage (BGer, 1C_478/2020, E. 3.3)
- Betroffenheit durch Immissionen (Erschütterungen, Staub, Bau- und anderer Lärm, z.B. Schiesslärm; BGE 136 II 281 E. 2.3.1); Verkehrszunahme um bis zu 25 % des DTV



3. Rechtsschutz: Verfügungen

«Reichweite» der Legitimation:

BGE 137 II 30 E. 2.2.3 S. 33:

«Die Nachbarin kann (...) die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte **all jener Rechtssätze** verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf ihre Stellung auswirken, dass ihr im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird»



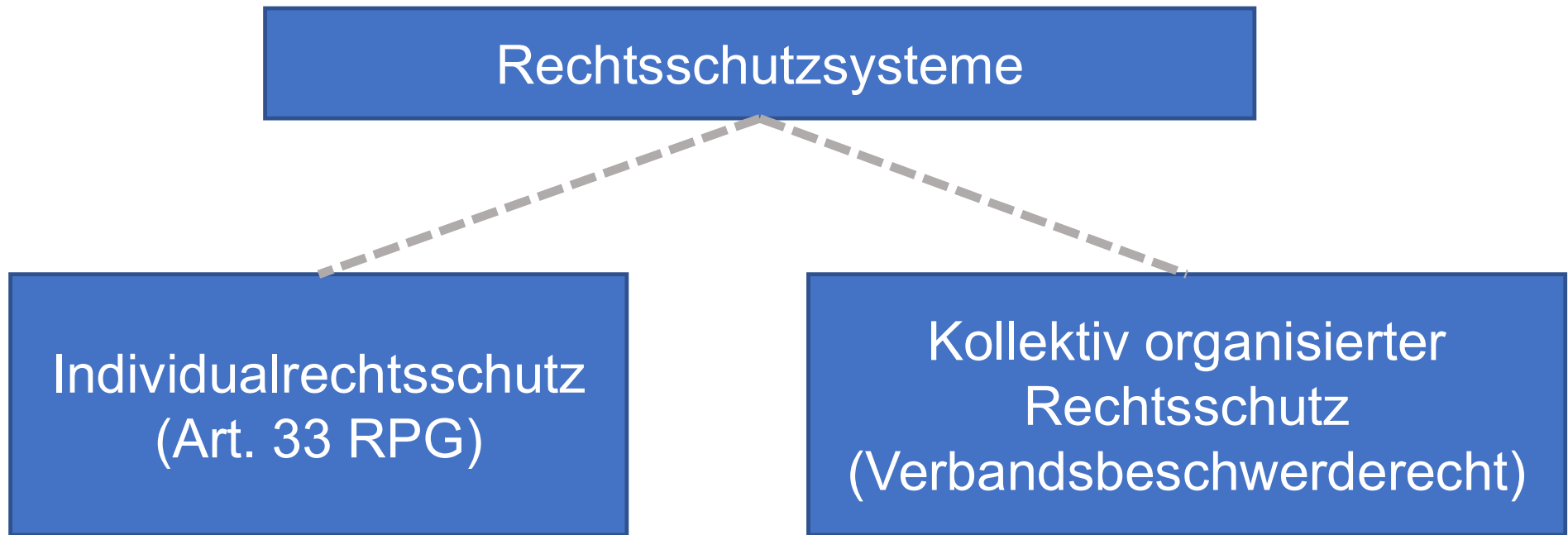
3. Rechtsschutz: Verfügungen

«Reichweite» der Legitimation:

- Nicht erforderlich ist eine Schutznorm
- Auch innere Ausgestaltung eines Bauvorhabens oder Aspekte ohne unmittelbare räumliche Auswirkungen (z.B. ein Bonus für eine Tiefgarage) können gerügt werden



3. Rechtsschutz: Fazit und Überleitung





4. Einfluss des NHG: Verbandsbeschwerde (VB)

«Das Verbandsbeschwerderecht gewährleistet (...), dass im dialektischen Prozess der Rechtsfindung gleich lange Spiesse bestehen, so dass auch die Interessen der ‚sprachlosen‘ Umwelt gebührend berücksichtigt (...) werden»

ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht in a nutshell, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019, S. 65



4. Einfluss des NHG: Anwendungsbereich

Art. 2 NHG (Erfüllung von Bundesaufgaben)

¹ Unter Erfüllung von Bundesaufgaben (...) ist zu verstehen

- a. die Planung, Errichtung und Veränderung von **Werken** und **Anlagen** durch den **Bund**, seine Anstalten und Betriebe, wie Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen, Bauten und Anlagen der Schweizerischen Bundesbahn;
- b. die Erteilung von **Konzessionen** und **Bewilligungen**, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen (...)
- c. die Gewährung von **Beiträgen** an Planungen, Werken und Anlagen wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen.



4. Einfluss des NHG: Anwendungsbereich

Bundesaufgabe i.S. von Art. 2 NHG: Kriterien

- **Nicht:** Typ der Anlage und Bauherrschaft (z.B. Walderschliessungsstrasse [BGE 114 Ib 268]; Flussanierung durch Kanton Zürich [BGE 115 Ib 472] oder Geflügelmasthalle [BGE 117 Ib 99])
- **Nicht:** Raumrelevanz (BGE 144 II 218, i.c. Bewilligung eines Pflanzenschutzmittels)
- Vorliegen einer Verfügung (BGE 144 II 218, E. 6.1)
- Rechtsmaterie, die bundesrechtlich geregelt ist (BGE 139 II 271 E. 9.3)



4. Einfluss des NHG: Anwendungsbereich

Praxis zur Bundesaufgabe i.S. von Art. 2 NHG

- Baubewilligung mit Auswirkungen auf Biotop- und Moorschutz?
- Baubewilligung für Mobilfunkanlage in Bauzone?
- Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG (Bauen ausserhalb der Bauzone)?
- Baubewilligung für Zweitwohnungen in der Bauzone?
- Neueinzonungen gestützt auf Art. 15 RPG?



4. Einfluss des NHG: Rechtsnatur VB

Eigenschaften der Verbandsbeschwerde nach Art. 12 ff. NHG:

- **Ideelles** Verbandsbeschwerderecht = Träger sind Organisationen, die sich ideellen Zwecken verschrieben haben
- **Gesetzliches** Verbandsbeschwerderecht =
Rechtsgrundlage in Art. 12 NHG; Eröffnungspflicht nach Art. 12b NHG
- Kein eigenständiges Rechtsmittel, sondern eine besondere **Ausgestaltung der Beschwerdebefugnis**



4. Einfluss des NHG: Rechtsnatur VB

Träger der Verbandsbeschwerde nach Art. 12 ff. NHG:

- Organisation, die gesamtschweizerisch tätig ist und sich rein ideellen Zwecken widmet (Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG)
- Beschwerderecht besteht für Rügen in Rechtsbereichen, die seit mind. 10 Jahren Gegenstand des statutarischen Zwecks bilden (Art. 12 Abs. 2 NHG).
- Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen (Art. 12 Abs. 3 NHG); s. Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO); aktuell (1.1.2022) 31 Vereine, z.B. Greenpeace



4. Einfluss des NHG: Wirkungen der VB

Was denken Sie?

2020

Daten: www.bafu.admin.ch → Themen →
Recht → Fachinformationen →
Verbandsbeschwerderecht → Statistik

| | Anzahl Vorhaben, bei denen Beschwerden eingegangen sind | Anzahl Beschwerden in % |
|---|---|-------------------------|
| Beschwerden gutgeheissen | 23 | 30.7 % |
| Beschwerden teilweise gutgeheissen | 9 | 12.0 % |
| Beschwerden abgewiesen oder nicht darauf eingetreten | 17 | 22.7 % |
| Rückzug der Beschwerde durch Organisation mit Vereinbarung | 17 | 22.7 % |
| Rückzug der Beschwerde durch Organisation ohne Vereinbarung | 3 | 4.0 % |
| Gegenstandslosigkeit der Beschwerde (z.B. wegen Rückzug des Gesuches) | 6 | 8.0 % |
| Total alle Beschwerdefälle | 75 | 100 % |



4. Einfluss des NHG: Wirkungen der VB

Was denken Sie?

2019

Daten: www.bafu.admin.ch → Themen →
Recht → Fachinformationen →
Verbandsbeschwerderecht → Statistik

| | Anzahl Vorhaben, bei denen Beschwerden eingegangen sind | Anzahl Beschwerden in % |
|---|---|-------------------------|
| Beschwerden gutgeheissen | 30 | 44.8% |
| Beschwerden teilweise gutgeheissen | 4 | 6.0% |
| Beschwerden abgewiesen oder nicht darauf eingetreten | 13 | 19.4% |
| Rückzug der Beschwerde durch Organisation mit Vereinbarung | 8 | 12.0% |
| Rückzug der Beschwerde durch Organisation ohne Vereinbarung | 0 | 0% |
| Gegenstandslosigkeit der Beschwerde (z.B. wegen Rückzug des Gesuches) | 12 | 17.9% |
| Total alle Beschwerdefälle | 67 | 100 % |



Universität
Zürich^{UZH}

4. Einfluss des NHG: Wirkungen VB

Anwendungsbeispiel

**BGE 147 II 164
(Grimselsee)**



Es ist weiterhin fraglich, ob die Staumauer am Grimsel erhöht wird. Das Bundesgericht hat eine Beschwerde von zwei Naturschutzorganisationen gegen das Projekt gutgeheissen.

Neue Zürcher Zeitung

26.11.2020, 16.43 Uhr



4. Einfluss des NHG: Wirkungen VB

BGE 147 II 164 (Grimselsee): Ausgangslage

- Kraftwerke Oberhasli AG (KWO) betreibt mehrere Wasserkraftwerke (8 Stauseen, darunter Grimselsee)
- Grimselsee liegt im Einzugsbereich eines Schutzobjekts (Objekt Nr. 1507 Berner Hochalpen und Aletsch-Bietschhorn-Gebiet); zudem geschützte Moorlandschaft
- KWO beabsichtigt, Staumauern Spitallamm und Seeuferegg um 23 m anzuheben; zusätzliche Speicherung von 240 GWh Energie



4. Einfluss des NHG: Wirkungen VB

BGE 147 II 164 (Grimselsee): Probleme

- Beschwerdeführer: Aqua Viva und Schweizerische Greina-Stiftung zur Erhaltung der alpinen Fließgewässer; Träger des VB?
- Bau einer Staumauer: Bundesaufgabe? (Art. 2 NHG)
- Anfechtungsobjekt: Konzessionsbeschluss
- Richtplanvorbehalt notwendig?
- Konflikte zwischen Zielen der Energiewende und Raumplanungs- und Baurecht sowie Naturschutz