



Universität
Zürich^{UZH}

Raumplanungsrecht I

(als Teil der Vorlesung: Bundesverwaltungsrecht)

PD Dr. iur. Matthias Kradolfer



1. Einführung: Was ist Raumplanungsrecht?

«Raumplanung dient der **räumlichen Entwicklung** eines bestimmten **Planungsgebiets** unter Berücksichtigung verschiedener, sich teilweise widersprechender Interessen. Es gilt dabei **alle relevanten Interessen** (Topografie, Besiedlung, Infrastruktur, grossräumig belastete Gebiete usw.) zu erfassen und gegeneinander abzuwägen» (BGer 1C_240/2017, E. 5.2)



1. Einführung: Seitenblick auf das Baurecht

Baurecht enthält die Bau- und Nutzungsvorschriften für **Bauten** und **Anlagen**, z.B. Gebäudehöhe, Gebäudelänge, zulässige Ausnützung (= Bauvolumen pro m²).

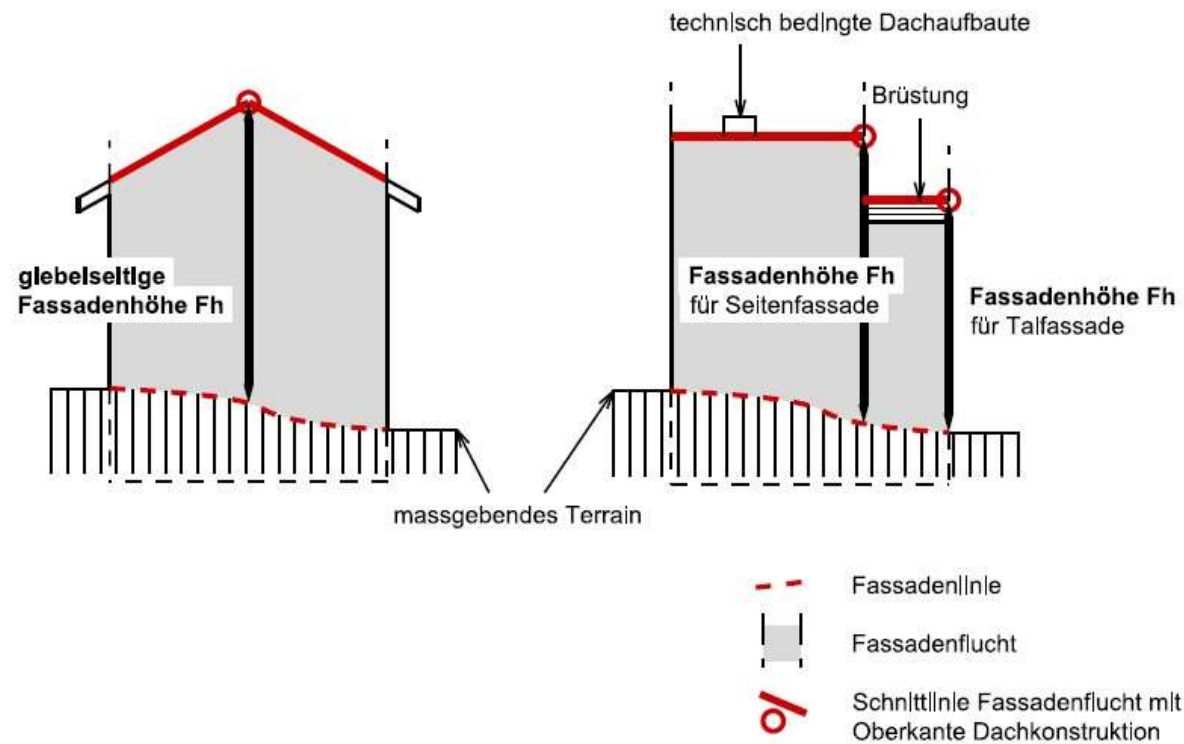
Bauten sind ober- oder unterirdische Gebäude oder gebäudeähnliche Objekte sowie Fahrnisbauten, die über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden.

Anlagen sind Einrichtungen, die das Gelände verändern oder sich sonst wie auf den umliegenden Raum auswirken.



1. Einführung: Seitenblick auf das Baurecht

Beispiel:
(IVHB)





1. Einführung: Lernziele

Kenntnis ...

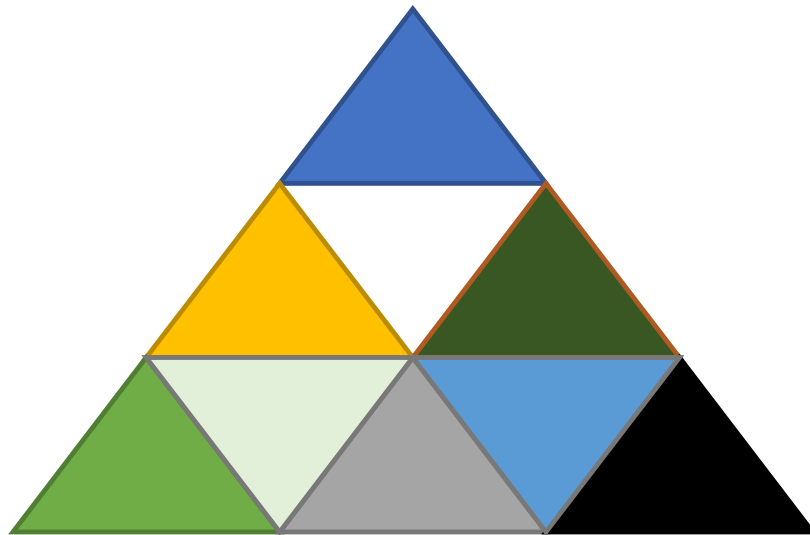
- der Rechtsgrundlagen;
- der Ziele und Prinzipien des Raumplanungsgesetzes des Bundes (RPG);
- des planerischen Stufenbaus (Richtplan, Nutzungsplan, Baubewilligung);
- der Eigenschaften von und bundesrechtlichen Anforderungen an Bauzonen.

Ausblick auf Vorlesung II: Eigenschaften von Landwirtschaftszonen, Rechtsschutz



Universität
Zürich^{UZH}

2. Rechtsgrundlagen: Überblick



Bundesverfassung

Raumplanungsgesetz (RPG)

Raumplanungsverordnung (RPV)

Umweltschutzrecht

Kantonale Erlasse, interkantonales

Recht



2. Rechtsgrundlagen

Art. 75 der Bundesverfassung («Raumplanung»)

¹ Der Bund legt **Grundsätze** der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der **zweckmässigen** und **haushälterischen Nutzung** des Bodens und der **geordneten Besiedelung** des Landes.

² (...)

³ Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.



2. Rechtsgrundlagen

- Art. 75 BV räumt dem Bund die Grundsatzgesetzgebungskompetenz ein. Das RPG ist daher keine abschliessende Kodifikation des Raumplanungsrechts
- Das RPG enthält Grundsätze und Mindestanforderungen an kantonales Recht. Es ist hingegen kein Rahmengesetz
- Den Kantonen verbleibt die Gesetzgebungskompetenz, wo eine bundesrechtliche Regelung fehlt (Art. 3 i.V.m. Art. 42 BV)



2. Rechtsgrundlagen

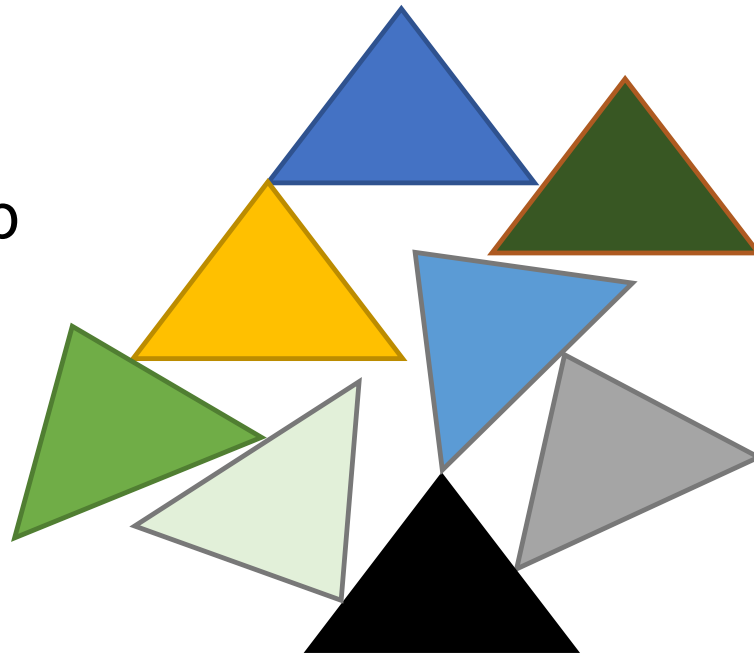
- Kantonales Baurecht, z.B. Zürcher Planungs- und Baugesetz (PBG); insbesondere: Kantonale Ausnahmegewilligungen im Baugebiet (Art. 23 RPG)
- Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)
- Einfluss des weiteren Bundesrechts auf das Raumplanungs- und Baurecht, insbesondere Umweltschutzrecht; z.B. Lärmschutzverordnung (**sog. funktionelles Raumplanungsrecht**)



2. Rechtsgrundlagen: Fazit

Keine Pyramide, sondern komplexes Zusammenspiel:

Bauen ausserhalb
Bauzone \approx viel
Bundesrecht



Bauen in der
Bauzone \approx viel
kantonales Recht



3. Ziele und Prinzipien des RPG

- Planungspflicht der Behörden (Art. 2 RPG)...
- ... wobei diese an die Grundsätze und Ziele in Art. 1 und Art. 3 RPG gebunden sind, namentlich: Schutz natürlicher **Lebensgrundlagen** (Boden, Luft, Wasser, Wald, Landschaft), sinnvolle **Siedlungsentwicklung**, **Versorgungsbasis** des Landes sicherstellen (v.a. relevant mit Blick auf Funktionen der Landwirtschaftszone)
- Ziel: **Ganzheitliche** und **stufengerechte** Beurteilung raumwirksamer Tätigkeiten



3. Ziele und Prinzipien des RPG

Konzentrationsprinzip: Siedlungsentwicklung nach innen, Schaffung kompakter Siedlungen, nachhaltige Raumentwicklung (vgl. BGer 1A.27/2002, E. 5.4.3)

Konsequenzen des Konzentrationsprinzips:

- Planungsgrundsatz für die Behörden;
- bedarfsgerechte Schaffung und Erhaltung von Bauland (verstärkt nochmals mit der RPG-Revision vom 15. Juni 2012, in Kraft seit 1. Mai 2014: Art. 15 und Art. 15a RPG)
- Unzulässigkeit von «Kleinbauzonen» (BGer 1C_442/2019, E. 2.5)



3. Ziele und Prinzipien des RPG

Trennungsprinzip: Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet (vgl. BGer 1A.27/2002, E. 5.4.3)

Konsequenzen des Trennungsprinzips:

- Grundsätzliches Bauverbot ausserhalb der Bauzone;
- Ausnahmegewilligung für Bauten ausserhalb der Bauzone (Bundesrecht);
- Berücksichtigung der Auswirkungen der Bautätigkeit im Baugebiet auf Nichtbaugebiet



4. Planerischer Stufenbau



Der planerische Stufenbau findet sich auf **kantonalen** und **kommunalen** Ebene (kommunale Richtpläne)



4. Planerischer Stufenbau

BGE 115 Ib 148 (Entscheid Bäretswil)

Pol. Gemeinde Bäretswil erteilte Ausnahmebewilligung für den Umbau eines Wohnhauses mit Ökonomieanteil in der Landwirtschaftszone.

Problem: Ein Wohnhaus ist grundsätzlich nicht zonenkonform in der Landwirtschaftszone. Kann durch Ausnahmebewilligung im Einzelfall von der im Richtplan / Nutzungsplan vorgesehenen Ordnung abgewichen werden?



4. Planerischer Stufenbau

BGE 115 Ib 148 E. 5c: «Die Planung hat nach dem Raumplanungsgesetz in den **Etappen** der Richtplanung und der Nutzungsplanung zu erfolgen. (...). Das Baubewilligungsverfahren dient dagegen der Abklärung, ob Bauten und Anlagen der im Plan vorgesehenen Nutzung entsprechen. Es bezweckt **einzelfallweise Planverwirklichung**, soll aber nicht selbständige Planungsentscheide hervorbringen. Es ist bezüglich **Rechtsschutz** und **demokratischer Gesichtspunkte** nicht geeignet, den Nutzungsplan im Ergebnis zu ergänzen oder zu ändern.»



4. Planerischer Stufenbau: Richtplanung

Richtplan

Steuerungsinstrument für
Behörden (Art. 9 Abs. 1 RPG)
Karte: 1: 50'000
(Art. 6 Abs. 2 RPV)

Überarbeitung i.d.R. alle 10
Jahre (Art. 9 Abs. 3 RPG) sowie
bei relevanten Änderungen

Zuständigkeit nach kt. Recht
(i.d.R. Legislative, z.B. § 32
PBG ZH: Kantonsrat);
konstitutive Genehmigung
Bundesrat
(Art. 11 RPG)



4. Planerischer Stufenbau: Richtplanung

Art. 5 RPV (Inhalt und Gliederung des Richtplans)

¹ Der Richtplan zeigt die anzustrebende räumliche Entwicklung (...)

² Er zeigt:

- a. wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind (**Festsetzungen**);
- b. welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann (**Zwischenergebnisse**);
- c. welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können (**Vororientierungen**).



4. Planerischer Stufenbau: Richtplan

Bundesrechtlicher Richtplanvorbehalt: Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im Richtplan (Art. 8 Abs. 2 RPG)

BGE 137 II 254 E. 3.2 S. 259: «effets importants sur l'organisation du territoire, par exemple parce qu'ils présentent une emprise au sol importante, qu'ils sont sources d'immissions considérables ou encore qu'ils génèrent un fort trafic et requièrent un équipement lourd. Tel est notamment le cas des grands **domaines skiables**, des **terrains de golf**, des **grands stades** ou encore des **pistes de motocross**», i.c. Autorundstrecke (Richtplanvorbehalt bejaht)



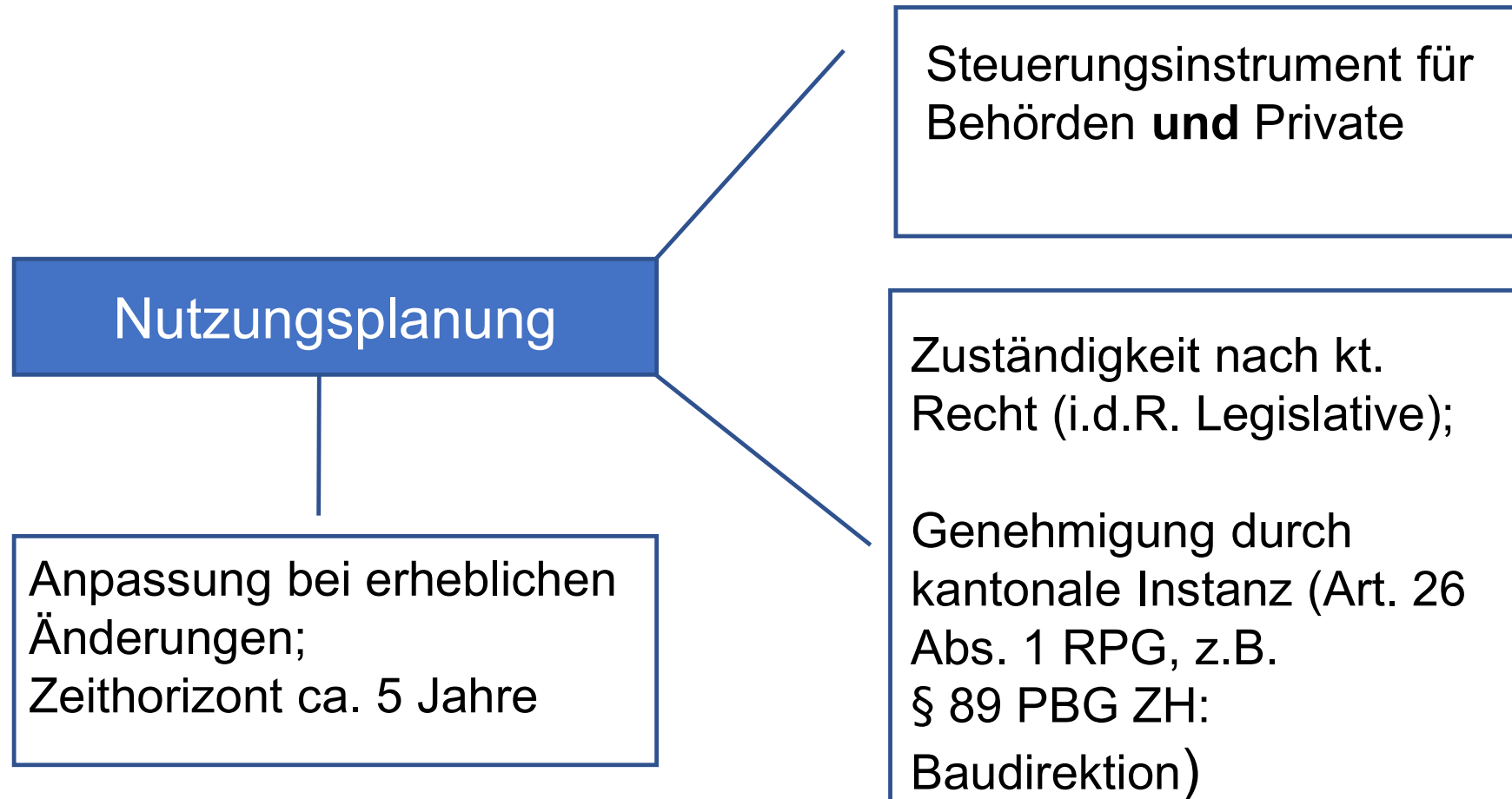
4. Planerischer Stufenbau: Richtplan

Bundesrechtlicher Richtplanvorbehalt, Beispiele:

- 1C_415/2015 vom 27. April 2016 E. 2.4: Militärflughafen Dübendorf. Richtplangrundlage bejaht (Innovationspark von 70 ha)
- 1C_15/2014 vom 8. Oktober 2014 E. 6.2: Lausanner Museumsviertels «pôle muséal». Richtplangrundlage verneint; Kriterien: Fläche des Projekts (21'000 m²), die Situierung im Stadtzentrum mit bestehender guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr, kein Parkhaus.
- BGE 140 II 262 E. 2.3.2 S. 267 (Kleinwasserkraftwerk)
Richtplanvorbehalt verneint, weil der Walliser Richtplan bereits einige Anhaltspunkte zur Koordination der Wasserkraft enthielt



4. Planerischer Stufenbau: Nutzungsplanung





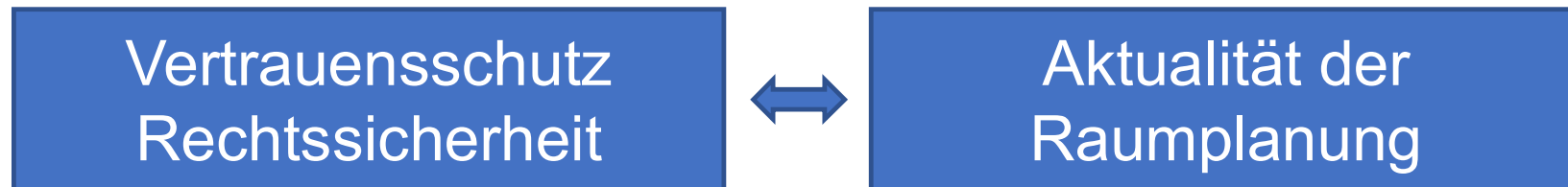
4. Planerischer Stufenbau: Nutzungsplanung

- Nutzungspläne unterscheiden gemäss Art. 14 Abs. 2 RPG vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (= Umsetzung des Trennungs- und Koordinationsgrundsatzes)
- Nutzungsplan ist ein **Rechtsakt sui generis**; er wird als Verfügung qualifiziert, wenn er hinreichend detaillierte Anordnungen enthält (BGE 135 II 328 E. 2.1 S. 332, m.w.H.)
- **Rahmennutzungsplanung** legt die bauliche Grundordnung fest (z.B. kommunale Bau- und Zonenordnung [BZO]); **Sondernutzungsplanung** verfeinert und differenziert die Rahmennutzungsplanung (z.B. Gestaltungsplan)



4. Planerischer Stufenbau: Planbeständigkeit

Problem:



Lösung: Zweistufige Prüfung (z.B. BGer 1C_190/2020, E. 2.2.1)

1. Haben sich die tatsächlichen/rechtlichen Verhältnisse verändert? Besteht planerischer Anpassungsbedarf?
2. Liegt ein überwiegendes Interesse an der Planänderung vor?



5. Baubewilligungspflicht

Art. 22 RPG (Baubewilligung)

¹ Bauten und Anlagen dürfen **nur mit behördlicher Bewilligung errichtet** oder **geändert** werden.

² Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass

- a. die Bauten und Anlagen dem Zweck der **Nutzungszone** entsprechen und
- b. das Land **erschlossen** ist.

³ Die **übrigen Voraussetzungen** des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten.

Baubewilligung ist eine polizeilich-planungsrechtliche Bewilligung



5. Baubewilligungspflicht

Welche Vorhaben sind bewilligungspflichtig?

BGE 123 II 256 E. 3 S. 259

«Bauten und Anlagen im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG sind jene **künstlich** geschaffenen und **auf Dauer** angelegten Einrichtungen, die in **fester Beziehung zum Erdboden** stehen und geeignet sind, die **Vorstellung über die Nutzungsordnung** zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung bebelasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Dazu gehören (...) auch Fahrnisbauten. Die Baubewilligungspflicht soll der Behörde ermöglichen, das Bauprojekt (...) vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsanordnung der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen»



5. Baubewilligungspflicht

Welche Vorhaben sind bewilligungspflichtig?

Kriterien:

- Bauten und Anlagen mit gewissen räumlichen Auswirkungen (wirkungsorientierte Betrachtungsweise)
- Bedürfnis nach vorgängiger Überprüfung (\approx Legalitätsprinzip)
- Rechtsschutzbedürfnis von Dritten



5. Baubewilligungspflicht

Beispiele: Bewilligungspflicht ja oder nein?

- Hängegleiterplatz (BGE 119 Ib 222)
- Hecke bestehend aus Eiben (1.8 m hoch, 12.3 m breit; BGer 1C_658/2013); Zaun aus schlanken Holzpfosten (1.4 m hoch; BGer 1C_122/2009); Maschendrahtzaun (1.5 m bis 2.0 m, BGer 1A.202/2003)
- Wohnwagen mit Wasser- und Kanalisationsanschluss (BGer 1C_37/2013)
- Bohrungen im Wald (BGE 139 II 134)
- Hotelterrasse mit 3 Sonnenschirmen und Glaswänden (BGer 1C_509/2010)
- Solaranlagen (Art. 18a RPG)



5. Baubewilligungspflicht

Bauvorhaben muss mit der Nutzungsordnung konform gehen (= Zonenkonformität). Das RPG sieht folgende Zonen-Typen vor:

Bauzone
(Art. 15 RPG)

Landwirtschaftszone
(Art. 16 f. RPG)

Schutzzonen
(Art. 17 RPG)

Weitere Zonen
(Art. 18 RPG)



6. Bauzonen: Eigenschaften

Art. 15 RPG (Bauzonen)

- 1 Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen **Bedarf für 15 Jahren** entsprechen.
- 2 Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.
- 3 (...)
- 4 Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn
 - a. es sich für die Überbauung **eignet**.
 - b. es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der **inneren Nutzungsreserven** (...) innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird.
 - c. **Kulturland** damit nicht zerstückelt wird
 - d. seine **Verfügbarkeit** rechtlich sichergestellt ist; und
 - e. damit die Vorgaben des **Richtplans** umgesetzt werden.



6. Bauzonen: Erschliessungsrecht

Art. 22 RPG (Baubewilligung)

¹ (...)

² Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass

a. (...)

b. das Land **erschlossen** ist.

³ (...).

Erschliessung ist eine **Voraussetzung der Baubewilligung** und stellt **das Scharnier** zwischen Nutzungsplanung und Baubewilligung dar (ALAIN GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, S. 130)



6. Bauzonen: Erschliessungsrecht

Art. 19 RPG

¹ Land ist 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.

² Das Gemeinwesen hat die Bauzone innerhalb der im **Erschliessungsprogramm** vorgesehenen Frist zu erschliessen; es kann die Erschliessung bei Bedarf etappieren. Das kantonale Recht regelt die **Beiträge** der Grundeigentümer.

³



6. Bauzonen: Erschliessungsrecht

Bundesrecht (Art. 19 RPG) verlangt die Erschliessung mit ...

- Wasserleitungen (i.d.R. unproblematisch);
- Abwasserleitungen (i.d.R. unproblematisch);
- Strom (i.d.R. unproblematisch);
- evtl. weitere Anschlüsse nach kantonalem Recht; Fernwärme und Gasleitungen zählen nicht zur bundesrechtlich geforderten Erschliessung (TVR 2008 Nr. 23);
- Verkehrsanlagen (**allenfalls problematisch**).



6. Bauzonen: Erschliessungsrecht

Bundesrecht: Rahmen für die kantonalen Bestimmungen, BGer
1C_590/2016 E. 2.2:

«Die einzelnen Anforderungen ergeben sich im Detail erst aus dem kantonalen Recht und der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis, die sich am bundesrechtlichen Rahmen zu orientieren haben. Das entsprechende kantonale Recht kann insbesondere das Ausmass der Erschliessungsanlagen und die Anforderungen an die genügende Zugänglichkeit in abstrakter Weise festlegen»



6. Bauzonen: Erschliessungsrecht

BGer 1C_275/2017 E. 2.2.1 (vgl. auch BGE 147 II 484)

«Art. 19 Abs. 1 RPG will mit dem Erfordernis der ausreichenden Erschliessung vor allem **polizeiwidrige Zustände** verhindern. Es soll sichergestellt sein, dass keine Bauten entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer- und gesundheitspolitische Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden. (...). Soweit der **Ausbaustandard** von Strassen zu beurteilen ist, sind hierfür in der Regel die **VSS-Normen** heranzuziehen, die indes nicht allzu schematisch und starr gehandhabt werden dürfen (...). Was als hinreichende Zufahrt gilt, hängt von der beanspruchten **Nutzung des Grundstücks** sowie von den **massgeblichen (namentlich örtlichen) Umständen des Einzelfalls** an.»



6. Bauzonen: Erschliessungsrecht

Hinreichende Zufahrt?

- BGer 1C_481/2020: Wohnhaus, 100.0 m Fussweg ab Parkplatz
- BGer 1C_603/2015: Wohnhaus, 60 Treppenstufen (Fussweg) ab Strassenniveau
- BGer 1C_476/2018: Asylzentrum Meiersboden, abgelegen und über nicht richtungsgetrennte Strasse mit einer Breite zwischen 3.2 m, 4.6 m und 5.4 m erreichbar

Fazit: Kasuistische Praxis; Zurückhaltung des Bundesgerichts;
BGE 121 I 65 E. 3a S. 68: «erhebliches Ermessen»
der lokalen Behörden