

Das Baurecht kurz erklärt

Raphael Rigling

Einleitung

Die Baubranche ist in der Schweiz ein recht bedeutender Wirtschaftszweig, machen Bauinvestitionen doch normalerweise rund 10 % des Schweizer Bruttoinlandprodukts aus.¹ Grössere Bauprojekte sind auch regelmässig Thema in den lokalen, manchmal sogar in den nationalen Medien.² Es mag deshalb erstaunen, dass das Bauen eigentlich eine verbotene Tätigkeit ist – mindestens so lange, bis eine Baubewilligung vorliegt.

Im Kanton Zürich entscheiden in der Regel die kommunalen Baubehörden, ob eine Baubewilligung erteilt oder verweigert wird (Spezialfälle ausgenommen).³ Die Baubehörden der Gemeinden leiten dabei auch das Bewilligungsverfahren.⁴ Nach Einschätzung des Autors zählen Entscheide über Baubewilligungen zu den wichtigeren Gemeindeaufgaben. Die Baubehörden prägen mit diesen Entscheiden das Erscheinungsbild ihrer Gemeinde massgebend und manchmal über Generationen hinweg.

Der vorliegende Beitrag soll das Fundament für eine Auseinandersetzung mit den wichtigsten rechtlichen Grundlagen des Baurechts schaffen. Selbstverständlich können nicht sämtliche Aspekte des Baurechts hier erläutert und erklärt werden. Der Autor hofft aber, der Leserin und dem Leser einen ersten Überblick über eine spannende und wichtige Materie der Gemeindegearbeit verschaffen zu können.

In welchen Gesetzen ist das Baurecht geregelt?

Der Bund hat im Raumplanungsgesetz (RPG) die wichtigsten Grundsätze der Raumplanung festgelegt – nomen est omen. Das RPG enthält aber auch baurechtliche Bestimmungen: Es legt z. B. fest, dass Bauten und Anlagen nur mit einer Baubewilligung errichtet oder geändert werden dürfen.⁵ Darauf wird später zurückzukommen sein. Darüber hinaus enthält das RPG Bestimmungen zum Bauen ausserhalb von Bauzonen⁶ oder dazu, dass die Kantone verschiedene Bewilligungsverfahren koordinieren müssen.⁷

¹ <https://kof.ethz.ch/prognosen-indikatoren/prognosen/kof-konjunkturprognosen/kof-bauprognose.html>; zuletzt besucht am 24. Mai 2022

² Man denke z. B. an den Neubau des Zürcher Fussballstadions Hardturm oder an die Eröffnung des Gotthard Basistunnels

³ § 318 PBG; alle kantonalen Gesetze und Verordnungen werden im vorliegenden Beitrag in den harmonisierten Fassungen zitiert

⁴ Vgl. § 9 Abs. 1 lit. a BVV

⁵ Art. 22 Abs. 1 RPG

⁶ Art. 24 ff. RPG

⁷ Art. 25a RPG



Es gibt auf Bundesebene weitere Gesetze, die baurechtlich relevante Bestimmungen enthalten, so z. B. das Gewässerschutzgesetz (GSchG) und die Gewässerschutzverordnung (GSchV). Diese Erlasse bestimmen, dass Bauten und Anlagen gewisse Mindestabstände von Gewässern einhalten müssen.⁸ Oder das Umweltschutzgesetz (USG) und die Lärmschutzverordnung (LSV), die z. B. Lärmgrenzwerte für bestimmte Kategorien von Bauten und Anlagen festlegen.⁹

Das Baurecht ist umfassend(er) vor allem auf kantonaler Ebene geregelt. Das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) enthält in den §§ 218 ff. die wichtigsten Bestimmungen zum materiellen Baurecht, also dazu, wie gebaut werden darf. In den §§ 309 ff. PBG sind sodann die wichtigsten Regeln zum Baubewilligungsverfahren verankert. Die Verordnungen zum PBG konkretisieren diese Regeln, so z. B. die Allgemeine Bauverordnung (ABV), die eine nähere Umschreibung der Begriffe im PBG enthält. Zu nennen ist auch die Bauverfahrensverordnung (BVV), welche das Baubewilligungsverfahren detaillierter regelt.

Auch das kantonale Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB) enthält baurechtliche Bestimmungen. Das EG ZGB legt in §§ 169 ff. fest, mit welchem Abstand Bäume im Grenzbereich zu Nachbargrundstücken gepflanzt werden dürfen. §§ 177–179 EG ZGB enthalten sodann Normen zum Grenzabstand, welchen Hecken, Mauern oder Holzwände von Nachbargrundstücken einhalten müssen. Die baurechtlichen Bestimmungen des EG ZGB stellen nach Meinung des Autors ein Kuriosum dar. Sie sind vom Grundsatz her nämlich nicht von den Behörden, sondern von den privaten Eigentümern zu überprüfen und durchzusetzen. Nach Erfahrung des Autors sind die genannten Normen des EG ZGB aber auch für die Baubehörden und Bauämter recht bedeutsam.

Teilweise ist das Baurecht auch auf kommunaler Ebene geregelt. Das kantonale PBG gibt den Gemeinden nämlich die Kompetenz, in ihren Bau- und Zonenordnungen (BZO) die Grundstücksnutzung näher festzulegen. So können die Gemeinden z. B. die zulässige Anzahl der Geschosse oder die Grenzabstände für eine bestimmte Bauzone definieren.¹⁰

Nicht zuletzt ist auch die Rechtsprechung eine wichtige Quelle des Baurechts. Gerichtsurteile enthalten regelmässig Hinweise dazu, wie die massgebenden Gesetze und Verordnungen auszulegen und anzuwenden sind. Auf das Rechtsmittelverfahren wird weiter unten näher eingegangen.

Wie man sieht, ist das Baurecht eine Materie, die über recht viele Erlasse auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene «verstreut» ist. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die primäre «Anlaufstelle» für das Bauen innerhalb von Bauzonen das kantonale PBG ist. Dieses regelt teilweise ausführlich, wie in Bauzonen gebaut werden darf und wie das Bewilligungsverfahren

⁸ Art. 36a GSchG, Art. 41a f. GSchV und die entsprechenden Übergangsbestimmungen

⁹ Vgl. z. B. Anhang 6 LSV, Belastungsgrenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm

¹⁰ Vgl. insbesondere § 49 PBG

abläuft. Für das Bauen ausserhalb von Bauzonen sind primär die kantonalen Behörden zuständig, weshalb auf eine Darstellung dieser Materie im vorliegenden Beitrag verzichtet wird.¹¹ Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich somit auf die Bestimmungen des PBG.

Wann braucht es eine Baubewilligung?

Dass Bauten und Anlagen nur mit einer Baubewilligung errichtet oder geändert werden dürfen, schreibt das bundesrechtliche RPG vor.¹² Das kantonale PBG konkretisiert diese Vorgabe. Es enthält in § 309 Abs. 1 eine Liste von baulichen Massnahmen, die nur mit einer Baubewilligung ausgeführt werden dürfen (z. B. wesentliche Geländeänderungen).¹³ § 1 der Bauverfahrensverordnung (BVV) zählt gewisse Massnahmen auf, die in Bauzonen bewilligungsfrei ausgeführt werden dürfen (z. B. die Erstellung einer Mauer bis zu einer Höhe von 0,8m).¹⁴

Die Listen im PBG und in der BVV bilden aber nicht sämtliche denkbaren Bauvorhaben ab. Braucht es z. B. eine Baubewilligung zum Anlegen eines Gartenteichs? Oder für den Neuanstrich eines Wohnhauses? Dazu geben weder das PBG noch die BVV eine klare Auskunft.

Trotz gesetzlicher Vorgaben und einer reichhaltigen Rechtsprechung ist es nicht in jedem Einzelfall möglich, zweifelsfrei festzustellen, ob eine bauliche Massnahme einer Bewilligungspflicht unterliegt. Die kommunalen Baubehörden entscheiden über die Bewilligungspflicht in erster Instanz. Die Versuchung, im Zweifelsfall einfach eine Baubewilligung zu verlangen, ist nach Erfahrung des Autors recht gross. Private sind aber meistens aus Zeit- und/oder Kostengründen gezwungen, Entscheide der kommunalen Baubehörden über die Bewilligungspflicht zu akzeptieren. Solche Entscheide sollten deshalb mit besonderer Sorgfalt und mit Augenmass gefällt werden.

Wie darf gebaut werden (materielles Baurecht)?

Vorbemerkungen, Erschliessung

In welchen Gesetzen das Baurecht geregelt ist und wofür es eine Bewilligung braucht, wurde soeben thematisiert. Weiter stellt sich nun die Frage, wie gebaut werden darf. Bevor ich auf diese Frage eingehe, ist noch kurz das «Wo» zu thematisieren. Das «Wo» würde an sich zur Raumplanung gehören. Es gibt aber einen Aspekt, der sowohl in der Raumplanung als auch im Baurecht relevant ist, nämlich die Erschliessung. Land ist erschlossen, wenn es über eine hinreichende Zufahrt verfügt (z. B. für die Kehrriemabfuhr und die Feuerwehr) und die Leitungen für Wasser, Abwasser und Energie so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist.¹⁵

¹¹ Vgl. Art. 25 Abs. 2 RPG und z. B. Ziffer 1.2 Anhang BVV

¹² Art. 22 Abs. 1 RPG

¹³ § 309 Abs. 1 lit. f PBG

¹⁴ § 1 lit. e BVV

¹⁵ Art. 19 Abs. 1 RPG

Der Bund schreibt im RPG vor, dass Bauten und Anlagen nur auf erschlossenen Grundstücken erstellt werden dürfen.¹⁶ Ob eine genügende Erschliessung besteht, wird im Baubewilligungsverfahren überprüft. Liegt keine genügende Erschliessung vor (und kann eine solche bis zum Abschluss des Bauvorhabens auch nicht erstellt werden),¹⁷ darf keine Baubewilligung erteilt werden, auch wenn sich ein Grundstück in der Bauzone befindet. Die erste Antwort auf die Frage, wie gebaut werden darf, lautet also: Nur mit einer genügenden Grundstückserschliessung.

Ansonsten lässt sich das materielle Baurecht grob in drei Regelungsbereiche unterteilen, nämlich in Nutzungsvorschriften, Gestaltungsvorschriften und technische Vorschriften. Diese drei Bereiche werden nachfolgend genauer erläutert.

Nutzungsvorschriften

Die Nutzungsvorschriften regeln insbesondere die Grenz- und Gebäudeabstände, die Abmessungen der Bauten (z. B. die zulässige Gesamthöhe) und wieviel «Gebäude» pro Bodenfläche gebaut werden darf (Nutzungsziffern).

Das PBG legt für oberirdische Gebäude einen minimalen Grenzabstand von 3,5 m zu Nachbargrundstücken fest.¹⁸ Nimmt man ein Gebäude z. B. mit einer Gesamthöhe von 14.7 m, ist ein Grenzabstand von 3,5 m eher wenig. Die Gemeinden können in ihren Bau- und Zonenordnungen (BZO) aber auch grössere Grenzabstände festlegen.¹⁹ Den Gebäudeabstand definiert das PBG als die Summe der beidseitig nötigen Grenzabstände.²⁰ Die Abstände von Bäumen, Hecken und Mauern zu Nachbargrundstücken sind – wie erwähnt – im EG ZGB geregelt.

Nachbareigentümer können die Grenz- und Gebäudeabstände vertraglich anders festlegen, was von den Baubehörden grundsätzlich akzeptiert werden muss (ausgenommen z. B. bei feuerpolizeilichen Missständen).²¹ Wenn zwischen Nachbareigentümern Einigkeit besteht, sind die gesetzlichen Grenz- und Gebäudeabstände also nicht zwingend.

Die Gemeinden können in ihren BZO definieren, wie viele Unter-, Dach- und Vollgeschosse in einer bestimmten Bauzone erlaubt sind.²² In den Zonenplänen wird die zulässige Anzahl Vollgeschosse meistens mit Abkürzungen angegeben. Steht z. B. in einem Zonenplan die Abkürzung «W3», bedeutet dies eine Wohnzone mit maximal drei erlaubten Vollgeschossen (also drei «Stockwerken» ohne Dach- und Untergeschosse). Wären in der entsprechenden Zone

¹⁶ Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG; vgl. zur Unterscheidung Grob- und Feinerschliessung Art. 4 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über Wohnbau und Eigentumsförderung (WEG); (leider) ein weiteres Beispiel dafür, dass das Baurecht über viele Erlasse «verstreut» geregelt ist

¹⁷ Waldmann/Hänni, Kommentar RPG, Art. 19 N. 22, m.w.H.

¹⁸ § 270 Abs. 1 PBG

¹⁹ § 49 Abs. 2 lit. b PBG

²⁰ § 271 PBG

²¹ § 270 Abs. 3 PBG

²² § 49 Abs. 2 lit. c PBG

²³ §§ 255 ff. PBG

z. B. auch Handwerksbetriebe erlaubt, würde diese sog. «Gewerbeerleichterung» mit «WG3» abgekürzt.

Steht hinter dieser Abkürzung zusätzlich eine Zahl, also z. B. «WG3/2.8», ist damit meistens die Baumassenziffer gemeint. Die Baumassenziffer gehört zu den Nutzungsziffern.²³ Die Baumassenziffer gibt an, wie viel Kubikmeter «Gebäude» pro Quadratmeter Boden gebaut werden darf. Bei einem Grundstück von 1000 m² und einer Baumassenziffer von 2.8 darf ein Gebäude also maximal 2800 m³ aufweisen.

In den BZO können die Gemeinden zudem Vorschriften über die zulässigen Abmessungen von Gebäuden erlassen (Höhen, Breiten und Längen).²⁴

Gestaltungsvorschriften

Das kantonale PBG schreibt vor, dass Bauten, Anlagen sowie deren Umgebung ein gewisses Mindestmass an gestalterischer Qualität erfüllen müssen. Der sog. «Ästhetikparagraf» des PBG bestimmt, dass Bauten, Anlagen und Umschwung eine «befriedigende Gesamtwirkung» erreichen müssen.²⁵ Der gestalterischen Qualität eines Bauvorhabens muss demgemäss die Zeugnisnote 4 erteilt werden können. Überspitzt gesagt, ist ungenügende Architektur im Kanton Zürich per Gesetz verboten. Bei schutzwürdigen Ortsbildern in sog. Kernzonen sind die Gemeinden berechtigt, in der BZO eigene Gestaltungsvorschriften aufzustellen.²⁶ In Kernzonen gelten erhöhte Gestaltungsanforderungen, dort muss eine gute Gesamtwirkung erreicht werden (Zeugnisnote 5).²⁷

Es gibt eine reichhaltige Rechtsprechung zu diesem «Ästhetikparagrafen». Über (subjektiven) Geschmack sollte aber auch im Baurecht nicht gestritten werden. An gestalterische Entscheide ist viel eher ein objektiver Massstab anzulegen. Kommunale Baubehörden sind gut beraten, gestalterische Entscheide in Anwendung der Gestaltungsvorschriften für die Kernzone und gestützt auf die Kriterien zu fällen, welche die Rechtsprechung zum «Ästhetikparagrafen» entwickelt hat. Das Risiko, dass Gerichte kommunale Bauentscheide aufheben, ist so geringer als wenn Baubehörden primär mit eigener Architekturkritik argumentieren.²⁸

Nach Meinung des Autors sollten Baubehörden sowieso Zurückhaltung dabei üben, Baugesuche alleine wegen einer ungenügenden Gestaltung abzuweisen. Bei gestalterischen Bedenken ist es meistens ratsamer, mit Bauherren und Architekten im Gespräch Verbesserungen anzuregen.

Technische Vorschriften

Das PBG hält dem Grundsatz nach fest, dass Bauten und Anlagen nach Fundation, Konstruktion und Material den «anerkannten Regeln der Baukunde»

²⁴ Vgl. § 49 Abs. 2 lit. b PBG

²⁵ § 238 Abs. 1 PBG

²⁶ Vgl. § 50 PBG

²⁷ § 238 Abs. 2 PBG

²⁸ Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_358/2017 und Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2014.00248

²⁹ § 239 Abs. 1 PBG

entsprechen müssen, weder bei ihrer Erstellung noch später Personen oder Sachen gefährden dürfen und den Geboten der «Wohn- und Arbeitshygiene» sowie des Brandschutzes genügen müssen.²⁹

Wohnhygiene bedeutet – vereinfacht gesagt –, dass Wohnräume so erstellt werden müssen, dass sie ausreichend besont und belüftet werden können und genügend gross sind. Das PBG enthält dazu einige Detailvorschriften. So legt es namentlich fest, dass Wohnräume grundsätzlich über eine Mindestfläche von 10m² und über Fenster verfügen müssen, die geöffnet werden können und mindestens einem Zehntel der Bodenfläche entsprechen.³⁰ Die Fenster von Wohnräumen in Mehrzimmerwohnungen müssen grundsätzlich nach Süden, Südosten oder Südwesten ausgerichtet sein.³¹

Zahlreiche Aspekte des fachgerechten Bauens werden in Verordnungen näher geregelt, so z. B. in den Besonderen Bauverordnungen I und II (BBV I und II). Diese umschreiben die technischen Anforderungen an Gebäude und haustechnische Anlagen näher. Zu erwähnen sind auch die Verordnung über den vorbeugenden Brandschutz (VVB) und die Verkehrserschliessungsverordnung (VERV). In der VERV werden technische Vorgaben für Grundstückszufahrten aufgestellt (z. B. Vorgaben zu Fahrbahnbreiten oder Sichtweiten bei Ausfahrten).

Wie wird eine Baubewilligung erteilt (formelles Baurecht)?

Nachdem erörtert wurde, wo das Baurecht geregelt ist, wofür es eine Bewilligung braucht und wie gebaut werden darf, widmet sich der Beitrag abschliessend der Frage, wie das Bewilligungsverfahren abläuft.

Das Verfahren zur Erteilung einer Baubewilligung ist primär im kantonalen Recht geregelt, nämlich in den §§ 309 ff. PBG und in der BVV. Die wichtigsten Schritte im Baubewilligungsverfahren sind die folgenden:

Nach Eingang eines Baugesuchs nimmt das örtliche Bauamt eine sog. Vorprüfung vor. Dabei wird insbesondere überprüft, ob die Gesuchsunterlagen mit allen Plänen und Nachweisen vollständig sind. Das PBG legt fest, dass die Vorprüfung innerhalb von drei Wochen abgeschlossen sein muss.³² Die Bauherrschaft muss ihr Vorhaben gleichzeitig im Gelände ausstecken, also Bauvisiere stellen. In der Praxis werden Nachbarn oft erst durch die Bauvisiere auf ein Projekt aufmerksam.³³

Ist ein Bauvorhaben klarerweise unzulässig, gehen Bauämter oft wie folgt vor: Sie schreiben den Baugesuchsteller an und teilen ihm mit, dass seinem Baugesuch klare Hindernisse entgegenstehen (sog. Hindernisbrief). Gleich-

³⁰ §§ 302 Abs. 2 und 303 Abs. 1 PBG

³¹ Vgl. § 301 Abs. 1 PBG

³² Vgl. § 313 PBG und §§ 11 ff. BVV

³³ Vgl. § 311 PBG

³⁴ Vgl. § 314 Abs. 1 PBG

zeitig setzen sie dem Gesuchsteller eine Frist, um zu erklären, ob er sein Baugesuch zurückzieht, überarbeitet oder ob er das Bewilligungsverfahren weiterführen will. Dieses Vorgehen ist im PBG und in der BVV nicht explizit geregelt, aber in der Praxis verbreitet (vgl. § 12a BVV).

Nach Abschluss der Vorprüfung und wenn dem Gesuch keine klaren Hindernisse entgegenstehen, wird es im kantonalen Amtsblatt und im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde veröffentlicht.³⁴ Veröffentlicht wird unter anderem die Art des Vorhabens (z. B. Neubau Einfamilienhaus), das Baugrundstück sowie die Bauherrschaft (mit Namen und Adresse). Sämtliche Baugesuchsunterlagen können ab der Publikation während 20 Tagen auf dem Bauamt eingesehen werden (sog. öffentliche Auflage).³⁵ Einsichtsberechtigt ist jeder, es wird kein spezieller Interessennachweis für die Einsicht verlangt.

Danach folgt eine Besonderheit des Zürcher Baubewilligungsverfahrens: Dieses kennt nämlich keine Einsprache, auch wenn man das manchmal anders hört und liest. Stattdessen muss jemand, der allenfalls ein Rechtsmittel gegen eine Baubewilligung ergreifen will, während der öffentlichen Auflage (also innerhalb von 20 Tagen ab Publikation) schriftlich beim Bauamt die Zustellung der Baubewilligung verlangen (sog. Zustellbegehren).³⁶

Nachdem die 20-tägige Frist abgelaufen ist, kann die örtliche Baubehörde entscheiden, ob eine Baubewilligung verweigert oder erteilt wird. Die Erteilung einer Baubewilligung erfolgt meist unter Auflagen.³⁷ Der Entscheid muss innerhalb von zwei, bei Neubauten und grösseren Umbauvorhaben innerhalb von vier Monaten nach Abschluss der Vorprüfung gefällt werden.³⁸ Sind die öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften erfüllt, hat ein Gesuchsteller grundsätzlich Anspruch auf die Erteilung einer Baubewilligung.³⁹ Die Baubewilligung darf also nur verweigert werden, wenn die Bauvorschriften nicht erfüllt werden können.

Der Entscheid der kommunalen Baubehörde wird auch an diejenigen Personen verschickt, die ein Zustellbegehren eingereicht haben. Der Gesuchsteller und die Zustellberechtigten können (bei gegebenen Voraussetzungen) den Entscheid innerhalb von 30 Tagen mit Rekurs an das kantonale Baurekursgericht anfechten.⁴⁰ Beim Rekursverfahren handelt es sich um ein formelles Gerichtsverfahren, in dem das Baurekursgericht überprüft, ob eine Baubewilligung zu Recht erteilt oder verweigert wurde. Das Urteil des Baurekursgerichts kann weitergezogen werden, zunächst an das kantonale Verwaltungsgericht, danach an das Bundesgericht in Lausanne. Die kommunalen Baubehörden können sich in diesen Gerichtsverfahren als Parteien beteiligen.

³⁵ § 314 Abs. 4 PBG

³⁶ § 315 Abs. 1 PBG

³⁷ Vgl. § 321 PBG

³⁸ §§ 318 und 319 Abs. 1 PBG

³⁹ Vgl. § 320 PBG

⁴⁰ Vgl. § 329 PBG