

1. TEIL:

Raumplanerische Instrumente zur Steuerung der Bautätigkeit

Inhaltsübersicht

I.	Richtplan	4
A.	Aufgabe und System der Richtplanung	4
B.	Mindestinhalt und Form des Richtplans	6
C.	Festsetzung und Verbindlichkeit des Richtplans	10
II.	Nutzungsplan	11
A.	Zur Nutzungsplanung insgesamt	11
B.	Rahmennutzungsplan	14
C.	Sondernutzungsplan	28
III.	Konzepte und Sachpläne des Bundes	33
IV.	Weitere raumplanerische Instrumente	36
A.	Gefahrenzonen	36
B.	Gewässerschutzbereiche, Grundwasserschutzzonen und Grundwasserschutzzonen	37
C.	Schutzzonen gemäss RPG	39
D.	Vogelreservate und Jagdbanngelände	41
V.	Instrumente zur Sicherung der Planung	41
A.	Planungszone	41
B.	Bausperre	42
C.	Projektierungszone	43
D.	Werkplan	44
E.	Baulinien	44

Literatur

AEMISEGGER HEINZ, Rechtsprechung, S. 8 ff.; BAUMANN ANDREAS/VAN DEN BERGH RALPH/GOSSWEILER MARTIN/HÄUPTLI CHRISTIAN/HÄUPTLI-SCHWALLER ERICA/SOMMERHALDER FORESTIER VERENA, Kommentar BauG AG; BERNER MISCHA, Planungs- und Baurecht; BERTSCHI MARTIN, Bauzonen; BRUNNER ARNOLD, in: Kommentar GschG/WBG Art. 19–21 GschG; FLÜCKIGER ALEXANDRE, Zones à bâtir; FRITZSCHE CHRISTOPH/BÖSCH PETER/WIPF THOMAS, Planungs- und Baurecht, S. 95 ff.; GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht; GSPONER DANIEL, Zone für öffentliche Bauten und Anlagen; HALLER WALTER/KARLEN PETER, Raumplanungs-, Bau und Umweltschutzrecht; HÄNNI PETER, Planungsrecht; HEER BALTHASAR, Bau- und Planungsrecht; JOOS MARKUS, Kommentar zum RPG; JOST FELIX, Bauzonen, S. 337 ff.; MARTI ARNOLD, Vornutzungsplan; MARTI ARNOLD, Schutzzonen; SEILER GERMANIER KATHARINA, Rechtsnatur; SIEGRIST MARKUS, Bausperre; SUTTER PATRICK, Haftung des Staates; THURNHERR DANIELA, Redimensionierung; TSCHANNEN PIERRE, in: Kommentar RPG, Art. 6 sowie Vorbem. zu Art. 6–12; TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Verwaltungsrecht; VOGEL STEFAN, Luftfahrtinfrastruktur; WAGNER PFEIFER BEATRICE, Besondere Regelungsbereiche, S. 201 ff.; WAGNER PFEIFER BEATRICE, Umweltrecht I, S. 91 ff.; WALDMANN BERNHARD, Entschädigungen; WALDMANN BERNHARD, Siedlungsgebiet; WALDMANN BERNHARD, Ideelle Immissionen; WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Handkommentar RPG.

Amtliche Publikationen

ARE, Ergänzung Leitfaden Richtplanung 2014; ARE, Konzepte und Sachpläne; ARE, Leitfaden Richtplanung; ARE/BWG/BUWAL, Naturgefahren; BAFU, Erläuterungen Störfallverordnung; BPUK/UVEK, Technische Richtlinien; EJPB/BRP, Erläuterungen.

I. Richtplan

A. Aufgabe und System der Richtplanung

- 1.1 Der Richtplan ist im RPG nicht näher definiert; seine Bedeutung erschliesst sich vordringlich aus den **Funktionen**, die der Gesetzgeber diesem Instrument zumisst. Diese Funktionen hat der Bundesgesetzgeber stetig erweitert. So ist der Richtplan heute nicht mehr nur als Instrument zur Koordination der auf den Raum gerichteten Planungen von Bund, Kantonen und Gemeinden anzusehen (Koordinationsrichtplan). Vielmehr hat er sich – wie schon in einigen Kantonen so vorgesehen¹ – zu einem Instrument zur behördenverbindlichen Ordnung des Raumes entwickelt (Betonung der Nutzungsrichtplanung; Richtplan als «Vornutzungsplan»)². Als solcher koordiniert der Richtplan nicht nur die Tätigkeiten der verschiedenen Planungsträger, sondern setzt auch die wesentlichen inhaltlichen Eckpunkte der nachfolgenden Nutzungsplanung.
- 1.2 Geregelt ist der Richtplan in Art. 6–12 RPG und Art. 4–13 RPV. Gestützt auf Art. 8 RPV hat das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) sodann technische Richtlinien für die Erstellung der Richtpläne verfasst, den **«Leitfaden Richtplanung»**. Der Leitfaden ist als eine für Aussenstehende (z.B. kantonale Planungsträger und Private) grundsätzlich unverbindliche Verwaltungsverordnung zu qualifizieren; die Einhaltung der technischen Richtlinien ist jedoch Thema im Genehmigungsverfahren vor dem Bundesrat, wobei in begründeten Fällen Abweichungen von den Richtlinien möglich sein sollen.³ Wer die Bedeutung des Leitfadens für den Vollzug mit Verweis auf dessen rechtliche Unverbindlichkeit schmälert, greift daher wohl zu kurz.
- 1.3 Zu unterscheiden sind die «Richtplanung» und der eigentliche «Richtplan».⁴ Die **Richtplanung** bezeichnet einen andauernden Prozess, der namentlich der Vorbereitung und Koordination der Erstellung des Richtplans – des eigentlichen Ergebnisses der Richtplanung – dient. Das RPG sieht hierfür die Erarbeitung von Grundlagen (Art. 6 RPG) und Regeln für die Zusammenarbeit der Behörden vor (Art. 7 RPG). Die Grundlagen bestehen aus Planungen über die einzelnen Sachbereiche nach Art. 6 Abs. 2 und 3 RPG und befassen sich insbesondere mit der Trennung

¹ Hinweise bei GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 28 f.

² MARTI, Vornutzungsplan, S. 53 f. Zu den Funktionen des Richtplans im früheren Recht auch HÄNNI, Planungsrecht, S. 104 f.

³ ARE, Leitfaden Richtplanung, S. 3, 19.

⁴ Zur Unterscheidung auch HÄNNI, Planungsrecht, S. 119 f.; TSCHANNEN, in: Kommentar RPG, Vorbem. zu Art. 6–12 Rz. 5.

des Siedlungsgebiets vom Nichtsiedlungsgebiet (Art. 4 Abs. 1 RPV). Dabei sind die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aus den Grundlagen ergeben sich insbesondere die tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten, die absehbaren Nutzungskonflikte und der sich daraus ergebende Koordinationsbedarf mit den Behörden des Bundes und anderer Kantone (Art. 7 RPG). Spätestens für den auf den Grundlagen beruhenden Richtplanentwurf sind die Mitwirkungsrechte gemäss Art. 4 Abs. 2 RPG (Bevölkerung) und Art. 10 Abs. 2 RPG (Planungsträger, Verbände) zu wahren. Die Mindestinhalte des eigentlichen Richtplans sind Gegenstand der Art. 8 und 8a RPG. Der Richtplan muss vom Bundesrat genehmigt werden (Art. 11 Abs. 1 RPG), bevor er für Bund und Nachbarkantone Verbindlichkeit erlangen kann (Art. 11 Abs. 2 RPG).

Der **Richtplan** ist nach wohl übereinstimmender Auffassung in der Lehre das zentrale Raumplanungsinstrument. Er dient der Koordination der Planungen auf allen staatlichen Ebenen – Bund, Kantone, Regionen und Gemeinden – und enthält Planungen für alle raumwirksamen Sachbereiche.⁵ Mit dem Richtplan bindet ein Kanton auch den Bund und die Nachbarkantone in seine Planungen mit ein und macht den Plan so zum Führungs- und **Koordinationsinstrument** für die gesamtkantonale räumliche Entwicklung.⁶ Als Koordinationsrichtplan stimmt der Richtplan die raumwirksamen Tätigkeiten auf horizontaler und vertikaler Ebene im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung ab (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. b RPG).⁷ In dieser koordinativ-programmatischen Funktion kann der Richtplan als Ergebnisprotokoll der durch ihn erfolgten Abstimmung betrachtet werden (Ausdruck davon ist Art. 5 RPV).⁸ Als eigentlichen **Vornutzungsrichtplan** lässt sich der Richtplan wohl erst seit der Revision des RPG vom 15. Juni 2012 bezeichnen. Der Richtplan hat heute auch inhaltlich aufzuzeigen, «wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll» (Art. 8 Abs. 1 lit. a RPG); im Bereich Siedlung muss er die vom Gesetzgeber festgelegten Mindestinhalte aufweisen (Art. 8a RPG).

5 Hinweise bei HÄNNI, Planungsrecht, S. 118 und WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Vorbem. zu Art. 6–12, Rz. 7. Vgl. auch den Beschrieb des Richtplans in BGer, Urteil 1C_101/2007 vom 26. Februar 2008, E. 4.1: «[...] Instrument zur behördenverbindlichen Abstimmung und Koordination der raumwirksamen Tätigkeit aller mit Planungsaufgaben beauftragten Hoheitsträger, insbesondere des Bundes, der Kantone und der Gemeinden»; ferner BGE 137 II 254, E. 3.2.

6 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Vorbem. zu Art. 6–12, Rz. 7. Vgl. auch HÄNNI, Planungsrecht, S. 130 f. Zum Richtplan als Führungsinstrument SEILER GERMANIER, Rechtsnatur, S. 28 f.

7 HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Rz. 186, 193 f.; HÄNNI, Planungsrecht, S. 130.

8 MARTI, Vornutzungsplan, S. 25 zum Richtplan nach der Konzeption des RPG 1979; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 2 Rz. 21, Art. 8 Rz. 5.

B. Mindestinhalt und Form des Richtplans

1. Räumliche Gesamtsicht

- 1.5 Die **Mindestinhalte** des Richtplans sind in Art. 8 f. RPG und Art. 5 f. RPY vorgegeben; nach wie vor haben die Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Richtpläne einen grossen Spielraum.⁹ Für das Siedlungsgebiet sind die Mindestinhalte detailliert festgelegt. Die Koordinationsfunktion des Richtplans kommt darin zum Ausdruck, dass die Kantone festlegen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben der Raumplanung zu erfüllen (Art. 8 Abs. 1 lit. b und c RPG). Seit dem 1. Mai 2014 hat der Richtplan sodann Festlegungen dahingehend zu enthalten, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll (Art. 8 Abs. 1 lit. a RPG).¹⁰
- 1.6 Die Planung der anzustrebenden räumlichen Entwicklung verunmöglicht den Kantonen, sich auf die Darstellung des Stands und der bisherigen Entwicklung zu beschränken und weitere Entwicklungen lediglich zu prognostizieren.¹¹ Verlangt ist, dass die Kantone mittels des Richtplans ihre räumliche Entwicklung aktiv steuern, basierend auf der von ihnen erstellten **räumlichen Gesamtsicht** (ihrer «Vision»¹²).

2. Grundlagen

- 1.7 Die Richtplaninhalte stützen sich auf **Grundlagen** in Form von Sachplanungen, Inventaren, Konfliktanalysen, Statistiken, Raumkonzepten etc., die im Rahmen der Richtplanung erarbeitet werden müssen (Art. 6 RPG und Art. 4 RPY).¹³ Diese liefern die für die Richtplanung notwendigen Informationen; ihnen lassen sich die Begründungen für einzelne Festlegungen des Richtplans entnehmen.¹⁴ Die Grundlagen bestehen aus den Planungen über die einzelnen Sachbereiche: Die Kantone stellen fest, welche Gebiete sich für die Landwirtschaft eignen; welche besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind; und welche durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind (bodenerhaltende, statische Nutzungen gemäss Art. 6 Abs. 2 RPG). Sie geben sodann Aufschluss über den Stand und die bisherige Entwicklung ihres Siedlungsgebietes; über Verkehr, Versorgung, öffentliche Bauten und Anlagen sowie über

⁹ AEMISEGGER, Rechtsprechung, S. 8.

¹⁰ Aussagen hinsichtlich der anzustrebenden räumlichen Entwicklung waren bis dahin lediglich Teil der «Grundlagen» gemäss aArt. 6 Abs. 1 RPG (AS 1979 1573), und dort auf die Darlegung der «Grundzüge» beschränkt.

¹¹ So schon WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 6 Rz. 10, noch im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Grundlagen.

¹² Botschaft RPG 2012, S. 1067. Art. 8 RPG verlangt einen Aktions- und keinen Zielplan (HÄNNI, Planungsrecht, S. 132).

¹³ ARE, Leitfaden Richtplanung, S. 9.

¹⁴ TSCHANNEN, in: Kommentar RPG, Art. 6 Rz. 2 f.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 6 Rz. 2.

ihr Kulturland (bodenverändernde Nutzungen gemäss Art. 6 Abs. 3 RPG). Dabei berücksichtigen die Kantone die Konzepte und Sachpläne des Bundes (inkl. Bauvorhaben, Art. 13 Abs. 2 RPG), die Richtpläne der Nachbarkantone sowie allfällige regionale Entwicklungskonzepte¹⁵ und Pläne (Art. 6 Abs. 4 RPG). Mit dem **Raumkonzept Schweiz** besteht nun auch ein erstes gesamtschweizerisches Strategiedokument zur Raumentwicklung, das von allen Staatsebenen gemeinsam entwickelt wurde und das in die Richtplanung einfließen soll. Die Planungen über die einzelnen Sachbereiche zeigen die tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten und die absehbaren Nutzungskonflikte; sie enthalten eine Beurteilung der möglichen Entwicklungen aus gesamtheitlicher Sicht (Art. 4 Abs. 2 RPV). Die Grundlagen liefern damit zentrale «Eckwerte» des darauf gestützten Richtplans.¹⁶ Nicht Gesetz und Verordnung, wohl aber die technischen Richtlinien des ARE enthalten gewisse Anforderungen an den Inhalt und die Darstellung der Grundlagen.¹⁷ Die Kantone bestimmen die Zuständigkeiten zur Erstellung der Grundlagen.¹⁸

3. Regelung der räumlichen Entwicklung

Als Ausfluss der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 haben die Kantone heute die **räumliche Entwicklung** direkt im Richtplan zu regeln; dieser Aspekt der Richtplanung ist damit nicht mehr nur Teil der Grundlagen und auch nicht mehr nur auf die Grundzüge beschränkt.¹⁹ Verlangt ist heute also die Festlegung einer «kantonalen Raumentwicklungsstrategie», die verschiedene Kantone schon vor der Revision in ihrem Richtplan verankert hatten.²⁰

Gemäss dem im März 2014 ergänzten «Leitfaden Richtplan» sind namentlich folgende **Inhalte**, unter Beachtung der Planungsziele und -grundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG, zu entwickeln:

- zukünftige räumliche Herausforderungen;
- Positionierung des Kantons;
- Entwicklungsziele und -strategien für Siedlung, Verkehr, Kulturland, Natur und Landschaft sowie Energie (inkl. räumliche Differenzierung; Zentrenstruk-

15 Ursprünglich verwies der Begriff auf die gemäss Art. 16 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG; AS 1997 2995) vom Bund subventionierten Entwicklungskonzepte. Das IHG wurde durch das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (SR 901.0) abgelöst, das diesen Begriff nicht mehr verwendet.

16 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 6 Rz. 2; vgl. zu den verschiedenen «Perspektiven» von Art. 6 auch Rz. 15.

17 ARE, Leitfaden, S. 9, 11; zu den Anforderungen an die Form auch TSCHANNEN, in: Kommentar RPG, Art. 6 Rz. 10 ff.

18 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 6 Rz. 8, sehen für einzelne Bereiche der Grundlagen zwingend die Zuständigkeit der kantonalen Fachstelle (Art. 31 RPG) gegeben. Auch nach TSCHANNEN, in: Kommentar RPG, Art. 6 Rz. 14, gehört es zu den unvertretbaren Obliegenheiten der Fachstelle, für die Grundlagen zu sorgen.

19 Zum alten Recht noch WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 6 Rz. 10 ff.

20 ARE, Ergänzung Leitfaden Richtplanung 2014, S. 4.

tur, Raumtypen, funktionale Räume wie Agglomerationen, Entwicklungsschwerpunkte, prägende Natur- und Landschaftsräume, zusammenhängende Landwirtschaftsräume); sowie

- Verteilung der zukünftig erwarteten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung auf die verschiedenen Raumtypen.²¹

1.10 Ergänzt werden die Vorgaben zum Richtplaninhalt durch Art. 8a RPG für den Bereich der **Siedlung**. Der Richtplan legt in diesem Bereich insbesondere fest:

- wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird;
- wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt werden und eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sichergestellt wird;
- wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird;
- wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den (neuen) Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen²²; sowie
- wie die Siedlungserneuerung gestärkt wird.

1.11 Die Unterscheidung zwischen **Siedlungsfläche und Bauzone** bedingt, dass der Richtplan sowohl planerisch-konzeptionelle Aussagen zum Siedlungsgebiet (Horizont 25 Jahre) als auch rechnerische Aussagen zur Bauzonendimensionierung (Horizont 15 Jahre) enthalten muss.²³ Zentral für diese Festlegungen ist die erwartete Bevölkerungsentwicklung. Dabei belässt Art. 5a Abs. 2 RPV den Kantonen erhebliche Freiräume, indem diese in begründeten Fällen gar von einer Bevölkerungsentwicklung ausgehen dürfen, die das hohe Szenario des Bundesamts für Statistik (BFS) überschreiten. Mit diesem Kniff des Verordnungsgebers können die Kantone die Verpflichtung zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG) freilich sehr leicht umgehen. Die Problematik überdimensionierter Bauzonen soll also auch mit einem planerischen Federstrich entschärft werden können.²⁴ Mit der Ausrichtung auf eine Siedlungsentwicklung nach innen gibt das revidierte RPG den Aspekten der Verdichtung und Siedlungsbegrenzung besonderes Gewicht. Kernanliegen und Hauptvoraussetzung dazu ist die konsequente Mobilisierung der inneren Raumreserven.²⁵

21 ARE, Ergänzung Leitfaden Richtplanung 2014, S. 8 f.

22 Zu diesem Zweck haben Bund und Kantone zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen erarbeitet, die trotz ihrer systematischen Einordnung bei Art. 15 Abs. 5 RPG vor allem in der Richtplanung zum Tragen kommen sollen; so BPUK/UVEK, Technische Richtlinien, S. 3.

23 ARE, Ergänzung Leitfaden Richtplanung 2014, S. 4, 18. Die Methoden zur Berechnung des Baubedarfs sind vielfältig (VGer BE, Urteil 100.2010.244 vom 1. März 2011, E. 4.8).

24 Kritisch auch FLÜCKIGER, Zones à bâtir, S. 125 ff. Überdimensionierte Bauzonen sind gesetzeswidrig (u.a. BGE 140 II 25, 31, E. 4.3; BGE 136 II 204, 211, E. 7; BGE 116 Ia 221, E. 3b; BGE 117 Ia 302, E. 4b). Dazu auch AEMISEGGER, Rechtsprechung, S. 15 ff.

25 ARE, Ergänzung Leitfaden Richtplanung 2014, S. 13.

Die Mindestrichtplaninhalte im Bereich Siedlung sollen in der **zweiten Etappe der Revision des RPG** durch Mindestinhalte im Bereich Verkehr (Art. 8b E-RPG²⁶), im Bereich Landwirtschaft, Wald, Natur und Landschaft sowie Naturgefahren (Art. 8c E-RPG), im Bereich Energie, Versorgung und Entsorgung (Art. 8d E-RPG) sowie im Bereich Untergrund (Art. 8e E-RPG) ergänzt werden. Der angepasste Leitfaden Richtplanung nimmt heute schon einige dieser Inhalte als zwingend notwendig an.²⁷ Mit Inkrafttreten des auf den Zweiwohnungsartikel (Art. 75b BV) gestützten ZWG am 1. Januar 2016 wurden die Art. 8a Abs. 2 und 3 RPG, wonach die Kantone in ihren Richtplänen Gebiete bezeichnen, in denen Massnahmen betreffend Erst- und Zweitwohnungen ergriffen werden müssen, aufgehoben. Siehe zu Massnahmen der Kantone auf Stufe Richtplan nun Art. 3 Abs. 1 ZWG.

1.12

Gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG bedürfen Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan (sog. **Richtplanvorbehalt**).²⁸ Die Planungspflicht gemäss Art. 2 RPG wird damit – für Aufgaben mit qualifizierter Raumwirksamkeit – entsprechend dem planerischen Stufenbau ergänzt. Schon vor dieser Revision enthielt Art. 17 TVA einen Richtplanvorbehalt für Abfallanlagen²⁹ und auch die Rechtsprechung hat für verschiedene Anlagen mit qualifizierter Raumwirksamkeit Verankerungen im Richtplan gefordert (bejaht für ein grösseres Einkaufszentrum³⁰ und eine Autorundstrecke³¹; verneint für ein Kleinwasserkraftwerk³² und einen Museumskomplex beim Bahnhof Lausanne³³). Indizien für die Notwendigkeit einer Verankerung im Richtplan sind eine grosse Flächenbeanspruchung, Nutzungskonflikte, eine bedeutende Beeinflussung der Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons, die Erzeugung grosser Verkehrsströme, die Verursachung hoher Kulturlandverluste sowie hohe Umwelt-, Natur- und Landschaftsbelastungen.³⁴

1.13

4. Form

Die **Form des Richtplans** ist im RPG nicht festgelegt. Art. 6 Abs. 1 RPV sieht vor, dass der Richtplan aus einer Karte und aus Text besteht, die durch wechselsei-

1.14

26 Entwurf zur zweiten Etappe der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 5. Dezember 2014 (ARE, Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) – 2. Etappe, www.are.admin.ch > Raumentwicklung & Raumplanung > Raumplanungsrecht > Revision RPG > Revision RPG 2).

27 ARE, Ergänzung Leitfaden Richtplanung 2014, S. 8 f.

28 Das Bundesgericht verlangt eine vorgängige Anpassung des Richtplans vor allem bei grösseren, ins Gewicht fallenden Änderungen, «also dort, wo es um Vorhaben geht, die sich verantwortlich in den Raum nur dadurch einfügen lassen, dass sie die Richtplanung durchlaufen» (BGE 119 Ia 362, E. 4a).

29 Zum Gehalt dieser Bestimmung BGE 126 II 26, E. 4b.

30 BGer, Urteil 1C_415/2009 vom 21. Januar 2010, E. 2.4 (wobei auch das kantonale Recht die Abstimmung im Richtplan verlangte).

31 BGE 137 II 254 (Pra 2011 Nr. 114).

32 BGE 140 II 262.

33 BGer, Urteil 1C_15/2014 vom 8. Oktober 2014, E. 6.

34 ARE, Ergänzung Leitfaden Richtplanung 2014, S. 29; HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Rz. 197; HÄNNI, Planungsrecht, S. 109 f.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 8 Rz. 6.

tige Verweisungen miteinander verbunden sind. Ergänzt wird der Richtplan durch Erläuterungen (Art. 7 RPV). Seit der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 ist die räumliche Darstellung des Siedlungsgebiets zentral (Art. 8a Abs. 1 RPG). Der ergänzte Leitfaden Richtplan sieht hierfür drei Varianten vor, wobei Variante C auf die kartografische Darstellung ganz verzichtet; dies erscheint mit dem Wortlaut von Art. 6 RPV kaum vereinbar.

C. Festsetzung und Verbindlichkeit des Richtplans

- 1.15 Der Richtplan ist **für Behörden verbindlich** (Art. 9 Abs. 1 RPG). Er bindet insbesondere die Gemeinden in der nachfolgenden Nutzungsplanung. Den Gemeinden verbleibt jedoch ein Anordnungsspielraum. Dieser Anordnungsspielraum stellt sicher, dass bei der Festsetzung von Bauzonen auf örtliche Besonderheiten wie spezielle topografische Verhältnisse oder den Stand der Erschliessung angemessen Rücksicht genommen werden kann.³⁵ Die Rechtsprechung lässt darüber hinaus **Abweichungen vom Richtplan** zu, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind, sodass es unzumutbar erscheint, vorher den Richtplan förmlich zu ändern.³⁶ § 16 Abs. 2 PBG ZH sieht die Möglichkeit der Abweichung explizit vor. Überdies erlaubt der Zürcher Richtplan selbst, dass die Nutzungsplanung in begründeten Fällen durch Ausscheidung einer Freihaltezone, einer Erholungszone oder einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen das Landwirtschaftsgebiet «durchstossen» kann.³⁷
- 1.16 Gemäss Lehre und Rechtsprechung entfaltet der Richtplan als raumordnungspolitisches Führungsinstrument³⁸ weder rechtsverbindliche Wirkungen für Private noch berührt er deren Vertrauensschutz- oder Rechtssicherheitsinteressen.³⁹ Private sind in der Folge regelmässig nicht berechtigt, den Richtplan anzufechten.⁴⁰ Die **Anfechtungsmöglichkeiten** richten sich denn auch primär gegen den Nutzungs-

35 So z.B. Richtplan ZH vom 18. März 2014, 2.2-1. So schon BGE 107 Ia 77, E. 2b.

36 BGE 107 Ia 77, E. 2b; BGE 119 Ia 362, E. 4. Dazu etwa FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Planungs- und Baurecht, S. 114; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 9 Rz. 19; AEMISEGGER, Rechtsprechung, S. 8 ff.

37 Richtplan ZH vom 18. März 2014, 2.2-1, 3.2-1 f. Dazu auch GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 37 f.

38 Die Rechtsform des Richtplans ist vom RPG nicht vorgegeben und entzieht sich den üblichen Kategorien; vgl. HETTICH, Handlungsformen, Rz. 20.68; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 36 Rz. 5.

39 So etwa RRB Nr. 1468 vom 3. Oktober 2007 (Stimmrechtsbeschwerde gegen Beschluss des KR ZH vom 26. März 2007 betreffend Festsetzung des kantonalen Richtplans; vgl. dazu ROSSKOPF, Kantonsratsbeschluss, S. 23; SEILER GERMANIER, Rechtsnatur, S. 27 ff.). Siehe weiter zum Rechtsschutz HÄNNI, Planungsrecht, S. 542 ff. und zur Grundeigentümerverbindlichkeit S. 134 f.; sowie WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 9 Rz. 2, 10 und 33 zum Rechtssicherheits- und Vertrauensschutz.

40 BGer, Urteil 1A.125/2005 vom 21. September 2005, E. 2.1. Gemäss BGE 121 II 430, E. 1, und BGE 119 Ia 285, E. 3c, zieht das Bundesgericht eine Zulassung der Anfechtung eines Richtplans dann in Erwägung, wenn dieser sich inhaltlich quasi zur Verfügung (Baubewilligung) verdichtet – dies freilich im Kontext der alten Bundesrechtspflege.

plan, wobei eine akzessorische Anfechtung des übergeordneten Richtplans möglich ist.⁴¹ Angesichts der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung können Gemeinden Richtpläne wegen Verletzung der Gemeindeautonomie anfechten.⁴² Ungeachtet dessen entfalten die Festlegungen im Richtplan – vor allem in Form des heutigen Vornutzungsplans – doch erhebliche Vorwirkungen auf die nachfolgende Nutzungsplanung. Dennoch muss ein betroffener Grundeigentümer mit einer Anfechtung und ggf. mit der Geltendmachung von Ansprüchen aus materieller Enteignung bis zur Verabschiedung des Nutzungsplans zuwarten.

Das RPG macht den Kantonen nur wenige Vorgaben für das **Verfahren zur Festsetzung des Richtplans**; grundsätzlich sind die Kantone hier frei (Art. 10 Abs. 1 RPG). In aller Regel wird der Richtplan durch den Regierungsrat, nur ausnahmsweise durch das Parlament festgelegt; ein Referendum gegen den Richtplan ist in den meisten Kantonen nicht möglich.⁴³ Die in Art. 4 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 2 RPG statuierten Mitwirkungsrechte sind zu wahren.⁴⁴ Art. 7 RPG sieht eine Pflicht zur Zusammenarbeit mit Behörden des Bundes, der Nachbarkantone und gegebenenfalls den Behörden des benachbarten Auslands vor. Schliesslich muss der Richtplan vom Bundesrat genehmigt werden (Art. 11 RPG). 1.17

Gemäss Art. 9 Abs. 2 RPG werden die Richtpläne **überprüft und nötigenfalls angepasst**, sofern sich die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist. Generell sollen Richtpläne, auch ohne besonderen Anlass, in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet werden (Art. 9 Abs. 3 RPG). 1.18

Für das Verfahren der Richtplanung sei auf die Ausführungen in Rz. 7.■■ ff. verwiesen. 1.19

II. Nutzungsplan

A. Zur Nutzungsplanung insgesamt

Aus Art. 75 Abs. 1 BV leitet sich die Pflicht der Kantone ab, eine Raumplanung festzulegen, welche der **zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens** und der geordneten Besiedlung des Landes dient.⁴⁵ Dieses Ziel macht die Zuweisung des Bodens zugunsten verschiedener Nutzungsarten notwendig, um den konfligierenden Nutzungsinteressen gerecht zu werden.⁴⁶ 1.20

41 BGE 119 Ia 285, E. 3b.

42 BGE 120 Ia 56, E. 3a. Vgl. auch BGE 111 Ia 129, E. 3 (Ablauf der Frist zur Anfechtung mittels Autonomiebeschwerde).

43 Siehe für eine Übersicht WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 10 Rz. 9 f. oder HÄNNI, Planungsrecht, S. 142.

44 So insbesondere diejenigen der Gemeinden; vgl. BGE 136 I 265.

45 Ausführlich RUCH, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 75.

46 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Vorbem. zu Art. 14–27 Rz. 1.

- 1.21 Art. 75 Abs. 1 BV verleiht dem Bund lediglich eine **Grundsatzgesetzgebungskompetenz**⁴⁷, weshalb das RPG – im Sinne eines Rahmengesetzes – die Nutzungsplanung nicht abschliessend regelt, aber die Grundzüge in einem eigenen Kapitel (Art. 14–27 RPG) festhält.

1. Begriff und Arten

- 1.22 «Nutzungspläne ordnen die zulässige Nutzung des Bodens», wie Art. 14 Abs. 1 RPG statuiert. Entsprechend geht es um die Unterscheidung und Trennung von Zonen nach Dichte und Nutzungsart. Der Nutzungsplan legt dabei **Art, Ort und Mass der Bodennutzung** grundeigentümerverbindlich und parzellenscharf fest.⁴⁸ Diese Festlegung gibt jedoch nur Auskunft über die zulässige Nutzung; aus ihr erwächst i.d.R. keine Verpflichtung, von der möglichen Nutzung Gebrauch zu machen.⁴⁹
- 1.23 Der Begriff des «Nutzungsplans» umfasst sowohl den eigentlichen **Plan in Kartenform als auch die dazugehörigen Nutzungsvorschriften**. Während der Plan i.d.R. die Zuordnung der einzelnen Parzellen in unterschiedliche Zonen vornimmt, konkretisieren die Nutzungsvorschriften die in den einzelnen Zonen zulässige Nutzung.
- 1.24 In Lehre und Rechtsprechung werden zwei Arten von Nutzungsplänen unterschieden: Einerseits der **Rahmennutzungsplan**, welcher im Sinne eines durch Bauvorschriften ergänzten Zonenplans die nutzungsrechtliche Grundordnung bestimmt (vgl. hierzu ausführlich Rz. 1.35 ff.), andererseits der **Sondernutzungsplan**, welcher die zonenmässige Grundordnung weiterführen, differenzieren oder gar überlagern kann (vgl. hierzu ausführlich Rz. 1.77 ff.).⁵⁰

2. Aufgabe und System

- 1.25 Neben der Begriffsbestimmung hebt Art. 14 Abs. 1 RPG auch die ordnende Funktion von Nutzungsplänen hervor. Die zugelassene Bodennutzung soll **parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich** festgelegt werden, um die übergeordneten Ziele der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens sowie der geordneten Besiedlung des Landes sicherzustellen.⁵¹ Schwergewichtig setzt der Nutzungsplan die Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet durch.⁵² In diesem Sinne ist die Festlegung der Nutzungszonen in Erfüllung des Raumplanungsauftrags auch als zulässige Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Eigen-

47 RUCH, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 75 Rz. 27 f.

48 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 7.

49 Botschaft RPG 1978, S. 1022; EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Art. 14 Rz. 3 f.; vgl. jedoch zum neuen Art. 15a RPG Rz. 1.48 ff.

50 HÄNNI, Planungsrecht, S. 146.

51 Vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 147.

52 M.w.H. HÄNNI, Planungsrecht, S. 147.

tumsordnung von den Grundeigentümern hinzunehmen, und zwar grundsätzlich entschädigungslos.⁵³

Die Nutzungsplanung ist nicht völlig losgelöst umsetzbar, sondern hat sich **in weitere, übergeordnete Zusammenhänge einzupassen**, insbesondere in die Richtplanung, welche den raumplanerischen Bezugspunkt vorgibt.⁵⁴ Darüber hinaus ist auch übergeordnetes Verfassungs- oder Gesetzesrecht zu berücksichtigen. Zu denken ist dabei insbesondere an die einschlägigen Bestimmungen betreffend Wald (WaG), Gewässer (GSchG) und Naturschutz (NHG). 1.26

3. Mindestinhalt des Nutzungsplans

Gemäss Art. 14 Abs. 2 RPG unterscheiden die Nutzungspläne vorab **Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen**.⁵⁵ Obwohl die Gesetzesbestimmung von Nutzungsplänen in der allgemeinen Form spricht, sind damit ausschliesslich Rahmennutzungspläne gemeint.⁵⁶ In ihrer Gesamtheit müssen die Nutzungszonen, unter Ausklammerung des Waldes (Art. 18 Abs. 3 RPG), eine flächendeckende, lückenlose Ordnung herstellen.⁵⁷ Mittels Nutzungszonen wird das Gebiet parzellenscharf unterschiedlichen Zonen zugeteilt, welche im Zusammenspiel mit der zugehörigen Nutzungsordnung verbindlich Auskunft über die zulässige Nutzungsart und -intensität, die Immissionstoleranz und die allenfalls geltende Regelbauweise geben.⁵⁸ 1.27

Art. 18 Abs. 1 RPG ermächtigt die Kantone, die drei **Grundnutzungszonen des RPG**⁵⁹ weiter zu differenzieren und weitere Hauptnutzungszonen vorzusehen.⁶⁰ 1.28

Sondernutzungspläne, welche die durch den Rahmennutzungsplan geschaffene Grundordnung abändern oder überlagern, können, je nach kantonaler Ausgestaltung, in unterschiedlicher Gestalt vorliegen (für einen Überblick siehe Rz. 1.82 ff.). 1.29

4. Verbindlichkeit des Nutzungsplans

Über die **Rechtsnatur** der Nutzungspläne (sowohl Rahmennutzungs- als auch Sondernutzungspläne) schweigt sich das Gesetz selbst aus. Gemäss Lehre und bundes- 1.30

53 So etwa BGE 105 Ia 330, E. 3c. Auf den Lehrstreit, ob in dieser Festlegung eine inhaltsgestaltende oder inhaltsbeschränkende Regelung gesehen werden soll, wird hier nicht eingegangen; vgl. weiterführend WALDMANN, in: Basler Kommentar BV, Art. 26 Rz. 9 f.; VALLENDER/HETTICH, in: St. Galler Kommentar BV, Art. 26 Rz. 13 f.

54 Vgl. Art. 26 Abs. 2 RPG, welcher statuiert, dass Nutzungspläne auf Übereinstimmung mit dem Richtplan geprüft werden. Zur Einordnung des Nutzungsplans als Instrument ausführlich BGER, Urteil 1C_7/2012 vom 11. Juni 2012, E. 2.3.

55 Vgl. dazu Rz. 1.36 ff.

56 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 19.

57 HÄNNI, Planungsrecht, S. 148; Botschaft RPG 1978, S. 1023.

58 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 22 f.

59 Dazu ausführlich EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Art. 14 Rz. 10 lit. c.

60 M.w.H. HÄNNI, Planungsrecht, S. 150.

gerichtlicher Praxis handelt es sich um eine Zwischenform zwischen Rechtssatz und Einzelverfügung.⁶¹ Nutzungspläne sind gemäss Art. 21 Abs. 1 RPG für jedermann verbindlich. Entsprechend werden sie vor Erlass oder Änderung öffentlich aufgelegt (Art. 33 Abs. 1 RPG) und den Betroffenen muss eine Beschwerdemöglichkeit gewährt werden (Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG).⁶²

- 1.31 Die **Verbindlichkeit** des Nutzungsplans tritt mit der formell rechtskräftigen Genehmigung durch die kantonale Behörde ein.⁶³
- 1.32 Da es sich bei der Raumplanung um eine ständige Aufgabe handelt, die **veränderte Verhältnisse** und neue Erkenntnisse zu berücksichtigen hat, sind Nutzungspläne nicht in Stein gemeisselt.⁶⁴ Gleichwohl würde eine fortwährende und anlasslose Änderung der Nutzungspläne den Grundsatz der Planbeständigkeit unterlaufen. Entsprechend statuiert Art. 21 Abs. 2 RPG, dass Nutzungspläne nur bei Vorliegen erheblich veränderter Verhältnisse überprüft und nötigenfalls angepasst werden.⁶⁵
- 1.33 Für das **Verfahren** der Nutzungsplanung sei auf die Ausführungen in Rz. 7.75 ff. verwiesen.

5. Verhältnis von Richt- und Nutzungsplanung

- 1.34 Bezüglich ihres Inhalts hat sich die Nutzungsplanung in den vom RPG vorgegebenen planerischen Stufenbau einzugliedern und an den **Vorgaben des Richtplans** zu orientieren. Untergeordnete und sachlich gerechtfertigte Abweichungen des Nutzungsplans von der Richtplanung sind zulässig.⁶⁶

B. Rahmennutzungsplan

1. Begriff und Funktion des Rahmennutzungsplans

- 1.35 Rahmennutzungspläne, die oft auch als – freilich durch Bauvorschriften ergänzter – Zonenplan, Siedlungsplan oder Grundnutzungsplan bezeichnet werden, halten die allgemeine **Grundordnung** für die Nutzung des Bodens fest, indem sie das Gebiet in Teilgebiete verschiedener Nutzungsart und Nutzungsintensität sowie verschiedener Regelbauweise und Immissionstoleranz einteilen.⁶⁷ Die Vorschriften

61 Vgl. BGE 119 Ia 141, E. 5c; ausführlich JOST, Bauzonen, S. 340.

62 Zur verbleibenden Bedeutung von Art. 33 RPG siehe GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 204 ff.

63 Art. 26 Abs. 3 RPG, m.w.H. WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 21 Rz. 6 f.

64 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 21 Rz. 11.

65 Ausführlich zu den einzelnen Voraussetzungen WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 21 Rz. 14 ff.; zur Planbeständigkeit auch AEMISEGGER, Rechtsprechung, S. 10 ff. m.H. auf die Rechtsprechung; weiter z.B. BGE 140 II 25; BGer, Urteil 1C_252/2012 vom 12. März 2013.

66 Vgl. BGE 120 Ib 207, E. 5, dazu auch Rz. 1.15 ff. zur Verbindlichkeit der Richtplanung.

67 Vgl. etwa für den Kanton St. Gallen Art. 9 BauG SG, welcher vom «Zonenplan» spricht.

der Art. 14–18 RPG beziehen sich nur auf Rahmennutzungspläne. Gemäss Art. 14 Abs. 2 RPG unterscheiden Rahmennutzungspläne primär Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen, die nachfolgend näher betrachtet werden.

2. Zonentypen nach Bundesrecht

a) Bauzonen

Die Ende April 2014 ausser Kraft getretene Fassung von Art. 15 RPG war darauf angelegt, den Kantonen und Gemeinden bei der erstmaligen Ausscheidung von Bauzonen im Sinn des RPG die notwendigen Vorgaben zu machen.⁶⁸ Entsprechend statuierte der Artikel, dass die Bauzone dasjenige Land umfasst, das sich zur Überbauung eignet und entweder bereits weitgehend überbaut ist oder innerhalb der nächsten 15 Jahre benötigt und erschlossen wird.⁶⁹ Obwohl die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Fassung des Art. 15 RPG nun differenziertere Voraussetzungen an die Neuzuweisung von Boden in eine Bauzone stellt, hat sie am etablierten **Begriff der Bauzone** nichts Grundlegendes geändert. 1.36

Art. 15 RPG gibt die Kriterien vor, mit welchen die kantonalen und kommunalen Planungsträger im Rahmen der Zonenplanung die Bauzone dimensionieren. Die im Gesetz aufgelisteten Parameter, welche eine Zuweisung eines Gebiets in eine Bauzone erlauben, führen dazu, dass die Bauzone als **unmittelbar anwendbarer Begriff des Bundesrechts** anzusehen ist, an dessen Umschreibung und dessen Einzonungsvoraussetzungen die Kantone gebunden sind. Mithin dürfen sie den Begriff weder enger noch weiter fassen.⁷⁰ Kantone dürfen jedoch eine Differenzierung der Bauzone vornehmen, indem sie Zonen unterschiedlicher Nutzungsart, Nutzungsdichte und Bauweise vorsehen.⁷¹ 1.37

Der Gesetzgeber hält nun ausdrücklich fest, dass bestehende, **überdimensionierte Bauzonen** zu reduzieren sind (Art. 15 Abs. 2 RPG), was altrechtlich aus der Planungspflicht und den Planungsgrundsätzen hervorging.⁷² Massstab für die Überdimensionierung bildet, aufgrund verschiedenster Voten in den Räten, in erster Linie die Vorgabe von Art. 15 Abs. 1 RPG, wonach Bauzonen dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen sollen.⁷³ Entgegen dem relativ klaren Wortlaut von Art. 15 Abs. 4 RPG wird in der Lehre auch die Auffassung vertreten, die Kriterien für die Neuzuweisung von Land in eine Bauzone seien auch für die Redimensionierung anzuwenden.⁷⁴ Die Frage wird sich kaum als praktisch relevant erwei- 1.38

⁶⁸ Botschaft RPG 2010, S. 1071.

⁶⁹ Vgl. den Wortlaut von aArt. 15 RPG (AS 1979 1573).

⁷⁰ M.w.H. HÄNNI, Planungsrecht, S. 153 f.; BGE 116 Ia 197, E 2b.

⁷¹ Vgl. Rz. 1.57 ff.

⁷² Vgl. dazu z.B. BGE 140 II 25, E. 3 m.w.H. (in dem aufgrund des Inkrafttretens von Art. 75b BV auch der Bezug zu Art. 21 RPG hergestellt wird); Botschaft RPG 2010, S. 1071 f.

⁷³ Siehe Votum Bundesrätin Leuthard, Amtl. Bull. NR 2012, S. 115, sowie Amtl. Bull. NR 2011, S. 1793; zudem Amtl. Bull. SR 2010, S. 899, wo ausschliesslich von «Neueinzonungen» gesprochen wird. So auch Botschaft RPG 2010, S. 1073.

⁷⁴ GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 43.

sen: Viele der in Abs. 4 aufgeführten Kriterien (z.B. Eignung, Kulturlandschutz) sind bei der Durchführung von planerischen Massnahmen (wie einer Redimensionierung der Bauzone) ohnehin als Ausfluss der Planungsziele und -grundsätze zu beachten.⁷⁵

- 1.39 Bei der Ausscheidung neuer Bauzonen sind die Planungsziele und -grundsätze zu beachten, die in Art. 1 und 3 RPG niedergelegt sind und im Wesentlichen den Verfassungsauftrag von Art. 75 Abs. 1 BV umsetzen; dies bedingt eine raumplanerische Interessenabwägung.⁷⁶ Im Vordergrund stehen hier das **Trennungs- und das Konzentrationsprinzip**.⁷⁷ Das Trennungsprinzip fordert, dass Bau- und Nichtbaugebiete klar zu trennen sind. Diesem Anliegen dient auch das Konzentrationsprinzip, wonach verschiedene Nutzungen örtlich sinnvoll zusammengefasst werden sollen; Bauten und Anlagen sind grundsätzlich auf räumlich zusammenhängende, vom umliegenden Nichtsiedlungsgebiet klar abgegrenzte und auf das Notwendige beschränkte Zonen zu konzentrieren.⁷⁸ Die Schaffung von Kleinstbauzonen ist entsprechend nur unter restriktiven Voraussetzungen möglich.⁷⁹
- 1.40 Gemäss aArt. 15 lit. a RPG⁸⁰ war das **weitgehend überbaute Gebiet** grundsätzlich stets der Bauzone zuzuweisen. Auch unter neuem Recht gilt aufgrund des Konzentrationsprinzips weiterhin, dass generell kompakte Bauzonen auszuscheiden und die Bauzonenflächen auf das Notwendige zu beschränken sind.⁸¹

aa) Eignung

- 1.41 Bei bestehenden Bauzonen kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass sie der altrechtlichen wie auch geltenden Voraussetzung der «Eignung» als Bauland genügen. Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG knüpft damit nahtlos an die altrechtliche Regelung an.⁸² Gegenstand der Eignungsprüfung ist die Frage, ob das Gebiet grund-

75 Ähnlich THURNHERR, Redimensionierung, S. 226, die im Zusammenhang von Abs. 2 in den von Abs. 4 angeführten Kriterien von Orientierungspunkten spricht.

76 Siehe AEMISEGGER, Rechtsprechung, S. 15 f. Weiter BGer, Urteil 1C_15/2013 vom 9. August 2013; BGE 117 Ia 302, E. 4b; BGer, Urteil 1C_119/2007 vom 13. November 2008. Zur Anwendung der Planungsziele und -grundsätze etwa BGer, Urteil 1C_145/2008 vom 3. Juli 2008. Zur Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen BGE 134 II 217 (Pra 2009 Nr. 3).

77 BGE 116 Ia 335, E. 4. Zum Konzentrationsprinzip und dessen analoger Anwendung auf die Intensivlandwirtschaftszone («landwirtschaftliche Bauzonen») jüngst BGE 141 II 50, E. 2.5 und 2.6. Siehe BGer, Urteil 1A.27/2002 vom 20. August 2002, E. 5.4; BGer, Urteil 1P.37/2003 vom 12. September 2003, E. 4.2.4.

78 BGer, Urteil 1A.27/2002 vom 20. August 2002, E. 5.4.3 m.w.H. Siehe auch schon BGE 116 Ia 335, E. 4.

79 Vgl. zuletzt BGer, Urteil 1C_374/2011 vom 14. März 2012, E. 2.1 ff. betreffend die Schaffung einer unzulässigen Kleinstbauzone mittels Einzonung von drei Grundstücken; vgl. auch BGE 132 II 218, E. 4.2.3.

80 AS 1979 1573.

81 BGE 136 II 204, E. 6.2.2; BGE 123 I 175, E. 3; BGE 116 Ia 335, E. 4; BGer, Urteil 1C_119/2007 vom 13. November 2008; Botschaft RPG 2010, S. 1073; vgl. zur Frage der Redimensionierung bestehender Bauzonen THURNHERR, Redimensionierung, S. 219 ff.

82 Vgl. Botschaft RPG 2010, S. 1071.

sätzlich als Bauland taugt und ob es für die vorgesehene Nutzung geeignet ist.⁸³ So beeinflusst die **tatsächliche Situation** die Eignung, etwa wenn die natürliche Lage einer Parzelle ungünstig ist. Zu denken ist dabei an Sicherheitsrisiken durch Hangrutsche, Lawinen⁸⁴ oder Erschütterungen.⁸⁵ Auch Immissionen durch Lärm und Luftverschmutzung können die Eignung eines Gebiets, insbesondere zum Zwecke der Wohnnutzung, beeinträchtigen (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG).

Im Rahmen der Beurteilung der tatsächlichen Situation sind gemäss WALDMANN/HÄNNI ausserdem bereits bestehende Siedlungsstrukturen sowie der Stand der Groberschliessung des Gebiets zu berücksichtigen.⁸⁶ Nach dieser Auffassung sind neben der tatsächlichen Situation auch **rechtliche Rahmenbedingungen** für die Beurteilung der Eignung massgeblich. So könnten Vorschriften des eidgenössischen Umweltrechts die Überbaubarkeit eines Gebiets beschränken oder gar ausschliessen.⁸⁷ Die Planungsziele und -grundsätze der Art. 1 und 3 RPG verlangen danach selbst bei der Frage der Eignung eine Abwägung der Interessen an der Überbauung bspw. mit den Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes, dem Anliegen an genügend Landwirtschaftsflächen oder weiteren regionalpolitischen Interessen.⁸⁸ 1.42

bb) Voraussichtlicher Bedarf für 15 Jahre

Bauzonen sollen so dimensioniert sein, dass sie den voraussichtlichen **Bedarf der nächsten 15 Jahre** decken. Die Bestimmung soll somit verhindern, dass zu grosse Bauzonen entstehen bzw. ausgeschieden oder beibehalten werden, was eine ungeordnete Besiedlung (Streubauweise) nach sich ziehen könnte.⁸⁹ Der Zeithorizont von 15 Jahren gilt gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG allgemein für die Festlegung der Bauzone und wird für die Neuzuweisung von Land in Abs. 4 nochmals qualifiziert unterstrichen. 1.43

Die **Bedarfsabklärung** hat die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft zu berücksichtigen und sich auf sämtliche Nutzungen zu beziehen, die in Bauzonen typisch sind. Entsprechend sind auch allfällige kantonale rechtliche Unterarten der Bauzone bedarfsgerecht zu dimensionieren.⁹⁰ Der Prognosezeitraum von 15 Jahren stellt dabei das obere Limit für die Bemessung der Bauzone dar; die Gemeinde kann gestützt auf die Planungsgrundsätze auch eine restriktivere Siedlungsplanung 1.44

83 Botschaft RPG 1978, S. 1023.

84 BGer, Urteil 1C_493/2013 vom 28. Januar 2014.

85 M.w.H. WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 15 Rz. 16.

86 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 15 Rz. 17.

87 Zu denken ist dabei etwa an den Grundwasserschutz (Art. 20 f. GSchG), den Schutz der Moorlandschaften (Art. 78 Abs. 5 BV; Art. 5 Abs. 1 lit. a HMV), die Regelungen betreffend Waldareale (Art. 2 und 12 WaG); bezüglich Lärmimmissionen vgl. Art. 24 USG und BGer, Urteil 1A.132/1999 vom 25. Januar 2000, E. 2b/bb.

88 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 15 Rz. 18 m.w.H.; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 43, zählt dagegen nur tatsächliche Gegebenheiten zur Eignung.

89 Vgl. schon Botschaft RPG 1978, S. 1024.

90 M.w.H. BGE 114 Ia 254, E. 3e.

vorsehen.⁹¹ In der Praxis existierten je nach Kanton unterschiedliche Methoden zur Berechnung des Fassungsvermögens von Bauzonen, was zu unterschiedlicher Bauzonendimensionierung von Kanton zu Kanton führte. Neu soll mittels der **Technischen Richtlinien Bauzonen**, die den Auftrag von Art. 15 Abs. 5 RPG erfüllen, eine Methode massgebend sein, welche die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, insbesondere bezüglich der gesamten Grösse der Bauzonen im Kanton regelt, den Kantonen jedoch weiterhin freie Methodenwahl für die innerkantonale Zuweisung des gesamten Baugebiets belässt.⁹² In vielen Kantonen wurde in der Vergangenheit sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene die sogenannte **Trendmethode** verwendet, die vom Bundesgericht als sachlich vertretbar und somit zulässig erachtet wird.⁹³ Dazu wird der Baulandverbrauch der letzten 10 bis 15 Jahre mit den vorhandenen Baulandreserven verglichen, wobei angenommen wird, die Entwicklung verlaufe in den nächsten 15 Jahren linear. Zusätzlich werden allfällige besonders entwicklungshemmende oder entwicklungsfördernde Faktoren berücksichtigt.⁹⁴ Der Einbezug von Bauzonenreserven, die nicht in absehbarer Zeit auf den Markt kommen («Baulandhortung»), ist dabei angezeigt, da eine ausschliesslich nach Privatinteressen durchgeführte Baudimensionierung dem Zweck von Art. 15 RPG zuwiderlaufen würde.⁹⁵

cc) Mobilisierung innerer Nutzungsreserven

- 1.45 Neuzuweisungen von Land in die Bauzone sind unter dem revidierten Art. 15 Abs. 4 RPG nur noch zulässig, wenn bei konsequenter **Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven** dennoch entsprechender Bedarf besteht. Die technischen Richtlinien relativieren die Bedarfsrechnung jedoch dahingehend, dass die inneren Nutzungsreserven nicht sofort, sondern erst nach drei Planungsperioden (45 Jahre) voll angerechnet werden müssen; zu Beginn wird lediglich ein Drittel angerechnet.⁹⁶ Als innere Nutzungsreserven gelten unbebaute und brach liegende Gebiete innerhalb der Bauzonen sowie Gebiete, in denen nach geltender Nutzungsplanung eine dichtere Nutzung zulässig wäre oder sachlich vertretbar erscheint.⁹⁷ Insbesondere ist dabei an vorhandene **Industriebrachen** oder Ähnliches zu denken, die einer qualitativ höherwertigen Nutzung zugeführt werden können.

91 Vgl. WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 15 Rz. 30.

92 BPUK/UVEK, Technische Richtlinien, S. 3.

93 Statt vieler BGE 136 II 204, E. 6.2.1; zuletzt BGer, Urteil 1C_15/2013 vom 9. August 2013, E. 2.5.

94 Ausführlich BERTSCH, Bauzonen, Rz. 157 ff. Vgl. zur Berücksichtigung der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr VGer BE, Urteil VGE 100.2010.244 vom 1. März 2011.

95 M.w.H. WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 15 Rz. 33.

96 So BPUK/UVEK, Technische Richtlinien, S. 6 f.; zu Recht kritisch GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 47.

97 Botschaft RPG 2010, S. 1073.

dd) Erschliessung und Überbauung

Sofern trotz Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven noch Bedarf besteht, muss das neu eingezonte Bauland innerhalb von 15 Jahren auch erschlossen und überbaut werden (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG). Die Voraussetzung der Erschliessung innert 15 Jahren seit Einzonung bestand auch unter dem alten Recht. Sie dient der Verwirklichung der Bauzonenplanung: Was nicht innert nützlicher Frist erschlossen werden kann, soll nicht Teil der Bauzone werden. Diese **Voraussetzung der zeitgerechten Erschliessung** steht in engem Zusammenhang mit der kommunalen Finanzplanung, die wiederum selbst dem Finanzhaushaltsrecht folgt und im Ergebnis der Konjunktur unterworfen ist; dies führt dazu, dass die Entwicklung der Bauzone stark von der Infrastrukturpolitik abhängt.⁹⁸ Der Begriff der Erschliessung und die Erschliessungsplanung werden in Art. 19 RPG geregelt und in Rz. 3.269 ff. ausführlich behandelt. 1.46

Der revidierte Art. 15 RPG erfordert zusätzlich die **Überbauung** des neu ausgeschiedenen Baulands innert 15 Jahren. Nichtbauland, dessen Überbaubarkeit innert 15 Jahren rechtlich nicht sichergestellt werden kann (Art. 15 Abs. 4 lit. d), darf nicht neu einer Bauzone zugewiesen werden. Damit soll verhindert werden, dass bauunwillige Grundeigentümer an zentralen Stellen der Bauzone über einen längeren Zeitraum Lücken in die Bauzonen reissen. 1.47

Entsprechend ist die Bestimmung auch im Zusammenhang mit dem neu eingefügten Art. 15a RPG zu lesen, der die Kantone und Gemeinden verpflichtet, unter Berücksichtigung öffentlicher Interessen und angemessener Fristen **Massnahmen zu treffen, um das Land der Überbauung zuzuführen**.⁹⁹ 1.48

Hintergrund dieser Bestimmung ist, dass für die Verwirklichung des Nutzungsplans eine zweckmässige Ausscheidung von Bauzonen für sich allein nicht ausreicht. Vielmehr sollen die der Bauzone zugewiesenen Parzellen auch tatsächlich genutzt, sprich überbaut werden. Viele Baulandparzellen bleiben während langer Zeit unbebaut, sei dies aufgrund ihrer Lage, aus Gründen der Spekulation oder weiterer individueller Umstände. Da das so **gehortete Land** sowohl unter altem Recht als auch unter dem neuen Art. 15 RPG gleichwohl im Rahmen der Bedarfsprognose als Reservebauland gilt, führt dies zu zusätzlichem Druck auf die umliegenden Gebiete und das Landwirtschaftsland und trägt zur Zersiedlung bei. Dies wiederum läuft den Planungsgrundsätzen, insbesondere dem Konzentrationsprinzip und dem Verdichtungsziel, diametral entgegen, weshalb Art. 15a RPG geschaffen wurde. 1.49

Art. 15a Abs. 1 RPG verpflichtet die Kantone, alle nötigen Massnahmen zu treffen, um die tatsächliche Verfügbarkeit des Baulandes sicherzustellen, mit anderen Worten die bestimmungsgemässe Nutzung (Neuüberbauung oder Verdichtung) herbeizuführen. Die Wahl der Massnahmen bleibt jedoch den Kantonen überlassen. Die Botschaft verweist exemplarisch auf bereits bestehende kantonale Massnahmen, die dem Sinn und Zweck des Art. 15a Abs. 1 RPG entsprechen. Es sind dies etwa die Möglichkeit des **Abschlusses verwaltungsrechtlicher Verträge**, Bauverpflichtungen im Rahmen privatrechtlicher Verträge (Verkauf gemeindeeigener Grund- 1.50

⁹⁸ HÄNNI, Planungsrecht, S. 159 ff.

⁹⁹ Vgl. schon Art. 8 WEG.

stücke) sowie bedingte Einzonungen mit Bauverpflichtung innert Frist. Als weitere bekannte Massnahmen sind Lenkungsabgaben, steuerliche Belastungen, die Möglichkeit der Enteignung oder gesetzliche Kaufrechte anzuführen.¹⁰⁰ Hervorgehoben werden müssen in diesem Kontext auch die Landumlegung und andere bodenrechtliche Massnahmen, welche die Nutzbarkeit bestehender Parzellen wesentlich verbessern können (siehe auch Art. 9 WEG). Um auch in Zukunft die Voraussetzungen für Neueinzonungen von Bauland zu erfüllen, kommen die Kantone wohl nicht ohne Massnahmen zur Nutzung bestehender Baulandreserven aus.¹⁰¹

- 1.51 Der zweite Absatz von Art. 15a RPG sieht einen spezifischen Gesetzgebungsauftrag zuhanden der Kantone vor. Er verpflichtet diese, in ihrer Gesetzgebung vorzusehen, dass die zuständige Behörde eine **Frist zur Überbauung** eines Grundstücks setzen kann, sofern das öffentliche Interesse dies rechtfertigt. Für den Fall des unbenützten Fristablaufs sollen sodann auf kantonaler Gesetzesebene Massnahmen vorgesehen sein. Zu denken ist in diesem Kontext etwa an bestimmte Gebiete mit ungenügendem tatsächlichem Baulandangebot und an das Bestehen von Baulücken, welche als Musterbeispiele eines öffentlichen Interesses im Sinne der Bestimmung angesehen werden können. Auch kann das öffentliche Interesse bei Grundstücken an strategischen Schlüsselstellen die von der Norm geforderte Intensität erreichen, um eine Fristansetzung zur Überbauung zu rechtfertigen. All diese Massnahmen sind in Übereinstimmung mit den übergeordneten Rechten und Prinzipien, insbesondere der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) sowie dem Verhältnismässigkeitsprinzip, zu bringen. Eine entsprechende Berücksichtigung des Einzelfalls unter Abwägung der konfligierenden Interessen muss notwendigerweise zu einer differenzierten gesetzlichen Regelung mit einem **Massnahmenkatalog unterschiedlicher Eingriffsintensität** führen.¹⁰²

ee) Umsetzung der Vorgaben des Richtplans

- 1.52 Als ohnehin geltende Selbstverständlichkeit setzt Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG für eine Neueinzonung von Bauland explizit voraus, dass damit die **Vorgaben des kantonalen Richtplans** umgesetzt werden. Die Bestimmung hebt die Abhängigkeit der Nutzungsplanung vom Richtplan hervor und schafft den Bezug zum neu geschaffenen Art. 8a RPG, mit welchem der Richtplan im Bereich der Siedlung den Gehalt eines «Vornutzungsplans» erhält. Die im Richtplan enthaltenen Aussagen zu Grösse und Lage des Siedlungsgebiets und den Vorgaben für Neueinzonungen sind zu berücksichtigen.¹⁰³ Die im Richtplan ebenfalls enthaltenen, überkommunalen Gesichtspunkte werden durch Art. 15 Abs. 3 RPG noch separat unterstrichen.

¹⁰⁰ Botschaft RPG 2010, S. 1075.

¹⁰¹ Botschaft RPG 2010, S. 1075 f.

¹⁰² Vgl. Botschaft RPG 2010, S. 1075 f.

¹⁰³ Botschaft RPG 2010, S. 1074; vgl. Rz. 1.15.

ff) *Kommunale Abstimmung der Bauzonendimensionierung*

Eine zentrale Neuerung – welche an die überregionale Betrachtungsweise auf Ebene des Richtplans anknüpft – stellt Art. 15 Abs. 3 RPG dar.¹⁰⁴ Diese regionale Sicht bei der Festlegung von Lage und Grösse wurde von der Lehre und höchststrichterlichen Praxis schon unter altem Recht postuliert, da die Planungsziele und -grundsätze nur erreicht werden können, wenn die **Siedlungsflächen aus übergeordneter Sicht** und nicht ausschliesslich auf kommunaler Ebene begrenzt werden.¹⁰⁵ Die Gemeindegrenze bildet mit anderen Worten keine sachgerechte Grenze für die Planung des Siedlungsgebiets. Vielmehr soll Land nur dann einer Bauzone zugewiesen werden dürfen, wenn damit weder aus kommunaler noch aus überkommunaler oder kantonaler Sicht überdimensionierte Bauzonen entstehen. Neben der Grösse ist auch die Lage von Bauzonen genauso wichtig, weshalb auch dieser Aspekt Bestandteil der überörtlichen Abstimmung sein muss.¹⁰⁶ Die kommunale Abstimmung der Bauzonendimensionierung ist gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. d i.V.m Art. 15 Abs. 3 RPG auf Ebene des Richtplans zu regeln. Die Gemeinden haben sich bei ihrer Nutzungsplanung danach zu richten. Gleichwohl ist anzumerken, dass die Abstimmung von Lage und Grösse über Gemeindegrenzen hinaus äusserst anspruchsvoll bleibt, weshalb wohl auch der einschlägige Leitfaden in diesem Punkt vage bleibt. Exemplarisch wird die Möglichkeit, Kriterien für die Zusammenarbeit zu schaffen, genannt, oder spezielle Räume im Richtplan auszuscheiden.¹⁰⁷

gg) *Gesamtkantonale Berechnung des Bedarfs an Bauzonen*

Aufgrund des Methodenpluralismus bei der Berechnung des kantonalen Baulandbedarfs präsentierte sich die Bauzonendimensionierung von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Im Entwurf zur Revision des nun in Kraft getretenen Art. 15 Abs. 5 RPG war entsprechend vorgesehen, dass der Bundesrat die Anforderungen an die Zuweisung von Land zur Bauzone, insbesondere also die Berechnung des Baulandbedarfs, konkretisieren soll. Aufgrund der Kritik der Kantone im Rahmen der Vernehmlassung sieht Art. 15 Abs. 5 RPG nun vor, dass diese Konkretisierung in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Kantonen erfolgt und sich auf **technische Richtlinien** (also Normen ohne Rechtssatzcharakter) beschränkt. Die im März 2014 beschlossenen technischen Richtlinien Bauzonen halten fest, dass die darin dargestellte Methode ausschliesslich auf die Berechnung der gesamten Bauzonendimension innerhalb eines Kantons anwendbar ist. Mithin bleibt es den Kantonen weiterhin überlassen, innerhalb des Kantons, also im Rahmen der Nutzungspla-

104 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 42 f.

105 RUCH, Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012, S. 9; zu einer sinnvollen überregionalen Betrachtung im Kontext von Gewerbe- und Industriezonen vgl. statt vieler BGE 118 Ia 151, E. 4d; generell BGE 116 Ia 339, E. 3b; BGer, Urteil 1C_285/2007 vom 22. Mai 2008; BGer, Urteil 1C_35/2011 und Urteil 1C_173/2011 vom 29. August 2011; WALDMANN, Siedlungsgebiet, S. 78 f.

106 Botschaft RPG 2010, S. 1072; THURNHERR, Redimensionierung, S. 232.

107 Ergänzung Leitfaden Richtplanung 2014, S. 27; vgl. dazu GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 42 f.; THURNHERR, Redimensionierung, S. 232.

nung, andere, gemessen an der bestehenden Rechtsprechung sachlich vertretbare Methoden vorzusehen.¹⁰⁸

b) Landwirtschaftszone

- 1.55 Für die Landwirtschaftszone sei auf die Ausführungen in Rz. 3.38 ff. verwiesen.

c) Schutzzonen

- 1.56 Für die Schutzzonen sei auf die Ausführungen in Rz. 1.103 ff. verwiesen.

3. Zonentypen nach kantonalem Recht

- 1.57 Die vom Bundesrecht vorgegebenen drei Zonentypen erscheinen aufgrund der vielschichtigen Nutzungsarten als zu wenig differenziert, um die gesamte Fläche eines Planungsgebiets sinnvoll unterteilen zu können. Die mannigfaltigen und widersprüchlichen Interessen, die von der individuellen Nutzung der einzelnen Parzellen abhängen, liessen sich mit nur drei Zonenarten unmöglich planerisch erfassen. So erfordert die Divergenz der Interessen zwischen Wohnnutzung und Bedarf an geeigneten Industrie- und Gewerbeflächen eine vielschichtigere Planung der Bauzone.¹⁰⁹ Auch aus föderalistischer Perspektive, im Hinblick auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Kantone, ist es sachgerecht, dass Art. 15–17 RPG lediglich eine Grundordnung vorgeben.¹¹⁰ Vor dem Hintergrund der Planungspflicht, welche eine umfassende, flächendeckende und situationsgerechte Planung fordert, sprechen WALDMANN/HÄNNI nicht nur – entsprechend dem Wortlaut von Art. 18 RPG – von einem «können», sondern gar von einer Pflicht der Kantone, die **Zonenordnung zu verfeinern und nötigenfalls zu ergänzen**.¹¹¹
- 1.58 Der Gestaltungsspielraum der Kantone bemisst sich dabei an der bundesrechtlich vorgegebenen Grundordnung. Im Vordergrund steht die Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet.¹¹² Entsprechend sind im Rahmen der kantonalen Kompetenz Zonen vorzusehen, welche die bundesrechtlichen **Hauptzonen weiter untergliedern**, was die Konzentration bestimmter Nutzungszwecke in den dafür geeigneten Gebieten einer Gemeinde erlaubt.¹¹³ Neben der Verfeinerung der Zonentypen erlaubt Art. 18 RPG den Kantonen auch eine Ergänzung der Zonenarten durch die **Schaffung neuer Zonen**, die entweder eigenständig zu den durch das Bundesrecht vorgegebenen Hauptnutzungsarten hinzutreten oder diese überlagern.¹¹⁴ Zu den-

108 Botschaft RPG 2010, S. 1074 f.; BPUK/UVEK, Technische Richtlinien, S. 3.

109 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 18 Rz. 2.

110 Botschaft RPG 1978, S. 1026.

111 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 18 Rz. 3.

112 Botschaft RPG 1978, S. 1026.

113 Vgl. dazu die einzelnen kantonalen Unterarten der Bauzone: Wohnzone, Kernzone, Gewerbezone etc.

114 Botschaft RPG 1978, S. 1026; GSPONER, Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, S. 10.

ken ist in diesem Zusammenhang etwa an Bereiche innerhalb einer Bauzone, die ein besonderes Schutzbedürfnis aufweisen, oder an die Befriedigung eines besonderen Nutzungsbedürfnisses in einer Nichtbauzone (z.B. in Form von Grün- und Erholungszonen). Im Zusammenhang mit einer bündnerischen Weiler- und Erhaltungszone hat das Bundesgericht auch schon von einer beschränkten Bauzone gesprochen, welche die zugrunde liegende Nichtbauzone überlagere.¹¹⁵

Im kantonalen Recht findet sich entsprechend eine **Vielzahl von Zonenarten** mit jeweils divergierenden Bezeichnungen. Darüber hinaus spricht das kantonale Recht teilweise den Gemeinden das Recht zu, von den kantonalen Zonenarten abzuweichen.¹¹⁶ Die nachfolgende Übersicht soll daher die besonders verbreiteten Zonentypen des kantonalen Rechts darstellen. 1.59

a) Wohnzone

Wohnzonen bestimmen Teile der Bauzone, deren Nutzungszweck primär dem Wohnen gewidmet ist. Das **ruhige und gesunde Wohnen** steht bei der Zonierung im Vordergrund. Darüber hinaus werden der Wohnnutzung auch Räume für Freizeitbeschäftigung zugerechnet, wie etwa Sport- und Spielmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche.¹¹⁷ 1.60

Neben der reinen Wohnnutzung sind in aller Regel auch **nichtstörende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe** zulässig, die sich nahtlos in die Wohnumgebung einfügen. Entsprechend sind solche Betriebe in Wohnzonen vor allem in ihren Emissionen beschränkt.¹¹⁸ Regelmässig wird auch eine funktionale Bindung an die Bedürfnisse der Wohnzone gefordert, indem etwa die fragliche Baute primär den Bewohnern des jeweiligen Wohnquartiers zu dienen habe.¹¹⁹ Dieser notwendige funktionale Zusammenhang zur Wohnnutzung wird vielfach bei Betrieben bejaht, die zur Befriedigung der täglichen Bedürfnisse der Bewohner eines Quartiers beitra- 1.61

115 Weshalb für Ausnahmen die Vorschriften von Art. 24 ff. RPG zur Anwendung kämen; siehe BGE 118 Ia 446, E. 2.c. Vgl. hierzu Rz. 3.100 ff. und weiterführend Botschaft RPG 1978, S. 1026. Die Voraussetzungen für die Ausscheidung von Weilerzonen finden sich in Art. 33 RPV; dazu auch HEER, Bau- und Planungsrecht, Rz. 131; ausführlich zu Weilerzonen WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 18 Rz. 38 ff. Zur Unzulässigkeit der Einzonung von drei Gebäuden in der bisherigen Landwirtschaftszone vgl. zuletzt BGer, Urteil 1C_374/2011 vom 14. März 2012, E. 2.1 ff.

116 Vgl. etwa § 35 Abs. 2 und 4 PBG LU; BERNER, Planungs- und Baurecht, S. 505. Demgegenüber regelt der Kanton St. Gallen die möglichen Zonenarten abschliessend im kantonalen BauG (Art. 10 BauG SG).

117 Vgl. BRK ZH, Urteil BRKE II Nr. 0056/2004 vom 30. März 2004 in (URP 2004 345 ff.) betreffend Schulhausplätze, Schulsportanlagen und Kinderspielplätze. Ungeachtet dessen dürften Schulhäuser und Schulsportanlagen normalerweise in einer Zone für öffentliche Bauten anzutreffen sein.

118 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 18 Rz. 7 f.

119 Vgl. etwa § 45 Abs. 2 PGB LU, BERNER, Planungs- und Baurecht, S. 545; vgl. etwa AEMISEGGER, Rechtsprechung, S. 23, für Beispiele aus der Rechtsprechung zu kleineren Kindertagesstätten.

gen.¹²⁰ So sind Autoreparaturwerkstätten¹²¹ oder Gärtnereien und landwirtschaftliche Betriebe nicht zonenkonform,¹²² da sie dem Charakter der Nutzungsstruktur nicht entsprechen. Büros und sonstige Geschäftsräumlichkeiten wie typischerweise Bäckereien, Arztpraxen oder Coiffeursalons sind meistens als zonenkonform anzusehen.¹²³ Allgemein gelten wohl die sogenannten «stillen Gewerbe» innerhalb der Wohnzone als zonenkonform.¹²⁴ Bei Betrieben, die ihre Kundschaft hauptsächlich von ausserhalb des Quartiers beziehen, insbesondere zu Zeiten, in denen ein erhöhtes Ruhebedürfnis besteht, wird der funktionelle Zusammenhang wohl zu verneinen sein.¹²⁵

- 1.62 Neben diesen Aspekten ist die Zonenkonformität regelmässig auch von **immissionsrechtlichen Gesichtspunkten** abhängig, deren Beurteilung zunächst abstrakt erfolgt. Entscheidend ist, ob mit der betreffenden Nutzung typischerweise Belästigungen verbunden sind, die über das hinausgehen, was normalerweise mit Wohnen verbunden ist.¹²⁶
- 1.63 Bauwerke zur **Haltung von Tieren** gelten als zonenkonform, sofern es sich um private Tierhaltung handelt. Gleichwohl dürfen von den Tieren keine übermässig störenden Immissionen verursacht werden. Bejaht wurde etwa die Zonenkonformität für eine Pferdestallung¹²⁷ oder die Haltung von höchstens drei Schlittenhunden.¹²⁸
- 1.64 Neben materiellen Immissionen wie Lärm und Luftverunreinigung, werden auch sogenannte **ideelle oder immaterielle Immissionen** berücksichtigt. Das Spektrum der ideellen Immissionen ist breit und insofern dynamisch, als es sich den gesellschaftlich geltenden Vorstellungen der Sittlichkeit anpasst.¹²⁹ Entsprechend exis-

120 BGE 117 Ib 147, E. 5a; BGer, Urteil 1P.160/2004 vom 27. Januar 2005, E. 5.4; WALDMANN, Ideelle Immissionen, S. 160.

121 BGE 116 Ib 175, E. 3b, betreffend einen Autooccasionsbetrieb.

122 BGE 117 Ib 153.

123 BGE 117 Ib 147, E. 5a; BGer, Urteil 1P.160/2004 vom 27. Januar 2005, E. 5.4; m.w.H. HÄNNI, Planungsrecht, S. 166; für das Zürcher Recht FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Planungs- und Baurecht, S. 131.

124 Arztpraxen, Anwaltskanzleien, Architekturbüros, Schuhmachereien, Quartierläden usw.; vgl. m.w.H. WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 22 Rz. 26.

125 Vgl. Baudepartement St. Gallen, Entscheid vom 22. April 1999 (SGGV 1999 Nr. 90) betreffend einen Erotikbetrieb.

126 VGer SG, Urteil vom 17. August 1999 (ZBI 2000 423 ff., 425).

127 OGer SH, Urteil vom 20. November 1987 (ZBI 1989 77 ff.); RR SZ, RRB Nr. 895/2002 vom 2. Juli 2002 (EGVSZ 2002 185 ff.).

128 Baudirektion BE, Entscheid vom 18. April 1991 (BVR 1991 494 ff.). Siehe auch FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Planungs- und Baurecht, S. 131.

129 ARTHUR MEIER-HAYOZ (zugleich Hrsg.), Berner Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Bd. IV: Das Sachenrecht, 1. Abt. Das Eigentum, Teilb. III Grundeigentum II, Art. 680–701 ZGB, Bern 1975, Art. 684 Rz. 180 ff. und die Entwicklung der Kasuistik betreffend das Sexgewerbe; BGE 84 II 85, E. 2; BGer, Urteil 5C.218/1990 vom 15. November 1991, E. 4 (ZBI 1993 88 ff.); BGer, Urteil 1P.539/2003 vom 22. April 2004, E. 2.5 ff.; BGE 133 II 321, E. 4.3.4; BGE 136 I 395, E. 4.3.4; BGer, Urteil 1C_157/2012 vom 16. Juli 2012, E. 4.4. Vgl. auch BGer, Urteil 1C_262/2007 vom 31. Januar 2008 für den Betrieb einer Gassenküche in einer Kernzone und zuletzt unter Berücksichtigung der Wahrnehmbarkeit BGer, Urteil 1C_499/2014 vom 25. März 2015, E. 6.3.3 f.

tiert eine reichhaltige Praxis zur Zonenkonformität von Einrichtungen des Sexgewerbes. So erachtet es das Bundesgericht als vertretbar, in Zonen mit einem Wohnanteil von 60 Prozent und darüber Betriebe des Sexgewerbes aufgrund ihrer ideellen Immissionen als stark störend einzustufen.¹³⁰ Ein hoher Wohnanteil führt also regelmässig zur Verneinung der Zonenkonformität von Betrieben des Sexgewerbes aufgrund ideeller Immissionen.¹³¹

Für den Bereich der **Lärmimmissionen** haben kantonale und kommunale Immissionsvorschriften stark an Bedeutung verloren, da der Bund im Rahmen der Lärmschutzverordnung eine abschliessende Regelung getroffen hat.¹³² Der Bundesrat hat im Rahmen der Verordnungsgebung unterschiedliche Belastungsgrenzwerte festgesetzt¹³³, die einzelnen Empfindlichkeitsstufen zugeordnet sind (vgl. Art. 43 LSV). Den jeweiligen Nutzungszonen ist im Rahmen der Nutzungsplanung bzw. in den zugehörigen Nutzungsreglementen eine Empfindlichkeitsstufe zuzuweisen, wodurch verbindliche Grenzwerte im Bereich der Lärmbelastung festgehalten werden.¹³⁴ 1.65

Für eine ausführlichere Betrachtung der Kasuistik bezüglich Zonenkonformität in der Bauzone sei auf die Ausführungen in Rz. 3.14 ff. verwiesen. 1.66

b) Kernzone

Kernzonen dienen regelmässig der Erhaltung oder Schaffung von **Stadt-, Orts- oder Quartierzentren**, denen aus Gründen der Architektur, Historie oder Ähnlichem eine besondere Bedeutung zugemessen wird. Gewöhnlich sind öffentliche Bauten, Geschäfts- und Wohnbauten sowie nichtstörende Gewerbebetriebe zulässig.¹³⁵ 1.67

c) Gewerbezone

Gewerbezone, als besonderer Typ der Bauzone, weisen in der Regel Raum für nicht wesentlich oder **mässig störende Gewerbe-, Dienstleistungs- und Indus-** 1.68

130 BGer, Urteil 1P.771/2001 und 1P.773/2001 vom 5. Mai 2003, E. 9.1 (ZBl 2004 111 ff.); in Anwendung dieser Regelung zuletzt VGer ZH, Urteil VB.2014.00319 vom 10. Juni 2015. Weiter BGer, Urteil 1C_83/2012 vom 18. Juli 2012.

131 BGer, Urteil 1C_83/2012 vom 18. Juli 2012, E. 2.6; BGer, Urteil 1P.160/2004 vom 27. Januar 2005, E. 4.4; VGer BE, Urteil VGE 21563 vom 3. Februar 2004, E. 5.4.3 (BVR 2005 443 ff.); vgl. auch WALDMANN, Ideelle Immissionen, S. 161.

132 Siehe zu den Regelungsspielräumen etwa BGer, Urteil 1A.132/1999 vom 24. Januar 2000, E. 2b/bb. Die verbleibenden kantonalen und kommunalen Konkretisierungsspielräume sind nicht vollständig klar. So regelt Art. 8 der Lärmschutzverordnung der Stadt Wil vom 15. März 1974 wohl zulässigerweise die Zeiten für das Verrichten von lärmigen Arbeiten, insbesondere das Ausklopfen von Teppichen, Decken, Polstermöbeln, Bett- und Kleidungsstücken.

133 Vgl. Anhang 3–7 LSV; dazu auch WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 22 Rz. 27; HEER, Bau- und Planungsrecht SG, Rz. 90 ff.

134 Vgl. WAGNER PFEIFER, Umweltrecht I, S. 125 f.

135 HÄNNI, Planungsrecht, S. 169.

triebetriebe auf.¹³⁶ Einige Kantone sehen jedoch keine expliziten Gewerbebezonen vor, sondern gliedern ihre Bauzonen mithilfe von Mischzonen. So kennt bspw. der Kanton St. Gallen eine Wohn-Gewerbe-Zone sowie eine Gewerbe-Industrie-Zone.¹³⁷ Der Kanton Luzern legt auf Gesetzesstufe nur eine Arbeitszone fest, die von den Gemeinden bedarfsorientiert untergliedert werden kann, um eine Trennung nach Immissionspotenzial der dort anzusiedelnden Betriebe vorzusehen.¹³⁸

- 1.69 In reinen Gewerbebezonen ist die **Wohnnutzung** nur dann zulässig, wenn sie betriebsnotwendig ist, also in einem funktionellen Zusammenhang mit dem Gewerbe steht.¹³⁹ In gemischten Wohn-Gewerbe-Zonen darf die Erstellung neuer Wohnbauten gesetzlich untersagt werden, wenn damit zu rechnen ist, dass in der Zone nicht mehr genügend Raum für Gewerbebauten verbleibt.¹⁴⁰ In derartigen Mischzonen soll ein gleichberechtigtes Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe möglich sein, was bedingt, dass keine der beiden Nutzungen so intensiv auf die andere einwirkt, dass diese andere Nutzung nur mehr unter übermässig erschwerten Bedingungen ausgeübt werden kann.¹⁴¹ Entsprechend können die kommunalen Vorschriften in derartigen Zonen konkrete Wohnanteile (bspw. 50 Prozent) vorsehen.¹⁴² So ist etwa eine Autoreparaturwerkstatt zulässig, da im Gegensatz zur Wohnzone in einer gemischten Zone auch Gewerbe betrieben werden dürfen, die zwar gewisse Unannehmlichkeiten mit sich bringen, das gesunde Wohnen aber nicht beeinträchtigen.¹⁴³ Auch ein **Betrieb des Sexgewerbes** kann in einer derartigen Wohn-Gewerbe-Zone grundsätzlich als zonenkonform angesehen werden, sofern die nutzungsplanerisch festgelegten Empfindlichkeitsstufen eingehalten werden.¹⁴⁴ Die Praxis erachtet Ladengeschäfte, Spenglereien, Restaurants, Nachtclubs und Ähnliches als zonenkonform.¹⁴⁵
- 1.70 Für eine ausführlichere Betrachtung der Kasuistik bezüglich Zonenkonformität in der Bauzone sei auf die Ausführungen in Rz. 3.14 ff. verwiesen.

d) Industriezone

- 1.71 Reine Industriezonen gelten oftmals als Auffangzonen für Industrie- und Gewerbebetriebe, die **erhebliche Immissionen** zur Folge haben oder ausserordentliche Baumassen aufweisen und deshalb in anderen Zonen nicht zugelassen sind.¹⁴⁶

136 M.w.H. WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 22 Rz. 37.

137 Vgl. Art. 12 und 13 BauG SG.

138 BERNER, Planungs- und Baurecht, S. 552 ff.

139 Vgl. etwa § 46 Abs. 3 PBG LU.

140 BGer, Urteil vom 13. Juli 1977 (ZBl 1977 504 f.).

141 HÄUPTLI, in: Kommentar BauG AG, § 15 Rz. 82.

142 Vgl. etwa § 49a Abs. 3 PBG ZH. Zur Vereinbarkeit mit der Wirtschaftsfreiheit und Eigentums-garantie BGE 111 Ia 100; BGer, Urteil vom 19. Dezember 1989 (ZBl 1991 180 ff.).

143 VGer BE, Urteil vom 19. August 1985 E. 4.a (BVR 1986 211 ff.).

144 Vgl. VGer SG, Urteil vom 31. Mai 2005 (SGGV 2005 Nr. 26), in dem zwar die grundsätzliche Zonenkonformität bejaht, die Lärmbelastung für die angrenzende Wohnzone durch den Publikumsverkehr jedoch als zu hoch erachtet wurde.

145 M.w.H. HEER, Bau- und Planungsrecht, Rz. 372 f.

146 Vgl. Art. 14 BauG SG; HEER, Bau- und Planungsrecht, Rz. 378 f.

Zonenkonform sind somit Produktionsstätten, Fabriken oder Maschinenhallen inkl. betriebs- und unternehmenszugehöriger Verwaltungs-, Forschungs- und technischer Räume.¹⁴⁷ Die **Wohnnutzung** ist nur für Betriebsinhaber bzw. standortgebundenes Personal zulässig.¹⁴⁸ Da die Abgrenzung zwischen Industrie- und Gewerbebetrieben nicht einfach ist, verzichten einige Kantone gar auf eine Unterscheidung und definieren «Industrie- und Gewerbezone» oder «Arbeitszone».¹⁴⁹

e) Zone für öffentliche Bauten und Anlagen

Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ist für bestehende und künftige **öffentliche Bauten und Anlagen** bestimmt. Es handelt sich dabei um Bauten und Anlagen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, wie Schulhäuser, Kirchen, Friedhöfe, Sportanlagen, Spielplätze, Freibäder oder Ähnliches. Private Bauten, die nicht dem Zonenzweck dienen, sind nicht zonenkonform.¹⁵⁰ Damit ist jedoch nicht gefordert, dass die Baute oder Anlage im Eigentum des Gemeinwesens steht. Einige kantonale Baugesetze sehen ausdrücklich vor, dass Bauten und Anlagen privater Rechtsträger zulässig sind, sofern diese Werke im öffentlichen Interesse liegen.¹⁵¹ Die Praxis lässt ausserdem private Nebennutzungen einer öffentlichen Anlage zu, sofern sie entweder betriebsnotwendig sind oder mit der öffentlichen Nutzung in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen.¹⁵² 1.72

Sofern das Gemeinwesen eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ausscheidet, indem es zukünftige Bedürfnisse geltend macht, ist dieses Bedürfnis vom Gemeinwesen so genau wie möglich anzugeben, und die Errichtung der öffentlichen Baute bzw. Anlage muss mit einiger Sicherheit zu erwarten sein.¹⁵³ Grund dieser restriktiven Regelung ist die möglicherweise mit der Zuweisung eines Grundstücks zu dieser Zone einhergehende materielle oder, je nach kantonaler Ausgestaltung, formelle **Enteignung** allfälliger privater Grundeigentümer.¹⁵⁴ Im Regelfall dürfte das Gemeinwesen schon Eigentümer der Parzelle sein, meist aufgrund freihändigen Erwerbs. 1.73

147 Vgl. § 56 Abs. 2 PBG ZH.

148 Vgl. Art. 14 Abs. 2 BauG SG.

149 Vgl. § 46 BauG LU; § 56 PBG ZH; dazu auch GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 54.

150 HEER, Bau- und Planungsrecht, Rz. 386 f.; HÄNNI, Planungsrecht, S. 172 f.; HÄUPTLI, in: Kommentar BauG AG, S. 90 ff.

151 Vgl. § 24 Abs. 1 lit. d RBG BL; ausführlich GSPONER, Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, S. 44 f.

152 Wie z.B. ein Clubhaus mit Restaurationsbetrieb einer Tennisanlage, BGer, Urteil 1P.498/2000 vom 29. März 2001; ausführlich GSPONER, Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, S. 76.

153 BGE 114 Ia 335, E. 2d, BGE 102 Ia 368, E. 3; BGE 94 I 127, E. 7b.

154 GSPONER, Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, S. 21; zur formellen und materiellen Enteignung im Allgemeinen vgl. KESSLER COENDET, Formelle Enteignung, Rz. 26.1 ff.; WALDMANN, Materielle Enteignung, Rz. 27.1 ff.

f) Grün-, Erholungs-, Freihaltezone

- 1.74 Grünzonen umfassen Gebiete innerhalb des Siedlungsbereichs¹⁵⁵, die grundsätzlich nicht überbaut werden dürfen. Je nach kantonaler Ausgestaltung dienen sie bspw. der Erholung der Wohnbevölkerung, dem Ortsbild- und Landschaftsschutz oder der Gliederung des Siedlungsraums.¹⁵⁶ Zonenkonform sind hier etwa **Park- und Erholungsanlagen**.¹⁵⁷
- 1.75 (Intensiv-)Erholungszonen sind ebenfalls der Erholung der Wohnbevölkerung gewidmet, dienen jedoch vornehmlich Anlagen, die grossflächige bauliche Massnahmen erfordern. Zu denken ist dabei an **Campingplätze, Reithallen oder Sportanlagen**¹⁵⁸, die in keiner anderen Zone als zweckkonform betrachtet werden können.
- 1.76 In gewissen Kantonen übernehmen **Freihaltezonen** den Zweck der Grün- oder Erholungszone.¹⁵⁹ Diese nehmen dann teils die Funktion der Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG wahr¹⁶⁰, dienen teils aber auch, als Unterart der Bauzone, der Erholung der Bevölkerung.¹⁶¹

C. Sondernutzungsplan*

- 1.77 Das RPG regelt nur die wichtigsten Nutzungszonen. Teils aus traditionellen und teils aus praktischen Gründen kennen die kantonalen Gesetze weitere Arten von Nutzungsplänen, welche die zonenmässige **Grundordnung weiterführen und differenzieren**. Die Kantone sind nicht nur befugt, sondern vielmehr verpflichtet, die vom RPG nur in den Grundzügen geregelte Nutzungsordnung zu verfeinern.¹⁶² Die hierzu dienenden kantonalen Sondernutzungspläne stellen zwar Nutzungspläne im Sinne des RPG dar, doch beziehen sich die Regelungen in Art. 14–18 RPG aus-

155 Je nach kantonaler Regelung werden die Grünzonen als besondere Bauzonenart (vgl. etwa § 35 Abs. 2 PBG LU) oder als Nichtbauzone (Art. 28 BauG AR) bezeichnet, wobei meist auf eine explizite Zuordnung verzichtet wird; m.w.H. WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 18 Rz. 28.

156 Vgl. etwa Art. 17 BauG SG; § 50 PBG LU; Art. 28 BauG AR.

157 Vgl. § 50 Abs. 2 PBG LU, Art. 28 BauG AR sowie Art. 17 Abs. 1 lit. b BauG SG, der sogar Sportanlagen als zonenkonform bezeichnet; HEER, Bau- und Planungsrecht, Rz. 383 ff.

158 Worunter je nach Zonenordnung auch der Schiesssport inkl. zugehöriger Schiessanlage subsumiert werden kann (BGer, Urteil 1A.183/2001 vom 18. September 2002, E. 6.3).

159 Vgl. etwa § 61 PBG ZH, der von Freihaltezonen oder Erholungszonen zum Zweck der Erholung der Bevölkerung spricht; dazu BGE 118 Ib 503, E. 5b.

160 Vgl. dazu Rz. 1.103 ff.

161 BGE 118 Ib 503, E. 5b; HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Rz. 297.

* Die Autoren danken Frau LIVIA CAMENISCH, B.A. HSG in Law, für den zu diesem Abschnitt geschriebenen Entwurf.

162 HÄNNI, Planungsrecht, S. 147; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 13.

schliesslich auf Rahmennutzungspläne und finden auf Sondernutzungspläne keine Anwendung.¹⁶³

1. Begriff

Der **Begriff** «Sondernutzungsplan» findet sich weder im RPG noch in der RPV. Auf Bundesebene wird der Begriff u.a. in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 5 Abs. 3 UVPV) und im Zweitwohnungsgesetz (Art. 26 ZWG) verwendet, wobei beide Erlasse von einer Definition des Begriffs absehen. Gemäss der durchaus verallgemeinerungsfähigen Definition von § 65 PBG LU bezwecken die kantonalen Sondernutzungspläne (Bebauungs- und Gestaltungspläne) die «Festlegung massgeblicher Elemente einer Überbauung und des Konzepts für die Erschliessungs- und Gemeinschaftsanlagen sowie die Ausscheidung des im öffentlichen Interesse nicht zu überbauenden Gebietes».

Die kantonalen Sondernutzungsordnungen sind zwar zumeist vergleichbar, doch werden **ähnliche Arten von Sondernutzungsplänen** in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich bezeichnet.¹⁶⁴ «Sondernutzungsplan» kann in diesem Sinne als Sammelbegriff für eine Vielzahl verschiedenartiger kantonalen Nutzungspläne verwendet werden, welche der Konkretisierung oder Abänderung der durch die kantonalen Rahmennutzungspläne geregelten Zonenordnung dienen.

2. Aufgabe und System

Die Rahmennutzungsplanung beschränkt sich auf die Festlegung und räumliche Zuweisung der zugelassenen Nutzungen in der Zonenordnung. Sondernutzungspläne dienen der **Differenzierung dieser Grundordnung** und können sie unter gewissen Umständen sogar abändern bzw. überlagern.¹⁶⁵ Gegenstand der Differenzierung können sowohl Bau- als auch Nichtbauzonen sein.¹⁶⁶ Beim Erlass von Sondernutzungsplänen müssen namentlich die allgemeinen Planungsgrundsätze (Art. 1 und 3 RPG), die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung (Art. 4 RPG), der Rechtsschutz (Art. 33 RPG) sowie die Berichterstattungspflicht (Art. 47 RPV) berücksichtigt werden.¹⁶⁷

¹⁶³ Vgl. Joos, Kommentar zum RPG, S. 129, und WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 12 f.

¹⁶⁴ GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 57.

¹⁶⁵ HÄNNI, Planungsrecht, S. 244; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 57; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 13.

¹⁶⁶ WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 13. Siehe dazu etwa BGer, Urteil 1C_774/2013 und 1C_778/2013 vom 16. Juli 2014 zur Schaffung einer Sondernutzungszone Gärtnerei/Gartenbau in Ballwil/LU.

¹⁶⁷ HÄNNI, Planungsrecht, S. 147; HEER, Bau- und Planungsrecht, Rz. 147, 153; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 14.

- 1.81 Die Praxis unterscheidet projektbezogene Sondernutzungspläne (wohl fast immer Gestaltungspläne), für die schon ein relativ konkret ausgearbeitetes Bauprojekt vorliegt, und nicht projektbezogene Pläne, für die ein konkretes Bauvorhaben erst ausgearbeitet werden muss.¹⁶⁸ Für die projektbezogenen Sondernutzungspläne werden die Sonderregelungen für das in Frage stehende Bauprojekt quasi «massgeschneidert».¹⁶⁹ Für die übrigen Sondernutzungspläne gilt, dass diese selbst in Form von Gestaltungsplänen nicht so konkret sein dürfen, dass den Grundeigentümern für die Erarbeitung eines Bauprojektes kein oder kein wesentlicher **Spielraum** mehr verbleibt. Der zulässige Spielraum für die Ausarbeitung eines Bauprojektes ist von Fall zu Fall nach pflichtgemäsem Ermessen zu beurteilen. Im Allgemeinen müssen Bauprojekte verschiedener (Aus-)Gestaltung zugelassen sein.¹⁷⁰

3. Arten von Sondernutzungsplänen

- 1.82 Je nach ihrem Verhältnis zur Grundordnung können Sondernutzungspläne unterschiedlichen **Kategorien** zugeteilt werden, wobei einzelne kantonal geregelte Pläne auch gleichzeitig mehreren Kategorien angehören können.¹⁷¹
- 1.83 Einer ersten Kategorie können die Nutzungsvorschriften **konkretisierende Pläne** zugeordnet werden, die für ein bestimmtes Gebiet die **Art und Weise des Bauens** näher regeln. Gegebenenfalls ist mit Erlass eines Sondernutzungsplans auch schon die Umweltverträglichkeit der zukünftigen Anlage abzuklären.¹⁷² Zu den Sondernutzungsplänen gehören die Gestaltungspläne, die in kantonalen Erlassen auch als Überbauungs-, Bebauungs- und Quartierpläne bezeichnet werden. Der Erlass dieser Pläne ist kantonal unterschiedlich geregelt. Während bspw. § 84 f. PBG ZH zwischen von der Gemeinde auszuarbeitenden öffentlichen Gestaltungsplänen und von den Grundeigentümern auszuarbeitenden privaten Gestaltungsplänen unterscheidet, erklärt § 74 PBG LU die Aufstellung von Gestaltungsplänen zur Sache der Grundeigentümer.¹⁷³ § 21 BauG AG wiederum ermächtigt Private dazu, den Entwurf zu einem Gestaltungsplan selber zu erstellen. Regelungsgegenstand von Gestaltungsplänen können Zahl, Art, Lage, äussere Abmessungen, Geschosszahl, Durchmischung der Nutzung und weitere bauliche Einzelheiten der zu erstellenden Bauten und Anlagen sein.¹⁷⁴ Auch Festlegungen zur Erschliessung eines Grundstücks bzw. des ganzen Plangebiets sind denkbar.¹⁷⁵ Gestaltungspläne bezwecken eine architektonisch sinnvolle und in die bauliche und landschaftliche Umgebung

168 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 59 f.

169 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 59.

170 BGE 121 I 117, E. 4c.

171 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 13.

172 Siehe Art. 5 Abs. 3 UVPV. Unter altem Recht schon BGE 118 Ib 66, E. 1c–2.

173 Private Gestaltungspläne nach Zürcher Recht bedürfen grundsätzlich der Zustimmung des für den Erlass der Bau- und Zonenordnung zuständigen Organs (§ 86 Abs. 1 PBG ZH). Auch der luzernische Gestaltungsplan bedarf schliesslich der Zustimmung der Gemeinde (§ 77 Abs. 2 PBG LU).

174 HÄNNI, Planungsrecht, S. 247; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 13.

175 BERNER, Planungs- und Baurecht, S. 200; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 58.

eingepasste Überbauung.¹⁷⁶ Grundsätzlich werden Gestaltungspläne für die Überbauung von in Bauzonen gelegenen Gebieten erlassen. Für die Sanierung (zeitgemässe Erneuerung) bereits überbauter Gebiete sind sie auch ausserhalb der Bauzone zulässig, wenn dadurch keine Kleinstbauzone geschaffen wird.¹⁷⁷

Gestaltungspläne dieser ersten Kategorie stellen eine **Spezialbauordnung** auf, die von der allgemeinen Bau- und Zonenordnung (oder anderen einschlägigen Rechtsnormen) abweichen darf. Diese Spezialbauvorschriften sind für die Grundeigentümer bindend.¹⁷⁸ Bei Gestaltungsplänen, mit welchen in erheblichem Masse von der zonengemässen Nutzung abgewichen werden soll, dürfen höhere Anforderungen an die Bestimmtheit des Planinhalts gestellt werden.¹⁷⁹ Mittels eines konkretisierenden Sondernutzungsplans kann die durch die Rahmennutzungsplanung festgelegte Baufreiheit im Sinne einer wirtschaftlichen Nutzung des betreffenden Gebiets vergrössert oder aber eingeschränkt werden.¹⁸⁰ Abweichungen von der baulichen Grundordnung sind jedoch nur so weit zulässig, als sie «nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde».¹⁸¹ 1.84

In eine zweite Kategorie sind die **projektbezogenen Spezialpläne** zur Errichtung nicht zonenkonformer und Raum und Umwelt erheblich belastender Bauvorhaben einzuteilen.¹⁸² Zu solchen planungspflichtigen Bauvorhaben gehören etwa die Errichtung von Strassen, grösseren Parkplätzen, Schiessständen, Deponien, grösseren Sportanlagen sowie Einkaufszentren. Projektbezogene Spezialpläne teilen die von ihnen umfassten Gebiete einer besonderen Zweckbestimmung zu.¹⁸³ Eine umfassende Prüfung eines Bauvorhabens bei Erlass eines projektbezogenen Sondernutzungsplans ist dort erforderlich, wo bei der Planung so stark ins Detail gegangen wird, dass die Baubewilligung weitgehend vorweggenommen wird. Zugleich müssen vom bereits konkretisierten Projekt erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen, die schon früh abgeschätzt werden können und müssen.¹⁸⁴ 1.85

Von diesen beiden Hauptkategorien von Sondernutzungsplänen abzugrenzen sind weiterhin die Pläne, welche das für konkrete Projekte benötigte **Land sichern** wollen. Die in diese Kategorie einzuordnenden **Baulinien** müssen nicht ausschliesslich baupolizeilicher Natur sein, sondern können auch der Sicherstellung einer geordneten baulichen Entwicklung dienen.¹⁸⁵ Baulinien bezeichnen den von Bauten und Anlagen einzuhaltenden Mindestabstand zu Verkehrsanlagen, Leitungen, Gewäs- 1.86

176 Vgl. § 72 Abs. 1 PBG LU, § 44 Abs. 1 PBG SO. Ferner Art. 28 Abs. 1 BauG SG: «Zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung kann die politische Gemeinde [...] Gestaltungspläne erstellen [...]».

177 Vgl. BGE 121 I 245, E. 8b f.

178 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 58.

179 BGE 121 I 117, E. 4c.

180 VGer LU, Urteil V 09 177 vom 27. Oktober 2010, E. 3a (LGVE 2010 II Nr. 9).

181 BGE 135 II 209, E. 5.2.

182 Bspw. Art. 69 RPBG FR.

183 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 13 und Art. 2 Rz. 28.

184 VGer SG, Urteil B 2008/33 vom 14. Oktober 2008, E. 4.1.

185 Zu Baulinien ausführlicher Rz. 1.120 ff.

sern, Wäldern, Grundstücksgrenzen, Kulturobjekten etc.¹⁸⁶ Das innerhalb von Baulinien gelegene Land darf grundsätzlich nicht mehr überbaut werden (zu gewissen Ausnahmen vgl. Art. 55 Abs. 3 RPG GR; § 30 PBG LU; § 100 PBG ZH). Baulinien wirken sich demnach als Bauverbote aus.¹⁸⁷ Ebenfalls der Landsicherung dienen **Werk- und Enteignungspläne**. Erstgenannte dienen der Landsicherung auf einer oder mehreren Parzellen. Sie unterscheiden sich damit durch das Ausmass des von ihnen umfassten Bereichs von den Baulinien, die ganze Landstreifen von der Überbauung freihalten wollen.¹⁸⁸ Land, das auf weite Sicht für öffentliche Bauten benötigt wird, kann auch durch die Festsetzung einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in der Grundordnung gesichert werden.¹⁸⁹ Kein Sondernutzungsplan, aber in engem Zusammenhang zu Landsicherungsmassnahmen stehen Enteignungspläne, die Informationen darüber vermitteln, in welchem räumlichen Umfang welche Rechte enteignet werden. Sie sind bei Gesuch um Einleitung eines Enteignungsverfahrens öffentlich aufzulegen.¹⁹⁰

- 1.87 Eine vierte Kategorie von Sondernutzungsplänen bilden die **Erschliessungspläne**, welche auf die **Verwirklichung der Grundordnung** hinwirken. Erschliessungspläne schaffen die Voraussetzungen für die Überbauung eines Baugebietes, indem sie die Lage und Ausdehnung der notwendigen Erschliessungsanlagen verbindlich festlegen und das dafür erforderliche Land ausscheiden.¹⁹¹ Die Anforderungen an die Erschliessung sind je nach der beanspruchten Nutzung und nach den massgeblichen Umständen im Einzelfall verschieden.¹⁹² Bis zur Sicherstellung der zweckmässigen Erschliessung sind Baubewilligungen im Regelfall zu verweigern (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG).¹⁹³ Der Erschliessungsplanung kommt daher bei planerischen Entscheiden beachtliche Bedeutung zu.¹⁹⁴ Erschliessungspläne dienen auch der Sicherung des für die Erschliessungsanlagen benötigten Landes, das so vor einer zweckwidrigen Überbauung freigehalten werden kann.¹⁹⁵ Land für Erschliessungsanlagen ist grundsätzlich mit planerischen Mitteln zu schaffen.¹⁹⁶ Dies gilt auch im Falle einer Wegnot.¹⁹⁷ Allgemein hat sich die Erschliessungsplanung stets auf die Nutzungsplanung auszurichten und nicht etwa umgekehrt.¹⁹⁸ Mit anderen Worten dient die Erschliessung der Verwirklichung der Planung.¹⁹⁹

186 Zur Auflistung vgl. § 30 Abs. 1 PBG LU; Art. 24 Abs. 1 BauG SG; § 40 Abs. 1 PBG SO.

187 BGE 103 Ia 40, E. 2.

188 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 13.

189 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 13. Zum zürcherischen Recht vgl. VGer ZH, Urteil VR.2000.00003 vom 9. Februar 2001, E. 5c/bb (BEZ 2001 Nr. 9).

190 VAN DEN BERGH, in: Kommentar BauG AG, § 151 Rz. 5.

191 VAN DEN BERGH, in: Kommentar BauG AG, § 17 Rz. 6; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 14 Rz. 13.

192 BGE 127 I 103, E. 7d.

193 Vgl. auch BGE 119 Ib 124, E. 4a/cc; BGE 127 I 103, E. 7d; ferner BGE 109 Ib 20, E. 4c.

194 So auch BGE 127 I 103, E. 7e.

195 VAN DEN BERGH, in: Kommentar BauG AG, § 17 Rz. 6.

196 BGE 120 II 185, E. 2c; BGE 121 I 65, E. 4a.

197 BGE 117 II 35, E. 4b; BGE 120 II 185, E. 2c; BGE 121 I 65, E. 4b.

198 BGE 116 Ia 221, E. 4a.

199 BGE 127 I 103, E. 7d.

III. Konzepte und Sachpläne des Bundes

Wo dem Bund Sachkompetenzen zur Regelung eines Bereichs zukommen, ist er in der Regel auch zur umfassenden oder zumindest teilweisen Ordnung der raumplanerischen und baurechtlichen Aspekte dieser Materie befugt. Die in Art. 13 RPG erwähnten Konzepte und Sachpläne sind die dem Bund zur Verfügung stehenden Instrumente, um die **für seine raumwirksamen Aufgaben benötigten Planungen** zu erstellen und diese mit den Planungen der Kantone und Gemeinden abzustimmen (zur Planungspflicht Art. 2 Abs. 1 RPG). 1.88

Konzepte und Sachpläne bezeichnen **Planungen über sachlich bestimmte raumwirksame Aufgaben** des Bundes; sie werden in demselben Verfahren und mit derselben Verbindlichkeit verabschiedet.²⁰⁰ Von den Funktionen her am ehesten mit dem kantonalen Richtplan vergleichbar (siehe entsprechend nun auch die Regelung in Art. 5c und 5d E-RPG²⁰¹), erfahren die Konzepte und Sachpläne in Art. 14 ff. RPV eine ausführliche Regelung.²⁰² Inhaltlich zeigen Konzepte und Sachpläne, wie der Bund von seinem planerischen Ermessen Gebrauch machen will, namentlich welche Sachziele er verfolgt, wie er diese mit den Raumordnungszielen abstimmt, welche Prioritäten er setzt und welche Vorgehensweisen er bei der Umsetzung seiner raumwirksamen Aufgaben wählt (Art. 14 Abs. 2 RPV). Die Sachpläne enthalten darüber hinaus räumlich und zeitlich konkrete Aussagen sowie Anweisungen an die zuständigen Bundesbehörden (Art. 14 Abs. 3 RPV), z.B. hinsichtlich des Standorts und der Realisierungsvoraussetzungen einer konkreten Anlage.²⁰³ Entsprechend werden **Sachpläne** in Bereichen erstellt, wo dem Bund eine umfassende Regelungskompetenz zukommt, wo er also auch unmittelbar über die Bodennutzung bestimmen kann (so etwa im Bereich Nationalstrassen [Art. 83 BV] und Verkehr [Art. 87 BV]).²⁰⁴ In diesen Bereichen kann der Bund Bauten und Anlagen auch von kantonalen Planungen und Bewilligungen ausnehmen (z.B. Art. 16 Abs. 4 EleG). Die Erstellung von **Konzepten** kommt dagegen für Sachgebiete in Betracht, in denen der Bund nur teilweise zuständig ist oder in denen er finanzielle Unterstützung leistet.²⁰⁵ Folgende Konzepte und Sachpläne wurden bisher erlassen oder sind in Erarbeitung:

- Sachplan Fruchtfolgeflächen vom 8. April 1992;

200 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 13 Rz. 13; ARE, Konzepte und Sachpläne, S. 8. Zu «Sachplänen» der Kantone (begrifflich wird der Sachplan allerdings fast immer als Instrument des Bundes verstanden), z.B. dem Zürcher Energieplan, vgl. FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Planungs- und Baurecht, S. 103 f.

201 Entwurf zur zweiten Etappe der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 5. Dezember 2014 (ARE, Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) – 2. Etappe, www.are.admin.ch > Raumentwicklung & Raumplanung > Raumplanungsrecht > Revision RPG > Revision RPG 2).

202 HÄNNI, Planungsrecht, S. 105. Vgl. auch GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 24.

203 ARE, Konzepte und Sachpläne, S. 9.

204 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 13 Rz. 13. Vgl. ferner HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Rz. 156; HÄNNI, Planungsrecht, S. 105.

205 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 26.

- Sachplan Verkehr, bestehend aus den Teilsachplänen Programm vom 26. April 2006, Infrastruktur Schiene (SIS) vom 8. September 2010 (mit Ergänzungen), Infrastruktur Schifffahrt vom 4. Dezember 2015, Infrastruktur Luftfahrt vom 18. Oktober 2010 (mit Ergänzungen) sowie Infrastruktur Strasse (geplant für 2017);
- Sachplan Übertragungsleitungen vom 12. April 2001 (mit Ergänzungen);
- Sachplan Geologische Tiefenlager vom 2. April 2008 (mit Ergänzungen);
- Sachplan Rohrleitungen (momentan sistiert);
- Sachplan Militär vom 28. Februar 2001 (mit Ergänzungen);
- Landschaftskonzept Schweiz vom 8. April 1992;
- Nationales Sportanlagenkonzept vom 23. Oktober 1996;
- Konzept Windenergie (Anhörung am 29. Januar 2016 abgeschlossen).

- 1.90 Das gemeinsam von Vertretern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden am 20. Dezember 2012 verabschiedete **«Raumkonzept Schweiz»** ist kein Konzept im Sinne von Art. 13 RPG. Das Konzept ist entsprechend unverbindlich; es soll als Orientierungshilfe in der Raumplanung dienen und ein Denken in Handlungsräumen – losgelöst von politischen Grenzen – ermöglichen. Da das Raumkonzept eine – noch kaum endgültig festgelegte – Rolle bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne spielen dürfte (Art. 11 RPG sieht allerdings nur eine Rechtskontrolle vor), kommt ihm dennoch einige Bedeutung zu. In Form der «Raumentwicklungsstrategie Schweiz» soll diese Orientierungshilfe nun eine gesetzliche Grundlage erhalten (Art. 5a E-RPG²⁰⁶).
- 1.91 Die Planungspflicht betrifft die «nötigen Konzepte und Sachpläne» (Art. 13 Abs. 1 RPG). Dies betrifft **Anlagen von erheblicher räumlicher Bedeutung**; für bestimmte Bauten und Anlagen sind «Sachplanvorbehalte» unmittelbar in der sektoriellen Gesetzgebung vorgesehen (beispielsweise Art. 126 Abs. 4 MG; Art. 16 Abs. 5 EleG; Art. 18 Abs. 5 EBG).²⁰⁷ Adressat ist die für den betreffenden Sachbereich zuständige Bundesstelle, die den Sachplan oder das Konzept in enger Zusammenarbeit mit dem ARE erarbeitet (Art. 17 Abs. 1 RPV).
- 1.92 Die **Festlegungen** in den Konzepten und Sachplänen – nicht aber die Aussagen von rein informativem Gehalt – sind für die Behörden (von Bund, Kantonen und Gemeinden) sowie für weitere Träger öffentlicher Aufgaben verbindlich (Art. 22 Abs. 1 und 2 RPV). Diese haben die Konzepte und Sachpläne bei Wahrnehmung ihrer raumwirksamen Aufgaben zu berücksichtigen.²⁰⁸ Eine Festsetzung bindet die Behörden aber nur insoweit, als sich die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund

206 Entwurf zur zweiten Etappe der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 5. Dezember 2014 (ARE, Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) – 2. Etappe, www.are.admin.ch > Raumentwicklung & Raumplanung > Raumplanungsrecht > Revision RPG > Revision RPG 2).

207 Botschaft RPG 2010, S. 1068; ARE, Konzepte und Sachpläne, S. 16 f.

208 HÄNNI, Planungsrecht, S. 106; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 13 Rz. 25.

und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen (Art. 22 Abs. 3 RPV). Auf Bundesebene binden die Konzepte und Sachpläne die Behörden etwa bei der Erteilung von Plangenehmigungen, Konzessionen, Bewilligungen und der Gewährung von Beiträgen.²⁰⁹ So bildet etwa der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt – soweit das betreffende Objektblatt erstellt wurde – Grundlage für die Erteilung der Betriebskonzession, die Bewilligung von Bauten und Anlagen mittels Plangenehmigung sowie die Genehmigung des Betriebsreglements.²¹⁰ **Geringfügige Abweichungen** vom Sachplan sind jedoch – ähnlich dem Richtplan – auch ohne vorgängige Änderung desselben möglich.²¹¹

Komplexer stellt sich die Bindungswirkung in Bezug auf die kantonalen **Richtpläne** dar. Die Kantone müssen die Konzepte und Sachpläne des Bundes als Teil der Erarbeitung der Grundlagen der Richtplanung berücksichtigen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Allerdings sind auch die – vom Bundesrat genehmigten – Richtpläne für den Bund verbindlich (Art. 11 Abs. 2 RPG). Bei der Erarbeitung der Sachpläne und Konzepte sind die Richtpläne der Kantone entsprechend zu berücksichtigen (Art. 17 Abs. 1 RPV). Da sich Bund und Kantone als grundsätzlich gleichberechtigte Planungsträger gegenüberstehen, ist das Verfahren der gegenseitigen Beeinflussung von Richtplan und Sachplan – z.B. was den Flughafen Zürich angeht – durchaus komplex.²¹² Art. 18 Abs. 3 RPV sieht vor, dass der Kanton und die zuständige Bundesstelle die Verfahren für die entsprechende Anpassung des Richtplans und für die Erarbeitung des Sachplans miteinander koordinieren, wenn ein kantonaler Richtplan die Erreichung der mit einem Sachplan angestrebten Ziele verhindern oder unverhältnismässig erschweren könnte. Die im Sachplan mit Bezug auf die Realisierung konkreter Vorhaben getroffenen Anordnungen sind verbindlich, soweit der Bund über entsprechende (in der Regel umfassende) Kompetenzen verfügt (Art. 23 Abs. 1 RPV). Soweit dem Bund nur Teilkompetenzen zukommen, müssen die Kantone die Festlegungen nur im Rahmen ihrer raumplanerischen Interessenabwägungen (Art. 3 RPV) einbeziehen.²¹³ 1.93

Der **Bundesrat verabschiedet die Konzepte und Sachpläne** sowie deren Anpassungen auf Antrag des in der Sache zuständigen Departements (Art. 21 Abs. 1 RPV). Auch für Sachpläne und Konzepte gelten die in Art. 4 RPG statuierten Informations- und Mitwirkungsrechte, welche vom Bundesrat in Art. 19 RPV näher konkretisiert wurden. **Rechtsmittel** gegen Konzepte und Sachpläne sind keine vorgesehen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung müssen Sachpläne des Bundesrates immer- 1.94

209 BGE 128 II 1 (Plangenehmigung einer militärischen Ausbildungsanlage, Konflikt zwischen Interessen der Landesverteidigung und den Interessen des Naturschutzes); BGE 128 II 291 (Betriebsreglement für Helikopterflugfeld); BGE 129 II 331 (Betriebskonzession und Betriebsreglement für Regionalflughafen Samedan). Siehe auch ARE, Konzepte und Sachpläne, S. 14, 16 f.

210 VOGEL, Luftfahrtinfrastruktur, Rz. 8.10.

211 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 13 Rz. 26.

212 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 25; HÄNNI, Planungsrecht, S. 106; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 13 Rz. 41.

213 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 25; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 13 Rz. 30; ARE, Konzepte und Sachpläne, S. 18 f.

hin (vorfrageweise) frei auf ihre Bundesrechtskonformität überprüft werden können. Ansonsten sei der wirksame Rechtsschutz im Sinne von Art. 29a BV und Art. 6 EMRK bei der Bewilligung von Projekten, die sich auf einen Sachplan stützen, nicht gewährleistet.²¹⁴ Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die Konzepte und Sachpläne überprüft und nötigenfalls gesamthaft überarbeitet oder angepasst (Art. 17 Abs. 4 RPV). Ungeachtet dessen und analog zu den Richtplänen sind Konzepte und Sachpläne auch periodisch zu überprüfen, was Art. 5c Abs. 4 E-RPG²¹⁵ nun auch explizit klarstellt.²¹⁶

IV. Weitere raumplanerische Instrumente

A. Gefahrenzonen

- 1.95 Als Teil der Grundlagen der Richtplanung stellen die Kantone fest, welche Gebiete durch **Naturgefahren** oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind (Art. 6 Abs. 2 lit. c RPG). Erfasst sind damit neben Naturgefahren auch Einwirkungen von bestehenden und geplanten Bauwerken. Die Erarbeitung planerischer Grundlagen in Form von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten sehen sodann das Bundesgesetz über den Wald (WaG) und das Bundesgesetz über den Wasserbau (WBG) vor. Als Ergebnis einer Gefahrenbeurteilung zeigen die **Gefahrenkarten** auf, welche Gebiete durch Hochwasser, Murgang, Rutschung, Steinschlag, Felssturz, Bergsturz, Lawine und Eissturz bedroht sind. Die Gefahrenkarten sind stufengerecht im Richtplan und im Nutzungsplan umzusetzen.²¹⁷
- 1.96 Als Ausfluss der Gefahrenkarten zeigt der Richtplan die **Massnahmen** zum Schutz vor drohenden Naturgefahren (z.B. Nutzungsbeschränkungen) sowie zur Verhütung möglicher Schadenereignisse oder Schadenfolgen (wie Schutzbauten) auf.²¹⁸ Im Richtplan hat der Kanton die wichtigsten Grundsätze und Prinzipien zum Schutz vor Naturgefahren zu formulieren, wobei raumplanerische Massnahmen zur Schadenvermeidung gegenüber den baulichen Massnahmen zur Gefahrenabwehr Priorität geniessen. Der Kanton regelt die Organisation und Koordination der Grundla-

214 BGE 139 II 499, E. 4.1.

215 Entwurf zur zweiten Etappe der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 5. Dezember 2014 (ARE, Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) – 2. Etappe, www.are.admin.ch > Raumentwicklung & Raumplanung > Raumplanungsrecht > Revision RPG > Revision RPG 2).

216 ARE, Konzepte und Sachpläne, S. 29; BÜHLMANN, in: Kommentar RPG, Art. 13 Rz. 40; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 13 Rz. 33 f.

217 ARE/BWG/BUWAL, Naturgefahren, S. 5 f.; HÄUPTLI-SCHWALLER, in: Kommentar BauG AG, § 120 Rz. 15.

218 ARE, Leitfaden Richtplanung, S. 44. Vgl. auch SUTTER, Haftung des Staates, S. 183, und WALDMANN, Entschädigungen, S. 167.

generararbeitung sowie die Zuständigkeiten; er erteilt den Gemeinden den Auftrag zur Umsetzung der Gefahrenkarten.²¹⁹

Land kann einer Bauzone zugewiesen werden, sofern es sich für die Überbauung eignet (Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG). Diese **Eignung** ist bei durch Naturgefahren bedrohten Parzellen grundsätzlich in Frage gestellt. Es bietet sich an, im Nutzungsplan «Gefahrenzonen» auszuscheiden und die Nutzung dieser von Naturgefahren betroffenen Parzellen im Nutzungsplan eingängig zu regeln; in Frage kommen Nutzungseinschränkungen bis hin zu eigentlichen Bauverboten. Die Gefahrenzonen können entweder als «weitere Nutzungszonen» im Sinne von Art. 18 RPG oder als den Nutzungsplan überlagernde Hinweise ausgestaltet sein, wobei für letzteren Fall die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen gesetzlich klar zu regeln sind. Erheblich gefährdete Gebiete sollen grundsätzlich keiner baulichen Nutzung zugeführt werden; in Gebieten mit mittlerer Gefährdung sollte eine Einzonung zurückhaltend erfolgen, unter Abwägung der involvierten Interessen und der spezifischen Gefahrenart (Vorwarnzeiten etc.). Schutzmassnahmen in bereits eingezonten Gebieten dürften regelmässig **Eigentumseingriffe** darstellen, die nur unter den üblichen Voraussetzungen zulässig sind (Art. 36 BV); verlangt ist also insbesondere eine Verhältnismässigkeitsprüfung mit Abwägung der verschiedenen, konkret betroffenen Interessen. In noch nicht vollständig überbauten Bauzonen sind Plansicherungsmassnahmen zu prüfen (z.B. Planungszonen, Art. 27 RPG).²²⁰ 1.97

Zu den Auswirkungen der **Störfallvorsorge** auf die Richt- und Nutzungsplanung vgl. Rz. 4.343 ff. 1.98

B. Gewässerschutzbereiche, Grundwasserschutzzonen und Grundwasserschutzareale

Zur Verhinderung von nachteiligen Einwirkungen auf die Gewässer sehen Art. 19–21 GSchG planerische Schutzmassnahmen vor. Gemäss Art. 19 Abs. 1 GSchG teilen die Kantone ihr Gebiet nach der Gefährdung der ober- und der unterirdischen Gewässer in **Gewässerschutzbereiche** ein. Bei dieser Einteilung unterscheiden die Kantone besonders gefährdete und übrige Bereiche (Art. 29 Abs. 1 GSchV), wobei erstere die Gewässerschutzbereiche A_u und A_o sowie die Zuströmbereiche Z_u und Z_o umfassen.²²¹ In diesen Bereichen bedürfen die Erstellung und die Änderung von Bauten und Anlagen sowie Grabungen, Erdbewegungen und ähnliche Arbeiten einer kantonalen Bewilligung, wenn sie die Gewässer gefährden können (Art. 19 Abs. 2 GSchG).²²² Die entsprechenden Bauten sind beispielhaft in Art. 32 Abs. 2 1.99

219 ARE/BWG/BUWAL, Naturgefahren, S. 22.

220 ARE/BWG/BUWAL, Naturgefahren, S. 24 ff. Siehe auch WALDMANN, Entschädigungen, S. 167 ff.

221 In ihren Dimensionen umschrieben durch Anhang 4 Ziff. 11 GSchV; dazu BRUNNER, in: Kommentar GSchG/WBG, Art. 19 GSchG Rz. 8 ff.

222 WAGNER PFEIFER, Besondere Regelungsbereiche, Rz. 908 m.H. auf die in Art. 22 Abs. 5 GSchG für die Erstellung, Änderung oder Ausserbetriebsetzung von Lageranlagen mit wasser-

GSchV aufgeführt. Sie umfassen etwa Untertagebauten, Umschlagplätze für wassergefährdende Flüssigkeiten sowie Lageranlagen für flüssige Hofdünger, flüssiges Gärgut und für wassergefährdende Flüssigkeiten. Die GSchV sieht sodann für die Gewässerschutzbereiche A_u und A_o Beschränkungen für grosse Lagerbehältnisse, Anlagen unter dem mittleren Grundwasserspiegel sowie die Ausbeutung von Kies, Sand und anderem Material vor.²²³

- 1.100 Sodann scheiden die Kantone nach Art. 20 Abs. 1 GSchG **Grundwasserschutzzonen** für die im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen aus und legen die für deren Schutz notwendigen Eigentumsbeschränkungen fest. Grundwasserschutzzonen bestehen aus dem Fassungs-bereich (Zone S1), der Engeren Schutzzone (Zone S2) und der Weiteren Schutzzone (Zone S3 bei Lockergesteins- und schwach heterogenen Karst- und Kluft-Grundwasserleitern bzw. den Zonen Sh und Sm bei stark heterogenen Karst- und Kluft-Grundwasserleitern).²²⁴ Die GSchV enthält Beschränkungen für Bauten und Anlagen, die mit zunehmender Nähe zur Grundwasserfassung strenger werden. Nicht zulässig in der Zone S3 bzw. Sh und Sm sind z.B. industrielle und gewerbliche Betriebe, von denen eine Gefahr für das Grundwasser ausgeht, gewisse Rohrleitungen sowie erdverlegte Lagerbehälter mit wassergefährdenden Flüssigkeiten. In der Zone S2 ist darüber hinaus z.B. das Erstellen von Anlagen grundsätzlich nicht mehr zulässig; Ausnahmen aus wichtigen Gründen sind möglich, wenn eine Gefährdung der Trinkwassernutzung ausgeschlossen werden kann.²²⁵ In der Zone S1 sind nur bauliche Eingriffe und andere Tätigkeiten zulässig, welche der Trinkwasserversorgung dienen.²²⁶
- 1.101 Schliesslich scheiden die Kantone gemäss Art. 21 Abs. 1 GSchG **Grundwasserschutzzonareale** aus, die für die künftige Nutzung und Anreicherung von Grundwasservorkommen von Bedeutung sind. In diesen Arealen dürfen keine Bauten und Anlagen erstellt oder Arbeiten ausgeführt werden, die künftige Nutzungs- und Anreicherungsanlagen beeinträchtigen könnten.²²⁷ Für bauliche Eingriffe und

gefährdenden Flüssigkeiten verankerte Meldepflicht; s.a. BRUNNER, in: Kommentar GschG/WBG, Art. 19 GschG Rz. 17 ff. Zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands in Gewässerschutzzonen BGer, Urteil 1C_320/2011 vom 30. Mai 2012. Zur Bewilligung BGer, Urteil 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014.

223 Anhang 4 Ziff. 211 GSchV.

224 Anhang 4 Ziff. 121 Abs. 1 GSchV; dazu BRUNNER, in: Kommentar GschG/WBG, Art. 20 GschG Rz. 8 ff.; vgl. Rz. 5.381, 5.436.

225 Siehe etwa BGer, Urteil 1A.150/2000 vom 23. Januar 2011 (Baubewilligung einer Oldtimer-Trockenwerkstatt verweigert, u.a. wegen der Gefahr aus Ölwechseln und der Lagerung von wassergefährdenden Flüssigkeiten).

226 Anhang 4 Ziff. 22 GSchV. So sind etwa Bodenabtragungen zur Durchführung eines Auen-schutzprojekts in der Zone S1 unzulässig (BGer, Urteil 1C_410/2012 vom 11. Juni 2013, E. 3.1). Auch sind die öffentlichen Interessen an der dauerhaften Sicherung eines wesentlichen Teils der Wasserversorgung stärker zu gewichten als private Interessen an der Restnutzung der Zone S1 als ungedüngter Kräuter- und Blumengarten mit Sitzplatz (BGer, Urteil 1A.313/1996 vom 12. April 1996, E. 3c).

227 Grundwasserschutzzonareale stellen in ihrer Wirkung eine Art «Planungszone» dar (VGer GR, Urteil R 12 7 vom 28. Februar 2013, E. 3b); dazu BRUNNER, in: Kommentar GschG/WBG, Art. 21 GschG Rz. 5 ff.

andere Tätigkeiten in Grundwasserschutzarealen gelten im Wesentlichen die gleichen Anforderungen wie in Schutzzone S2.²²⁸ Wer in den besonders gefährdeten Bereichen sowie in den Grundwasserschutzzonen und -arealen Anlagen erstellt oder sonst tätig wird, muss ungeachtet dessen die nach den Umständen gebotenen Massnahmen zum Schutz der Gewässer treffen (Art. 31 Abs. 1 GSchV).

Gewässerschutzrechtliche Zonen sind zwar parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich, doch stellen sie kein raumplanungsrechtliches Instrument dar; sie verändern die bestehenden Bau- und Landwirtschaftszonen nicht unmittelbar.²²⁹ Die **Richt- und Nutzungsplanung** hat jedoch die gewässerschutzrechtlichen Planungen zu berücksichtigen (Art. 46 Abs. 1^{bis} GSchV). Widersprechen die für den Schutz der Grundwasserfassung erforderlichen Nutzungseinschränkungen dem kommunalen Nutzungsplan, ist dieser entsprechend anzupassen.²³⁰ Zur Sicherung von Grundwasserschutzzonen oder Grundwasserschutzarealen sieht etwa Art. 17 Abs. 1 lit. d BauG SG die Ausscheidung von Grünzonen vor. 1.102

C. Schutzzonen gemäss RPG

Schutzzonen nach Art. 17 Abs. 1 RPG umfassen Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer, besonders schöne und naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften, bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten wie auch Natur- und Kulturdenkmäler sowie Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen. Systematisch ist die Zuweisung von Schutzzonen **Aufgabe der Nutzungsplanung**, doch sind die Schutzzonen – vor allem mit Blick auf ihre überörtliche Bedeutung – auch in den Grundlagen einer in heutiger Sicht erforderlichen Nutzungsrichtplanung zu thematisieren (Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG).²³¹ Art. 17 RPG ist selbständig anwendbar und bedarf keiner kantonalen Ausführungsvorschriften.²³² Die Kantone sind gestützt darauf verpflichtet, Schutzzonen auszuweisen oder andere geeignete Massnahmen zu ergreifen. Die betroffenen Objekte können also durch planerische Massnahmen wie auch durch Schutzverordnungen, Schutzverfügungen oder Verträge geschützt werden.²³³ 1.103

228 Anhang 4 Ziff. 222 Abs. 1 GSchV.

229 WAGNER PFEIFER, Besondere Regelungsbereiche, Rz. 913 f., darauf hinweisend, dass die Schutzzonen von den Kantonen ausgeschieden werden, die Anordnung der gebotenen Nutzungsbeschränkungen jedoch Sache der Gemeinden ist; s.a. BRUNNER, in: Kommentar GschG/WBG, Art. 20 GschG Rz. 21.

230 WAGNER PFEIFER, Besondere Regelungsbereiche, Rz. 914.

231 HÄNNI, Planungsrecht, S. 189 f.

232 GOSSWEILER, in: Kommentar BauG AG, Vorbem. zu §§ 8–31 Rz. 16; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 17 Rz. 2. Art. 18a RPG ist auf Schutzzonen hingegen nicht direkt anwendbar; der Gehalt der Norm ist dennoch zu berücksichtigen (siehe etwa BGer, Urteil 1C_311/2012 vom 28. August 2013, E. 5.3).

233 Als «andere geeignete Massnahmen» bezeichnet das Bundesgericht auch die Inventare und Einreichungen, die allgemeinen Schutzbestimmungen und die Bestimmungen über Ästhetik sowie die formelle Enteignung (BGE 135 I 176, E. 3.1). Für weitere Massnahmen vgl. HÄNNI,

- 1.104 Die nach Art. 17 RPG zu schützenden Objekte ergeben sich aus den **«vielschichtigen Schutzaufträge[n]»** des eidgenössischen und kantonalen Umwelt-, Natur-, Landschafts- und Heimatschutzrechts», bspw. aus dem NHG, GSchG, WaG, BGF oder JSG.²³⁴ Entsprechend den in den einschlägigen Spezialbestimmungen niedergelegten Zuweisungsgrundsätzen (z.B. Art. 18 NHG) gilt Art. 17 RPG in der Regel nicht absolut, sondern ist vielmehr als «besonderer Planungsgrundsatz» zu betrachten.²³⁵ Sowohl bei der Ausscheidung von Schutzzonen als auch bei der Anordnung von Schutzmassnahmen sind die sich gegenüberstehenden privaten und öffentlichen Interessen abzuwägen.²³⁶ Eine Ausnahme stellen die aufgrund von Art. 78 Abs. 5 BV unmittelbar geschützten **Moore und Moorlandschaften** dar, deren Status nicht von einer Interessenabwägung abhängig ist.²³⁷ Sodann ergeben sich das Waldgebiet und die Grundwasserschutzzonen bzw. -areale aus der Wald- bzw. Gewässerschutzgesetzgebung.
- 1.105 **Bäche, Flüsse, Seen und Ufer** (Art. 17 Abs. 1 lit. a RPG) sind regelmässig Gegenstand des Landschaftsschutzes, sollen aber auch für Freizeit und Erholung bewahrt werden (so auch Art. 3 Abs. 2 lit. c und d RPG). Zugleich sind sie wichtige Lebensräume für Tiere und Pflanzen (und werden in dieser Dimension von Art. 17 Abs. 1 lit. d RPG erfasst; siehe etwa den besonderen Schutz der Ufervegetation gemäss Art. 21 NHG bzw. die Anforderungen für technische Eingriffe in Fischgewässer gemäss Art. 8 BGF). Art. 17 Abs. 1 lit. b RPG erfasst besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften, schützt also sowohl vom Menschen beeinflusste als auch unbeeinflusste Gebiete. Zu schützen sind ferner bedeutende Ortsbilder sowie Natur- und Kulturdenkmäler (lit. c), die in erster Linie durch die Kantone zu umschreiben sind.²³⁸ Ein Teil dieser Schutzobjekte ist bereits aufgrund des NHG und seiner Ausführungserlasse geschützt; für die dort vorgesehenen Inventare des Natur- und Heimatschutzes und deren Auswirkungen auf die Richt- und Nutzungsplanung sei auf die Ausführungen in Rz. 4.93 ff. verwiesen.²³⁹
- 1.106 Steht die einer Schutzzone zugewiesene Parzelle in privatem Eigentum, so liegt regelmässig eine Beschränkung der **Eigentumsgarantie** vor, die nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig ist und gegebenenfalls entschädigt werden muss.²⁴⁰

Planungsrecht, S. 194 f. Die Zuweisung zu einer Schutzzone verfolgt andere Zwecke als der Eintrag ins Denkmalverzeichnis (BGE 118 Ia 384, E. 3a).

234 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 17 Rz. 3. Vgl. auch HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Rz. 269 f.; HÄNNI, Planungsrecht, S. 189 f.

235 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 17 Rz. 4. A.M. MARTI, Schutzzonen, S. 92 f.

236 So im Zusammenhang mit Art. 18 NHG BGE 118 Ib 485, E. 3b.

237 BGE 138 II 281, E. 6.2: «Art. 78 Abs. 5 BV räumt dem Schutz von Mooren und Moorlandschaften absoluten Vorrang ein und belässt keinen Raum für eine Abwägung mit anderen Interessen im Einzelfall.»

238 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 17 Rz. 11, 16, 19 ff. Siehe auch HÄNNI, Planungsrecht, S. 190 f.

239 Dazu etwa BGE 136 II 204 betreffend das Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS).

240 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 17 Rz. 6. Vgl. ferner HÄUPTLI-SCHWALLER, in: Kommentar BauG AG, § 40 Rz. 67; VGER SG, Urteil vom 15. Dezember 2011, E. 4.1 (SGGV 2011 Nr. 17).

D. Vogelreservate und Jagdbanngebiete

Für Vogelreservate und Jagdbanngebiete sei auf die Ausführungen in Rz. 4.93 ff. verwiesen. 1.107

V. Instrumente zur Sicherung der Planung

Im Raumplanungs- und Baurecht haben sich verschiedene Instrumente entwickelt, welche zukünftige Planungen bzw. die **Handlungsspielräume von Planungsträgern sichern** sollen. Ziel dieser Instrumente ist es, dass die unter Umständen jahrelang dauernde Planung nicht vereitelt wird durch neue Bauten und Anlagen, die der zukünftigen Ordnung nicht mehr entsprechen könnten – und aufgrund der Besitzstandsgarantie weiter bestehen, unterhalten und allenfalls auch ausgebaut werden dürfen. 1.108

A. Planungszone

Die in Art. 27 RPG vorgesehene Planungszone ist das gängige **Instrument zur Sicherung künftiger Planungen**. Die für die Nutzungsplanung zuständige Behörde kann die Norm unmittelbar zur Ausscheidung von Planungszonen anwenden. Die Kantone können Planungszonen auch für die Richtplanung und andere planerische Massnahmen vorsehen²⁴¹; sodann sind die Kantone frei, weitere plansichernde Instrumente in ihr Baurecht aufzunehmen. In der Planungszone darf nichts unternommen werden, das die Nutzungsplanung erschweren, vor allem die künftige Nutzungsordnung vereiteln könnte; die Wirkung der Planungszone ist also rein vorsorglicher, sichernder Natur.²⁴² Entsprechend bewirkt die Planungszone auch **kein absolutes Bauverbot**, sondern schränkt das geltende Recht in seiner Anwendbarkeit ein. Soweit Bauvorhaben den angestrebten Planungszweck nicht berühren, können bzw. müssen sie nach den vor Erlass der Planungszone geltenden Bauvorschriften bewilligt werden.²⁴³ Künftigen Nutzungsplänen wird also – im Umfang des Sicherungszwecks der Planungszone – eine **negative Vorwirkung** zuerkannt.²⁴⁴ 1.109

Auch die naturgemäss nur vorübergehenden Nutzungsbeschränkungen der Planungszone stellen **Eigentumsbeschränkungen** dar, die den Voraussetzungen von 1.110

241 So etwa § 346 Abs. 1 PBG ZH. Siehe dazu etwa FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Planungs- und Baurecht, S. 100 f.

242 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 85 f.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 27 Rz. 5.

243 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 87; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 27 Rz. 27. Dazu auch AEMISEGGER, Rechtsprechung, S. 14 f. m.H. auf BGer, Urteil 1C_842/2013 vom 25. August 2014 (Unterbringung von 100 Asylbewerbern in einem ehemaligen Hotel in Laax).

244 BGer, Urteil 1C_472/2009 und 1C_486/2009 vom 21. Mai 2010, E. 3.4; BGer, Urteil 1C_91/2011 vom 26. November 2011, E. 2.2; BGE 118 Ia 510, E. 4d.

Art. 36 BV genügen müssen. Das dort verlangte öffentliche Interesse muss einerseits die Änderung des Nutzungsplanes (Planbeständigkeit) rechtfertigen können, andererseits auch das Revisionsvorhaben als solches abdecken, damit der Eingriff als zulässig erscheint.²⁴⁵ Im Hinblick auf die Verhältnismässigkeit darf die Planungszone insbesondere das räumlich, sachlich und zeitlich erforderliche Mass nicht überschreiten.²⁴⁶ Als Höchstdauer sieht Art. 27 Abs. 2 RPG fünf Jahre vor, wobei die Kantone eine Verlängerung vorsehen dürfen.

- 1.111 Dem kantonalen Recht kommen gewisse Spielräume zu, die Auswirkungen der Planungszone auf eingereichte Baugesuche oder nicht rechtskräftige Baubewilligungen zu regeln. Wurde eine Baubewilligung schon rechtskräftig erteilt, ist unter den Gesichtspunkten von Rechtssicherheit und Treu und Glauben zu prüfen, ob die strengen Voraussetzungen für einen **Widerruf** erfüllt sind.²⁴⁷
- 1.112 Die **Festsetzung** der Planungszone erfolgt parzellenscharf, für jedermann verbindlich und unter Beachtung der Rechtsweggarantie (u.a. Art. 33 RPG²⁴⁸); von der Rechtsnatur her rücken diese Charakteristika die Planungszonen in die Nähe der Nutzungszonen.²⁴⁹ Das kantonale Recht bezeichnet die zuständigen Behörden und regelt das Verfahren (Art. 25 Abs. 1 RPG).

B. Bausperre

- 1.113 Wie die Planungszone dient die in einigen Kantonen vorgesehene «Bausperre», «Veränderungssperre» bzw. der «Baubann» der Sicherung der Planung. Die Bausperre bewirkt ein **vorsorgliches Bauverbot**, welches der zukünftigen Ordnung widersprechende oder diese erschwerende Bauvorhaben unterbinden soll.²⁵⁰ Im Unterschied zu den Planungszonen ergeht die Bausperre mittels Verfügung.²⁵¹

245 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 27 Rz. 12 ff. Verlangt ist eine verfestigte Planungsabsicht, die einem zulässigen Planungsbedürfnis entspricht und sich mit der Planungszone verwirklichen lässt.

246 BGer, Urteil 1C_472/2009 vom 21. Mai 2010, E. 3.6; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 86; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 27 Rz. 16. Siehe etwa BGer, Urteil 1C_472/2009 und 1C_486/2009 vom 21. Mai 2010, E. 3.6 (Planungszonen für Mobilfunkanlagen).

247 BGer, Urteil 1C_91/2011 vom 26. Oktober 2011, E. 2.4 und 2.7.

248 Zur verbleibenden Bedeutung von Art. 33 RPG siehe GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 204 ff.

249 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 27 Rz. 9, unter Hinweis auf BGE 105 Ia 108 ff. Siehe auch schon BGE 107 Ia 77, E. 3a/aa. Die Rechtsnatur der Planungszone ist allerdings umstritten; sie wird zuweilen auch als Verfügung qualifiziert (SIEGRIST, Bausperre, S. 46).

250 HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Rz. 334; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 27 Rz. 36. Zur Entschädigungspflicht vgl. HÄNNI, Planungsrecht, S. 366.

251 HÄUPTLI-SCHWALLER, in: Kommentar BauG AG, § 30 Rz. 18; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 27 Rz. 36.

Im Kanton Zürich übernimmt in erster Linie das Institut der **«planungsrechtlichen Baureife»** die Funktionen der Bausperre.²⁵² Nach § 234 PBG ZH ist ein Grundstück dann baureif, wenn es erschlossen ist und wenn durch die bauliche Massnahme keine noch fehlende oder durch den Gemeinderat beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird. Planungsrechtliche Festlegungen, deren Fehlen einem Bauvorhaben entgegengehalten wird, sind innert längstens drei Jahren zu erlassen. Nach Ablauf dieser Frist darf die fehlende planungsrechtliche Baureife nur noch geltend gemacht werden, soweit die rechtzeitig erlassene Festlegung wegen Rechtsmitteln noch nicht in Kraft gesetzt werden kann (§ 235 PBG ZH).²⁵³ Daneben kann gemäss § 120 ff. PBG ZH ausnahmsweise ein **vorsorgliches Bauverbot** zur Sicherung öffentlicher Werke und Anlagen, die sich in Vorbereitung befinden, aber nicht Gegenstand eines Richt- oder Werkplans sind, verfügt werden. Beide Institute lösen die teilweise Nichtanwendung des geltenden Rechts bis zum Inkrafttreten der revidierten Planung aus, und zwar in dem Umfang, als das künftige Recht durch die Anwendung des geltenden Rechts negativ präjudiziert würde. Schliesslich unterbindet der «Quartierplanbann» sowohl rechtliche als auch tatsächliche Änderungen im Bezugsgebiet, sobald das Quartierplanverfahren rechtskräftig eingeleitet wurde (§ 150 Abs. 1 PBG ZH).

C. Projektierungszone

Projektierungszonen dienen der **Sicherung des Landbedarfs zukünftiger Werke**.^{1.115} Als Landsicherungsmassnahme sind sie in ihrem Zweck grundsätzlich von den Planungszonen zu unterscheiden, wobei einige Kantone Planungszonen auch für die Sicherung projektbezogener Sondernutzungspläne vorsehen, was die Abgrenzung schwieriger macht.²⁵⁴

Das Instrument der Projektierungszone findet sich im Bereich **bundesrechtlich geregelter Infrastrukturvorhaben** wie z.B. Eisenbahnen (Art. 18n–18p EBG), Flughafenanlagen (Art. 37n–37p LFG) oder Nationalstrassen (Art. 14–18 NSG). Diese bundesrechtlichen Projektierungszonen halten Grundstücke für künftige Infrastrukturanlagen frei. In der Projektierungszone dürfen grundsätzlich keine baulichen Veränderungen vorgenommen werden, die dem Zweck der Zone widersprechen. Mit der Festlegung rechtskräftiger Baulinien bzw. mit dem Ablauf der Projektierungsfrist (in der Regel fünf Jahre, mit der Möglichkeit der Verlängerung um wei-

252 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 87; HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Rz. 336; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 27 Rz. 36.

253 Zu den Voraussetzungen und Grenzen des Instituts ausführlich GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 87 ff.

254 WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Art. 27 Rz. 8. Nach HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau und Umweltrecht, Rz. 342, entsprechen die Wirkungen der Projektierungszone weitgehend denjenigen der Planungszone.

tere drei Jahre) fällt die Zone dahin. Gegen die Festsetzung der Projektierungszone können Rechtsmittel erhoben werden.²⁵⁵

D. Werkplan

- 1.117 Der Werkplan dient der **Sicherung des Landbedarfs für öffentliche Werke**.²⁵⁶ Gemäss der Zürcher Regelung können die Eigentümer die Festsetzung eines Werkplans verlangen, wenn Grundstücke nach einem Richtplan für ein Werk oder eine Anlage im öffentlichen Interesse vorgesehen sind. Der Werkplan gibt über den ungefähren Standort von Bauten und den genauen Landbedarf Aufschluss (§ 114 PBG ZH). Grundsätzlich wird der Werkplan vom Träger des Werks, welcher die Erstellung des Werkplans auch aus eigener Initiative an die Hand nehmen kann, festgesetzt (§ 115 PBG ZH).
- 1.118 Mit der Genehmigung des Werkplans wird auch das **Enteignungsrecht** erteilt (§ 116 PBG ZH). Zugleich wird dem Werkträger ein gesetzliches Vorkaufsrecht an den erfassten Grundstücken eingeräumt (§ 118 PBG ZH), gespiegelt durch ein Heimschlagsrecht des Grundstückeigentümers (§ 119 PBG ZH).
- 1.119 Im Werkplanbereich gilt grundsätzlich ein **Bauverbot**. Bestehende Bauten und Anlagen dürfen entsprechend dem bisherigen Verwendungszweck unterhalten und modernisiert werden (§ 101 i.V.m. § 117 PBG ZH).

E. Baulinien

- 1.120 Die in vielen Kantonen vorgesehenen Baulinien dienen der **Freihaltung oder Sicherung bestehender oder geplanter Anlagen und Flächen** bzw. der Gewährleistung genügender Abstände. Sie müssen nicht ausschliesslich baupolizeilicher Natur sein. Sie «zählen zu dem im kantonalen Recht seit jeher bekannten unentbehrlichen Instrumentarium zur Sicherstellung der geordneten baulichen Entwicklung».²⁵⁷ Baulinien erfüllen demnach nicht nur eine Freihaltfunktion, sondern dienen auch städtebaulich-ästhetischen Zielen.²⁵⁸
- 1.121 Gemäss § 96 Abs. 2 PBG ZH werden Baulinien für Strassen, Wege, Plätze, Eisenbahnen, Betriebsanlagen zu Verkehrsanlagen (Parkhäuser, Unterhaltsdienste etc.) sowie für Versorgungsleitungen und Anschlussgleise festgelegt. Nach Art. 24 BauG SG bezeichnen Baulinien die **Mindestabstände von Bauten und Anlagen** gegen-

255 FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF, Planungs- und Baurecht, S. 101. Siehe auch BRG ZH, BRGE III Nr. 0129/2011 vom 17. August 2011, E. 5.5.1, betreffend die Festlegung von Projektierungszone für die Sicherung künftiger Eisenbahnbauten und Anlagen durch den Erlass von beschwerdefähigen Verfügungen.

256 VGer ZH, Urteil VR.2000.00003 vom 9. Februar 2001, E. 5c/bb; HALLER/KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Rz. 351; HETTICH, Handlungsformen, Rz. 20.67.

257 BGE 109 Ib 116, E. 3a. Vgl. auch BGE 118 Ia 394, E. 3b.

258 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 67.

über Strassen, Wegen, Plätzen und anderen öffentlichen Verkehrsanlagen sowie gegenüber Wäldern, Gewässern und schützenswerten Landschaften.²⁵⁹ In beiden Kantonen ergeht der Baulinienplan als Sondernutzungsplan, der den Rahmennutzungsplan überlagert und ergänzt.²⁶⁰

So sieht § 97 Abs. 2 PBG ZH vor, dass **Verkehrsbaulinien** ein öffentliches Interesse an der bestimmten Gestaltung von Verkehrsräumen und Plätzen wahrnehmen und näher umschreiben dürfen. Als Instrument der Landsicherung sind Baulinien nicht erst zu ziehen, wenn das betreffende Werk erstellt wird, sondern schon dann, wenn ersichtlich wird, dass das Werk über kurz oder lang notwendig sein wird; ansonsten würden allenfalls andere Bauvorhaben die Werkerstellung erschweren und verteuern. Da die Festsetzung von Baulinien jedoch eine Eigentumsbeschränkung bewirkt, müssen konkrete Vorstellungen über das auszuführende Werk im Sinne eines generellen Projekts bestehen.²⁶¹ Im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung ist auch Projektvarianten nachzugehen, die zu weniger schwerwiegenden Eingriffen führen.²⁶² 1.122

Grundsätzlich gilt im Baulinienbereich ein **Bauverbot** (zu gewissen Ausnahmen vgl. Art. 55 Abs. 3 RPG GR; § 30 PBG LU; § 100 PBG ZH). Es dürfen entsprechend nur Bauten und Anlagen erstellt werden, die dem Zweck der Baulinie nicht widersprechen (so § 99 Abs. 1 PBG ZH). Weiter gehende Änderungen sind meist nur zulässig, wenn deren Beseitigung möglich ist und nicht zusätzlich entschädigt werden muss (Beseitigungsrevers; Art. 24 Abs. 2 BauG SG; § 100 Abs. 3 PBG ZH). Der Unterhalt und die Modernisierung bestehender Bauten im Baulinienbereich ist aufgrund der Besitzstandsgarantie zulässig (Art. 24 Abs. 2 BauG SG; § 101 Abs. 1 PBG ZH).²⁶³ 1.123

Der durch Baulinien verursachte **Eingriff in die Eigentumsgarantie** (Art. 26 BV) ist nur rechtmässig, wenn er auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.²⁶⁴ Baulinien sind in der Regel entschädigungslos zu dulden; eine Vergütung ist nur geschuldet, falls die Belastung durch die Baulinie zu einer materiellen Enteignung führt.²⁶⁵ Eine solche ist zu bejahen, wenn ein Baugrundstück vollständig oder zum grössten Teil innerhalb der Baulinie liegt oder durch diese derart zerschnitten wird, dass darauf nicht mehr oder nicht mehr wirtschaftlich gebaut werden kann.²⁶⁶ 1.124

259 Für weitere Auflistungen vgl. § 30 Abs. 1 PBG LU und § 40 Abs. 1 PBG SO.

260 So für das Zürcher Recht GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 66.

261 BGer, Urteil 1C_789/2013 vom 21. Februar 2014, E. 4; BGE 129 II 276, E. 3.4; BGE 118 Ia 372, E. 4a.

262 BGer, Urteil 1C_789/2013 vom 21. Februar 2014, E. 4; so auch schon BGE 118 Ia 372, E. 4.

263 Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 67 ff.

264 BGE 118 Ia 394, E. 2 ff.

265 BGE 110 Ib 359, E. 2a.

266 BGE 110 Ib 359, E. 2a.