
Master-Prüfung

Modul: Raumplanungs- und Baurecht

13. Januar 2012, 08.00–10.00 Uhr

Musterlösung und Korrekturanleitung

ZP = Zusatzpunkt(e)

Aufgabe 1

24 Pt.

a)

4 Pt.

Der Versorgungsplan ist gemäss § 20 Abs. 1 lit. c PBG ein Teilrichtplan, d.h. ein Teil des Richtplans, hier – gemäss Sachverhalt – des kantonalen Richtplans (2). Für die Festsetzung bzw. Änderung des kantonalen Richtplans ist im Kanton Zürich der Kantonsrat zuständig (§ 32 Abs. 1 PBG) (2).

b)

5 Pt.

Richtpläne bedürfen gemäss Art. 11 RPG der Genehmigung durch den Bundesrat (2). Da die Richtplanänderung vorliegend nicht unbestritten ist (Opposition der Gemeinde X), kann die Genehmigung nicht in Anwendung von Art. 11 Abs. 2 RPV durch das zuständige Departement erfolgen (3).

c)

11 Pt.

Gemeinden als Trägerinnen der kommunalen Planungshoheit können einen übergeordneten Richtplan im Anschluss an dessen Festsetzung direkt anfechten. (2)

Gegen die Festsetzung des kantonalen Richtplans besteht im Kanton Zürich kein Rechtsmittel; vielmehr sind Akte des Kantonsrats vom Rekurs und grundsätzlich auch von der Beschwerde ausgenommen (§ 19 Abs. 2 lit. b und § 42 lit. b VRG) (3). Dies steht im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung; nach dieser gelten Richtpläne – anders als Nutzungspläne (1/2 ZP) – hinsichtlich ihrer Anfechtbarkeit als Erlasse im Sinn von Art. 82 lit. b BGG (1). Somit gelangt die Vorinstanzenregelung gemäss Art. 87 BGG zur Anwendung, wonach die Kantone nicht verpflichtet sind, ein Rechtsmittel vorzusehen (1). Die Richtplanfestsetzung kann demnach unmittelbar beim Bundesgericht angefochten werden (1). (6)

Die Gemeinde X kann gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend machen, die ihr im Bereich der Raumplanung zusteht (3). Zudem sind Gemeinden nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur

Beschwerdeführung befugt, wenn sie öffentliche Anliegen wie den Schutz der Einwohner zu vertreten haben und insofern durch Einwirkungen, die von Bauten und Anlagen ausgehen, in hoheitlichen Befugnissen betroffen werden (ZP). (3)

d) 4 Pt.

Richtpläne sind gemäss Art. 9 Abs. 1 RPG behördenverbindlich, nicht aber grundeigentümerverbindlich (2). Private sind deshalb zur direkten Anfechtung eines Richtplans nicht legitimiert (1), und zwar auch dann nicht, wenn sie – wie A – von einer Richtplanfestsetzung möglicherweise stärker betroffen sind als die Allgemeinheit (1).

Im Rahmen der Anfechtung eines Nutzungsplans können Private jedoch eine akzessorische Überprüfung des Richtplans verlangen (ZP).

Aufgabe 2

56 Pt.

a) 2 Pt.

Das Baugesuch ist gemäss § 312 PBG bei der kommunalen Baubehörde einzureichen (2). Ein Ausnahmefall im Sinn von § 10 BVV (Vorhaben, die keiner kommunalen Baubewilligung bedürfen und deshalb bei der kantonalen Leitstelle einzureichen sind) liegt nicht vor (ZP).

b) 4 Pt.

Die Bewilligungsfähigkeit des Vorhabens hängt hier in erster Linie von der Zonenkonformität oder der Ausnahmegewilligungsfähigkeit ab. Für die Beurteilung des einen wie des anderen Aspekts ist in der Landwirtschaftszone gemäss Ziff. 1.2.1 Anhang BVV das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) zuständig. Für alle übrigen Bewilligungsvoraussetzungen ist gemäss § 318 PBG die kommunale Baubehörde zuständig. (4)

(Volle Punktgeschicht, wenn die Baudirektion als zuständige Behörde bezeichnet wird. ZP, wenn jemand ausführt, dass die Bewilligungszuständigkeit am 24. August 2011 mit Wirkung ab 1. November 2011 geändert wurde.)

c) 32 Pt.

Die vorgesehene Nutzungsänderung ist in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform, da sie weder der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung noch der inneren Aufstockung im Sinn von Art. 16a Abs. 1 bzw. Abs. 2 RPG dient. (3)

Demnach ist eine Ausnahmegewilligung erforderlich (1). Das Vorhaben hat keine derart weitreichenden Auswirkungen, dass es nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden könnte (ZP). Zu prüfen ist, ob einer der Ausnahmetatbestände gemäss Art. 24–24d RPG erfüllt ist (1): (2)

- *Zweckänderung ohne bauliche Massnahmen* (Art. 24a RPG). Dieser Tatbestand setzt voraus, dass keine bewilligungspflichtige bauliche Massnahme im Sinn von Art. 22 Abs. 1 RPG erfolgen soll (Abs. 1). Laut Sachverhalt sind nebst der Zweckänderung auch geringfügige bauliche Anpassungen vorgesehen. Eine bauliche Änderung stellt einen grundsätzlich bewilligungspflichtigen Tatbestand gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG dar. Geringfügige Änderungen können allenfalls in einem vereinfachten Verfahren oder im Anzeigeverfahren bewilligt werden, bleiben aber von Bundesrechts wegen bewilligungspflichtig; lediglich ganz untergeordnete Änderungen können von den Kantonen von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden, soweit sie nicht von Bundesrechts wegen bewilligungspflichtig sind (vgl. § 1 ABV) (ZP). Da die Schwelle zur (bundesrechtlichen) Bewilligungspflicht bei baulichen Massnahmen an einem Gebäude sehr tief ist, kann im vorliegenden Fall davon ausgegangen werden, dass die vorgesehenen baulichen Anpassungen bewilligungspflichtig sind. (Volle Punktegutschrift, wenn ausgeführt wird, dass der Sachverhalt keine ausreichenden Angaben enthält, um die Bewilligungspflicht der baulichen Anpassungen abschliessend beurteilen zu können.) (5)

Hinzu kommt, dass durch die Zweckänderung "keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt" entstehen dürfen (Art. 24a Abs. 1 lit. a RPG). Selbst eine geringfügige Mehrbelastung der Erschliessungsanlagen schliesst die Anwendbarkeit von Art. 24a RPG bereits aus. Vorliegend dürfte die neue Nutzung als Lager eines Tiefbauunternehmens zu einer nicht unerheblichen Mehrbelastung der Zufahrtsstrassen und damit zu einer stärkeren Lärm- und Luftbelastung führen. (Volle Punktegutschrift, wenn ausgeführt wird, dass sich auch diese Frage aufgrund der Angaben im Sachverhalt nicht mit letzter Gewissheit beurteilen lässt.) (4)

Ergebnis: Zwei der drei Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 24a RPG müssen – soweit der Sachverhalt eine abschliessende Beurteilung zulässt – als nicht erfüllt betrachtet werden. Eine Bewilligung gestützt auf Art. 24a RPG fällt demnach ausser Betracht. (1)

- *Grundtatbestand* (Art. 24 RPG). Um gestützt auf Art. 24 RPG bewilligt werden zu können, müsste das Vorhaben standortgebunden sein (lit. a), und es dürften ihm keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b) (2). Die Standortgebundenheit ist ohne weiteres zu verneinen: Weder ist ein Lager für Baumaterialien auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen (positive Standortgebundenheit), noch ist es in einer Bauzone – z.B. in einer Industrie- oder Gewerbezone – derart störend, dass es dort andere Nutzungen beeinträchtigen würde (negative Standortgebundenheit) (4). Damit erübrigt sich eine Interessenabwägung gemäss lit. b, welche hier – mangels hinreichender Angaben im Sachverhalt – ohnehin nicht abschliessend vorgenommen werden könnte (1). (7)

Ergebnis: Mangels Standortgebundenheit kommt auch eine Bewilligung gestützt auf Art. 24 RPG nicht in Frage. (1)

Weitere Ausnahmetatbestände fallen ausser Betracht:

- Es liegt kein landwirtschaftliches Gewerbe vor, weshalb es sich beim vorgesehenen Lager nicht um einen *Nebenbetrieb* im Sinn von Art. 24b RPG handelt. (2)

- Ein Anwendungsfall der *erweiterten Besitzstandsgarantie* gemäss Art. 24c RPG liegt ebenfalls nicht vor (1). Das fragliche Gebäude wurde seinerzeit zwar rechtmässig erstellt, doch ist es nicht aufgrund einer Rechtsänderung zonenwidrig geworden (vgl. Art. 41 RPV); eine zonenwidrige Nutzung ist vielmehr erst jetzt vorgesehen (1). Ausserdem würde Art. 24c Abs. 2 RPG nur eine teilweise Änderung – also auch nur eine teilweise Nutzungsänderung – gestatten. Vorgesehen ist jedoch eine vollständige Nutzungsänderung (ZP). (2)
- Art. 37a RPG (i.V.m. Art. 43 RPV), der eine vollständige Zweckänderung erlauben würde, ist nicht anwendbar, da es sich zuvor um eine landwirtschaftlich und nicht um eine *gewerblich* genutzte Baute handelte. (2)
- Schliesslich ist auch der Tatbestand von Art. 24d RPG nicht erfüllt. Es handelt sich weder um eine landwirtschaftliche Wohnbaute (Abs. 1) noch um eine als schützenswert anerkannte Baute (Abs. 2). (2)

Ergebnis: Das Vorhaben erweist sich nicht als bewilligungsfähig. Das kantonale Amt für Raumentwicklung hat die Bewilligung demnach zu verweigern. (1)

d)

10 Pt.

Gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG ist das ARE als Bundesamt ("Dienststelle") zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt, wenn das Bundesrecht dies vorsieht und der angefochtene Akt die Bundesgesetzgebung in seinem Aufgabenbereich verletzen kann (2). Die in dieser Bestimmung vorbehaltene bundesrechtliche Regelung findet sich in Art. 48 Abs. 4 RPV; danach ist das ARE "im Bereich der Raumplanung" zur Beschwerde berechtigt (2). Gemeint ist damit nicht die Raumplanung im engeren Sinn, sondern der gesamte vom RPG erfasste Sachbereich, d.h. der "Aufgabenbereich" des ARE im Sinn von Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG (ZP). (4)

Zur Wahrnehmung seines Behördenbeschwerderechts muss das ARE kein spezifisches schutzwürdiges Interesse im Sinn von Art. 89 Abs. 1 BGG geltend machen. (1)

Bundesbehörden sind gemäss Art. 111 Abs. 2 BGG befugt, auch die Rechtsmittel des kantonalen Rechts zu ergreifen. Sie sind dazu aber nicht verpflichtet. Somit kann das ARE das Urteil des Verwaltungsgerichts anfechten, obwohl es am kantonalen Verfahren nicht beteiligt war. (2)

Im vorliegenden Fall ist das ARE demnach zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert (1). Es kann insbesondere rügen, die kantonalen Instanzen hätten die Bewilligung in Verletzung von Art. 24 ff. RPG zu Unrecht erteilt (2). (3)

e)

8 Pt.

Die Baute wird in Abweichung von der rechtskräftigen Baubewilligung erstellt und ist insoweit in formeller Hinsicht rechtswidrig. Ob die Abweichungen vom bewilligten Zustand auch materiell rechtswidrig sind oder aber bewilligt werden können, muss im Rahmen eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens geklärt werden. Die Behörde hat A mittels Ver-

fügung aufzufordern, bezüglich der Abweichungen ein nachträgliches Baugesuch einzureichen. (4)

Da die Bauarbeiten im Gang sind, muss die Behörde für die Dauer des nachträglichen Bewilligungsverfahrens zusätzlich – im Sinne einer vorsorglichen Massnahme – einen Bau-stopp verfügen. Nur so kann sie verhindern, dass ein materiell allenfalls rechtswidriger Zu-stand weiter gefestigt und eine allfällige Bewilligungsverweigerung durch die Weiterfüh-rung der Bauarbeiten unterlaufen wird. (4)

Schliesslich kann die Behörde gemäss § 340 PBG eine Busse ausfällen bzw. A bei der zu-ständigen Behörde verzeigen. (ZP)

Aufgabe 3

30 Pt.

a)

8 Pt.

Gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG bedarf die Errichtung oder Änderung eines Gebäudes einer Bewilligung (2). Auch eine blosser Nutzungsänderung, welche raumrelevante Folgen hat – insbesondere erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt oder die Umgebung – stellt eine bewilligungspflichtige Änderung im Sinne dieser Bestimmung dar (2). In Übereinstimmung damit erklärt § 309 Abs. 1 lit. b PBG Nutzungsänderungen, denen baurechtliche Bedeutung zukommt, für bewilligungspflichtig (1). (5)

Im vorliegenden Fall hat die vorgesehene Nutzungsänderung verschiedene Auswirkungen auf die Umgebung (1), insbesondere eine stärkere Belastung der Erschliessungsanlagen, allenfalls auch grössere Lärmimmissionen (1), so dass sich eine vorgängige Prüfung rech-tfertigt und die Bewilligungspflicht zu bejahen ist (1). (3)

b)

22 Pt.

Die fraglichen Barackengebäude waren seinerzeit formell und materiell rechtskonform er-stellt worden (1). Heute sind sie insoweit rechtswidrig, als sie in einer Kernzone mit Wohn-anteilsverpflichtung stehen und der Mindestwohnanteil von 60 % nicht eingehalten ist; denn bei der bisherigen Nutzung handelt es sich nicht um eine Wohnnutzung (2). Da das ursprünglich rechtskonforme Gebäude aufgrund einer späteren Rechtsänderung rechtswid-rig wurde (Zuweisung zu einer Kernzone B mit Wohnanteilsverpflichtung), liegt ein An-wendungsfall von § 357 PBG vor (2). (5)

Es fragt sich, ob die vorgesehene neue Nutzung als Wohnnutzung im Sinn von § 52 Abs. 1 PBG qualifiziert werden kann und der Mangel dadurch behoben wird. Dies ist zu vernein-en. Zwar besteht in der Praxis die Tendenz, den Begriff der Wohnnutzung weit auszulegen und beispielsweise auch das Wohnen in einem Hotel oder die Nutzung als Kindertagesstätte darunter zu subsumieren; doch darf der Begriff der Wohnnutzung nicht ins Uferlose über-dehnt und dadurch letztlich ausgehöhlt werden. Vorliegend dienen die Baracken zwangs-läufig auch dem kurzfristigen, vielleicht mehrtägigen oder sogar mehrwöchigen Aufenthalt der bei der Empfangsstelle eintreffenden Asylsuchenden. Da jedoch nicht deren Unterbrin-gung, sondern die administrative Abwicklung des Asylverfahrens im Vordergrund steht,

kann insgesamt nicht von einer Wohnnutzung gesprochen werden. Hinzu kommt, dass eine solche eine gewisse bauliche Infrastruktur voraussetzen würde, die ein Wohnen nach hierzulande üblichen Vorstellungen überhaupt erst ermöglicht. In einer Baracke, die nicht zu Wohnzwecken erstellt und auch nie entsprechend umgebaut wurde, ist dies nur sehr beschränkt möglich. (ZP für gute Ausführungen, welche diesen oder den gegenteiligen Standpunkt begründen.) (5)

Die bestehende Rechtswidrigkeit wird durch die vorgesehene Nutzungsänderung somit nicht beseitigt. (1)

Die in § 357 Abs. 1 PBG vorgesehenen Bau- und Nutzungsmöglichkeiten im Rahmen der erweiterten Besitzstandsgarantie (1/2 ZP) setzen voraus, dass das Vorhaben zu keiner weitergehenden Abweichung von Vorschriften führt und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt, soweit die Angaben im Sachverhalt – mit Bezug auf die Interessenabwägung – eine Beurteilung zulassen. (2)

§ 357 Abs. 1 PBG setzt weiter voraus, dass sich die fraglichen Bauten für eine zonengemässe Nutzung nicht eignen. Diese Voraussetzung bezieht sich nur auf den Tatbestand der Änderung einer vorschriftswidrig gewordenen Nutzung in eine andere vorschriftswidrige Nutzung. Vorliegend handelt es sich, wie dargelegt, genau um diesen Tatbestand. (2)

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts erfordert die Beurteilung der Eignung für eine zonenkonforme Nutzung eine umfassende Gesamtbetrachtung aller für den zu beurteilenden Einzelfall erheblichen Umstände. Massgebliche Kriterien sind die Bausubstanz, die Architektur und die innere Struktur der Baute sowie die Lage und Umgebung. Zu berücksichtigen sind unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit aber auch die für die Herstellung der zonengemässen Nutzung erforderlichen Aufwendungen sowie deren Verhältnis zu den Investitionen, welche die beabsichtigte zonenwidrige Nutzung erfordert. (3)

Vorliegend fällt insbesondere ins Gewicht, dass für die ins Auge gefasste Nutzung keine baulichen Anpassungen nötig sind und deshalb auch keine entsprechenden Kosten anfallen. Hingegen wäre der finanzielle Aufwand für die Herrichtung der alten Barackengebäude für eine Wohnnutzung offensichtlich sehr viel grösser; es käme wohl praktisch nur ein Neubau in Frage. (2)

Die Gebäude eignen sich demnach nicht für eine zonenkonforme Nutzung; die Voraussetzungen von § 357 Abs. 1 PBG sind somit erfüllt (1)

Ergebnis: Die Nutzungsänderung erweist sich als bewilligungsfähig. (1)