

Musterlösung

Internetveranstaltung	Vorname, Name
Raumplanungsrecht	Adresse
851-0707-00	PLZ, Ort
Prof. Dr. A. Ruch	Matrikel-Nr.
	E-Mail

*Musterlösung für den formellen Aufbau einer juristischen Fallbearbeitung.
Eine Fallbearbeitung umfasst mindestens 5 Seiten (ohne I.-III.)*

Fall M: Golfplatz

Inhaltsverzeichnis:

I.	SACHVERHALT	II
II.	FRAGEN	II
III.	SACHVERHALTSDARSTELLUNG	III
IV.	FALLBEARBEITUNG	1
1.	Der Zonenplan der Gemeinde Morschach	1
a.	Der Zonenplan	1
a.a	Konzepte und Sachpläne	1
a.b	Richtpläne der Kantone	1
a.c	Nutzungspläne	1
a.d	Fazit	2
b.	Erlass des Zonenplans	2
c.	Die Unterteilung von Bauzonen	2
2.	Der Golfplatz	3
a.	Technischer Aufbau und die Baubewilligungspflicht	3
a.a	Technischer Aufbau eines 9-Loch-Golfplatzes	3
a.b	Die Baubewilligungspflicht	4
b.	Zonenkonformität	5
c.	Das Golfplatzvorhaben	5
3.	Nutzungsplanung, Baubewilligung, Ausnahmegewilligung	5
a.	Die Nutzungsplanung	6
b.	Die Baubewilligung	6
c.	Die Ausnahmegewilligung	6
4.	Das Planverfahren und die Ausnahmegewilligung	6
a.	Das Verhältnis von Nutzungsplan und Ausnahmegewilligung	7
b.	Änderung des Zonenplans	7
5.	Änderung des Richtplans	8

Schlussbemerkung

8

I. Sachverhalt

Gemäss Zonenplan der Gemeinde Morschach vom 23. Oktober 1983 ist südwestlich der Dorf-kernzone, im Gebiet Axenfels, eine Kur- und Sportzone ausgeschieden, die zur Errichtung von öffentlich zugänglichen Kur- und Sportanlagen bestimmt ist. Am 12. April 1986 reichte Grundeigentümer C. beim Gemeinderat Morschach ein Baugesuch für ein Golfplatzvorhaben ein. Das Golfplatzvorhaben besteht aus einem 9-Loch-Golfplatz, einem Clubhaus und einer Trainingsanlage, hat eine Gesamtlänge von 2'976 m und beansprucht 74'050 m². Davon befindet sich der nördliche Teil (inkl. Clubhaus und Trainingsplatz) von 17'150 m² in der Kur- und Sportzone. Der grössere, südliche Teil von 56'900 m² käme in die Landwirtschaftszone zu liegen.

Am 18. Februar 1987 erteilte das Justizdepartement des Kantons Schwyz eine Ausnahmewilligung nach Art. 24 RPG. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz wies die anschliessende Beschwerde des Schweizer Heimatschutzes gegen den Entscheid des Justizdepartements ab. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 3. November 1987 beantragt der Schweizer Heimatschutz, die Ausnahmewilligung sei aufzuheben.

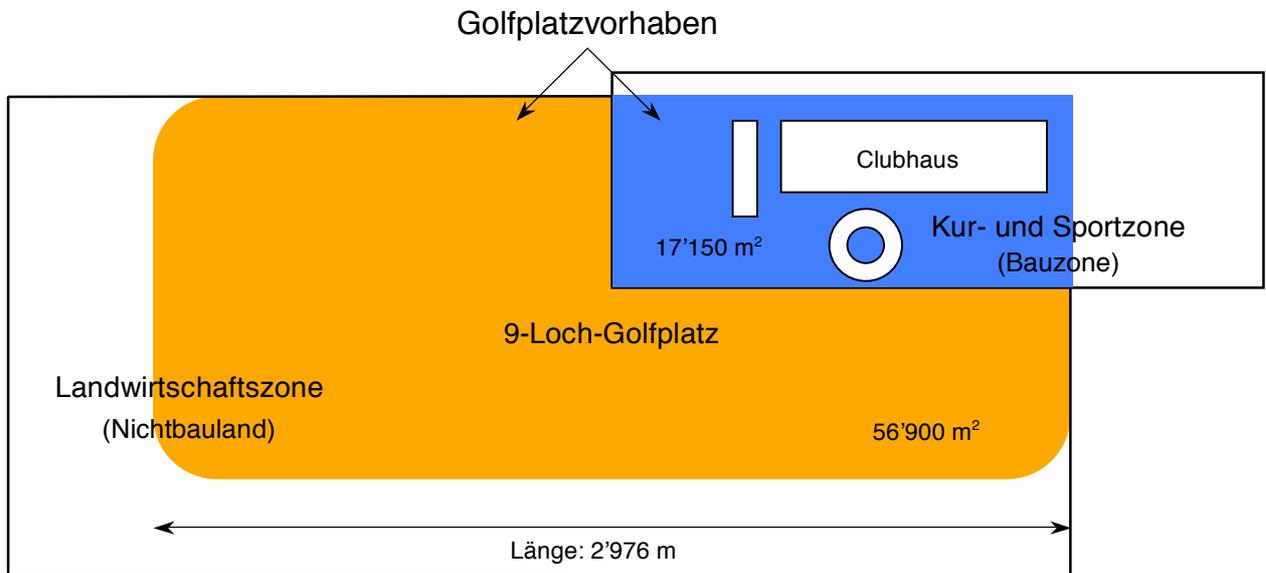
C. macht in seiner Stellungnahme geltend, dass der 9-Loch-Golfplatz in die Landwirtschaftszone gehöre, weil er ohnehin aus Gras bestehe, und dass der Bau des Clubhauses und des Trainingsplatzes in der Kur- und Sportzone geplant sei. Das Golfplatzvorhaben sei somit zonenkonform und müsse lediglich in einem entsprechenden Baubewilligungsverfahren gestattet werden.

II. Fragen

Begründen Sie Ihre Antworten einlässlich

1.
 - a. Was ist der Zonenplan der Gemeinde Morschach? Erklären Sie anhand der verschiedenen Planarten und ordnen Sie den Zonenplan ein.
 - b. Wie kommt der Zonenplan der Gemeinde Morschach zustande?
 - c. Darf er eine Kur- und Sportzone vorsehen?
2.
 - a. Wie ist ein 9-Loch-Golfplatz – ohne die Hochbauten wie Clubhaus etc. – technisch aufgebaut? Beschreiben Sie ihn im Einzelnen und folgern, ob seine Erstellung eine Baubewilligung braucht.
 - b. Ist die Aussage von C. richtig, der 9-Loch-Golfplatz sei der Landwirtschaftszone konform?
 - c. Könnte das gesamte Golfplatzvorhaben teils in der Kur- und Sportzone, teils in der Landwirtschaftszone bewilligt werden oder müsste es als Einheit behandelt und insgesamt der gleichen Zone zugewiesen werden?
3. Was versteht man unter Nutzungsplanung, Baubewilligung und Ausnahmewilligung?
4. Braucht es für die Errichtung des Golfplatzvorhabens eine Änderung des Zonenplans oder genügt eine Ausnahmewilligung nach Art. 24 RPG? Erklären Sie dabei das Verhältnis von Nutzungsplan und Ausnahmewilligung.
5. Muss das Golfplatzvorhaben in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden, bevor der Zonenplan geändert wird?

III. Sachverhaltsdarstellung



IV. Fallbearbeitung

1. Der Zonenplan der Gemeinde Morschach

a. Der Zonenplan

Frage: *Was ist der Zonenplan der Gemeinde Morschach? Erklären Sie anhand der Planarten und ordnen Sie den Zonenplan ein.*

Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) [SR 700] sieht verschiedene Planarten vor:

a.a Konzepte und Sachpläne

Art. 13 RPG enthält die Planungsinstrumente Konzepte und Sachpläne und ist an den Bund gerichtet. Dadurch dass der Bund in Art. 75 Abs. 1 BV lediglich die Kompetenz für den Erlass von Grundsatzregelungen hat, ist er nicht befugt, flächendeckende Raumplanung zu betreiben¹. Er hat sich demnach grundsätzlich auf die Erarbeitung von Grundlagen zu beschränken.

Der Bund hat jedoch auch selbst Aufgaben wahrzunehmen, die Auswirkungen auf den Raum haben (z.B. Nationalstrassen, Art. 83 BV; Eisenbahnen, Luftfahrt, Art. 87 BV; Transport von Energie, Art. 91 BV; Landwirtschaft, Art. 104 BV; Armee, Art. 58 ff. BV). Für die vom ihm erarbeiteten Grundlagen und für die Sachgebiete, in denen er zuständig ist, bedient er sich der Konzepte und Sachpläne (Art. 13 RPG)².

a.b Richtpläne der Kantone

Es ist nach Art. 6 Abs. 1 RPG Aufgabe der Kantone einen gesamtkantonalen Richtplan zu erstellen, daneben sind weitere Richtpläne nach kantonalem Recht möglich. Der kantonale Richtplan soll das gesamte Gebiet des Kantons erfassen, den Ist-Zustand sowie die erwünschte räumliche Entwicklung aufzeigen und die Unterscheidung von Bau- und Nichtbaugebieten enthalten (Art. 6 Abs. 1 – 3 RPG)³.

Neben der Entwicklungsplanung (Art. 6 RPG) ist der Richtplan Koordinationsinstrument (Art. 8 lit. a RPG). Er dient der Koordination der verschiedenen Zuständigkeiten, Sichtbarmachung von Konflikten, Inangsetzung von Lösungen und Information⁴. Richtpläne sind für sämtliche mit Planungsaufgaben betrauten Behörden verbindlich, nicht jedoch für Grundeigentümer (Art. 9 RPG)⁵.

a.c Nutzungspläne

In Nutzungsplänen wird festgelegt, wie der Boden effektiv genutzt werden kann (Art. 14 Abs. 1 RPG). Zweck, Ort und Ausmass der zugelassenen Bodennutzung werden parzellenscharf und unter Berücksichtigung der Richtpläne festgehalten (vgl. Art. 26 Abs. 2 RPG)⁶.

In den meisten Kantonen sind die Gemeinden zuständig für den Erlass der Nutzungspläne, weil sie die dafür notwendigen Ortskenntnisse haben. Der Ausdruck Nutzungsplan ist Oberbegriff. Alle Pläne und alle Vorschriften mit Plancharakter, die für die Grundeigentümer unmittelbar ver-

¹ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 38; 119.

² RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 80; 119 f.

³ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 83.

⁴ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 84.

⁵ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 86.

⁶ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 89 ff.

bindlich sind (vgl. Art. 21 Abs. 1 RPG) und soweit sie die Bodennutzung betreffen, sind Nutzungspläne (z.B. Zonen-, Gestaltungs- und Erschliessungspläne etc.)⁷.

a.d Fazit

Der Zonenplan ist gemäss Sachverhalt von der Gemeinde Morschach erlassen worden und sieht eine Landwirtschaftszone und eine Kur- und Sportzone vor. Es handelt sich hierbei nicht um einen Sachplan nach Art. 13 RPG und auch nicht um einen (kantonalen) Richtplan. Der Zonenplan der Gemeinde Morschach unterteilt das Gemeindegebiet in unterschiedliche Nutzungsmöglichkeiten (Zonen) nach Ort, Ausmass, Zweck und Arten. Er ist deshalb ein Nutzungsplan.

b. Erlass des Zonenplans

Frage: Wie kommt der Zonenplan der Gemeinde Morschach zustande?

Unter Mitwirkung der Bevölkerung arbeitet die Gemeindeverwaltung einen Planentwurf aus (Art. 4 RPG)⁸, der nach der Bereinigung öffentlich aufgelegt wird (Art. 33 Abs. 1 RPG). Die öffentliche Planaufgabe dient dem rechtlichen Gehör (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV). Vor dem Entscheid soll der Bevölkerung Gelegenheit gegeben werden, sich zum Plan zu äussern. Im Anschluss an die öffentliche Auflage beantragt der Gemeinderat den Nutzungsplan zu erlassen. Der Planbeschluss erfolgt i.d.R. durch den Gemeindegessetzgeber (Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament). Anschliessend muss der Nutzungsplan durch den Kanton genehmigt werden (Art. 26 Abs. 1 RPG). Erst mit dieser Genehmigung erlangt er Gültigkeit (konstitutive Wirkung) (Art. 26 Abs. 3 RPG). Die Genehmigungspflicht soll sicherstellen, dass die raumplanungsrechtlichen Grundsätze und der kantonale Richtplan respektiert werden. (Art. 26 Abs. 2 RPG)⁹.

Anmerkung: Das RPG regelt das Verfahren zum Erlass von Nutzungsplänen nur punktuell (insbesondere Art. 4, 26 und 33 RPG). Darüber hinaus obliegt es den Kantonen die Zuständigkeit und das Verfahren betreffend Nutzungsplänen zu regeln (Art. 25 Abs. 1 RPG).

Zuständiges Gemeinwesen und Organ für die Planfestsetzung ist meist die Gemeinde, für den Rahmennutzungsplan (Zonenplan) die oberste Gemeindebehörde («Legislative»). Art. 26 Abs. 3 RPG schreibt die konstitutive Genehmigung der Nutzungspläne durch eine kantonale Behörde vor (Departement, Regierungsrat, Grosse Rat, etc.)¹⁰.

c. Die Unterteilung von Bauzonen

Frage: Darf er eine Kur- und Sportzone vorsehen?

Nutzungspläne unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Art. 14 Abs. 2 RPG). Die Unterteilung der Bauzone nach Art. 15 RPG in Wohn-, Gewerbe-, Industrie-, Kernzone, Zone für öffentliche Bauten usw. ist Sache des kantonalen Rechts.¹¹ Das kantonale Recht kann neben Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen weitere Nutzungszonen vorsehen (Art. 18 Abs. 1 RPG).

Fazit:

Unabhängig davon, ob es sich bei der Kur- und Sportzone um eine Unterteilung der Bauzone oder um eine weitere Zone i.S.v. Art. 18 RPG handelt, darf der Kanton eine Kur- und Sportzone vorsehen.

⁷ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 89.

⁸ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 76 f.

⁹ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 107 ff.

¹⁰ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 108.

¹¹ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2005, S. 85 ff.

Anmerkung: Die Kur- und Sportzone ist sicher keine Nichtbauzone, denn Kur- oder Sportanlagen beinhalten regelmässig (so auch in diesem Fall) Bauten und Anlagen. Weil die Kur- und Sportzone einer besonderen Nutzung - nicht „nur“ dem Bauen - vorbehalten ist, ist sie als weitere Zone i.S.v. Art. 18 RPG zu qualifizieren.

2. Der Golfplatz

a. Technischer Aufbau und die Baubewilligungspflicht

Frage: Wie ist ein 9-Loch-Golfplatz – ohne die Hochbauten wie Clubhaus etc. – technisch aufgebaut? Beschreiben Sie ihn im Einzelnen und folgern, ob seine Erstellung eine Baubewilligung braucht.

a.a Technischer Aufbau eines 9-Loch-Golfplatzes¹²

Ein Golfplatz ist eine vollständig von Menschenhand geschaffene künstliche Rasenfläche, die in Spielbahnen aufgeteilt ist (im vorliegenden Fall 9 Spielbahnen). Wesentliche Elemente einer Spielbahn sind Abschlag, Fairway und Grün (mit Loch), jeweils aus einer Vegetationsdecke mit unterschiedlichen Sportrasenarten. Dazu kommen noch die Bunker, Wasserhindernisse (künstliche oder natürliche Teiche / Wasserläufe) und das Rough:

Abschlag:	Der Abschlag (engl. tee) ist die Stelle einer Golfplatzbahn, wo der erste Schlag ausgeführt wird. Meist liegt er leicht erhöht und bildet ein Rechteck. In der Regel gibt es pro Spielbahn verschiedene Abschläge: einen Damenabschlag (rot), einen Herrenabschlag (gelb), einen Turnierabschlag für Damen (schwarz) und einen Turnierabschlag für Herren (weiß).
Loch:	Das Loch (engl. hole) ist das Ziel einer Spielbahn, in das der Ball gespielt werden soll. Es handelt sich dabei um eine genormte, zylindrische Metallhülse, mind. 10 cm tief und mit einem genormten Durchmesser (108 mm). Das Loch befindet sich auf dem Grün und ist mit einer Fahne markiert.
Grün:	Das Grün (engl. Green) ist die Fläche am Ende der Spielbahn, auf der sich das mit der Fahne markierte Loch befindet. Mit einer Grasschnittlänge von 2.5 bis 5 mm ist das Grün sehr pflegeintensiv und muss im Sommer täglich zurückgeschnitten werden. Der Übergang zum höheren Rasenumfeld wird als Vorgrün bezeichnet (Schnittlänge 14 mm).
Fairway:	Das Fairway ist die kurzgemähte (20 mm) Grasfläche zwischen Abschlag und Grün, also die eigentliche Spielfläche. Die Fairways sind an spielstrategischen Punkten häufig mit Bunkern ausgestattet, um die Herausforderung zu erhöhen.
Bunker:	Bunker sind besonders hergerichtete, oft vertiefte Bodenstellen, wo das Gras oder Erdreich entfernt und durch Sand ersetzt wird. Man unterscheidet zwischen dem Grünbunker und dem Fairwaybunker. Fairwaybunker sind links und rechts des Fairways angeordnet. Grünbunker liegen direkt vor oder hinter dem Grün, um das Anspielen zu erschweren. Als Bunkersand wird meist ein heller, augenfälliger Sand verwendet. Häufig wird der Sand mit einer Drainage unterlegt, die stehendes Wasser im Bunker ableiten soll.
Rough:	Als Rough oder Hardrough wird das hoch stehende Gras rund um das Fairway bezeichnet, welches mit einer Schnittlänge von 30 – 50 mm seltener gemäht wird.

¹² Anstelle vieler: <www.golfspielen.de/g_golflexikon.php> / <<http://de.wikipedia.org/wiki/Golfplatz>> (09.09.2009)

Wasserhindernisse:	Wasserhindernisse, ob kleine Teiche oder Bäche, sind meist künstlich vor oder neben dem Grün angelegt um das Spiel zu erschweren.
--------------------	---

Die pflegeintensiven Grüns sind kein natürliches Wiesland. Das kurz geschnittene Gras wächst auf einer 20 cm „starken“ Rasentragschicht, die aus Sand und Oberboden besteht. Diese körnige Tragschicht soll ein Versickern von Oberflächenwasser (Regen bzw. Beregnungsanlage) ermöglichen. Je nach Bedarf werden Pestizide und Kunstdünger eingesetzt. Um ein Eindringen dieser Stoffe ins Erdreich und damit Grundwasser zu verhindern, werden Folien unter die Grüns gelegt. Die meisten modernen Golfplätzen benötigen eine künstliche Beregnungsanlage mit Wasserquelle (Brunnen), Wasserzweischenspeicher, Pumpe, Rohrleitung und Sprinkler sowie einer Steuerungsanlage.

a.b Die Baubewilligungspflicht

Nach Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet werden. Es stellt sich somit die Frage, ob ein 9-Loch-Golfplatz eine bewilligungspflichtige Baute oder Anlage ist:

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind Bauten und Anlagen: «Mindestens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen»¹³.

Ein Golfplatz ist zweifellos eine künstlich geschaffene und auf Dauer angelegte Einrichtung, die in fester Beziehung zum Erdboden steht.

Darüber hinaus verändert der Golfplatz den Raum äusserlich:

- Wie oben ausgeführt ist die Pflege eines Golfplatzes sehr aufwendig. Der Rasen muss teilweise täglich zurückgeschnitten, gedüngt und benetzt werden. Zur technischen Ausstattung eines Golfplatzes gehören deshalb Unterstellmöglichkeiten für diverse Rasenpflegemaschinen und die Sprinkleranlage.
- Die künstlich angelegten Sandbunker, Greens, Wasserhindernisse, Hecken sowie die Gehwege zwischen den Spielbahnen verändern das Terrain.
- Der Verkehr vom und zum Golfplatz, sowie der Spielbetrieb an sich bewirken eine Veränderung der Infrastruktur und eine erhöhte Lärmbelastung.
- Der geplante Golfplatz benötigt eine Fläche von über 60'000 m².

Die räumliche Bedeutung des 9-Loch-Golfplatzes ist aus diesen Gründen gross und die Folgen für die Umwelt und die Nachbarn erheblich.

Fazit:

Für die Erstellung des Golfplatzes wird eine Baubewilligung benötigt, weil es sich dabei um eine baubewilligungspflichtige Baute/Anlage handelt.

Anmerkung: Bei der Beurteilung, ob der Golfplatz den Raum äusserlich erheblich verändert, ist folgendes zu beachten:

Bei der Beurteilung der Bewilligungspflicht ist nicht allein auf die Veränderung des Terrains durch Abtragung, Auffüllung usw. abzustellen. Es kommt vielmehr auf die räumliche Bedeutung eines Vorhabens insgesamt an. (...) Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich

¹³ Vgl. anstelle vieler: BGE 120 Ib 384 m.w.N.; RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 159.

genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist daher, ob damit im allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht¹⁴.

b. Zonenkonformität

Frage: Ist die Aussage von C. richtig, der 9-Loch-Golfplatz sei der Landwirtschaftszone konform?

Nach Art. 16a Abs. 1 RPG sind Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone konform, wenn sie für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind¹⁵.

Graswiesen sind typisch für die Landwirtschaftszone. Die Vegetationsdecke eines Golfplatzes besteht aus verschiedenen Rasenflächen die mindestens einmal in der Woche, teils auch täglich gemäht werden. Als Spielbelag eignet sich eine natürlich wachsende Wiese nicht, weshalb spezielle Sportrasenarten verwendet werden. Eine sinnvolle Nutzung z.B. als Tierfutter für die Landwirtschaft ist deshalb nicht möglich. Auch als Weide für den Auslauf von landwirtschaftlichen Nutztieren oder den produzierenden Gartenbau ist ein Golfplatz offensichtlich nicht geeignet.

Fazit:

Die Aussage von C, der 9-Loch-Golfplatz sei der Landwirtschaftszone konform, ist nicht richtig.

c. Das Golfplatzvorhaben

Frage: Könnte das gesamte Golfplatzvorhaben teils in der Kur- und Sportzone, teils in der Landwirtschaftszone bewilligt werden oder müsste es als Einheit behandelt werden und insgesamt der gleichen Zone zugewiesen werden?

Das Golfplatzvorhaben besteht einerseits aus den Hochbauten (Clubhaus und Trainingsplatz) und andererseits aus dem 9-Loch-Golfplatz. Damit das Vorhaben teils in der Kur- und Sportzone und teils in der Landwirtschaftszone bewilligt werden könnte, müsste das Vorhaben sinnvoll geteilt werden können:

Ein 9-Loch-Golfplatz macht ohne Clubhaus und ohne Trainingsanlage keinen Sinn, ein Golfclubhaus ohne Golfplatz noch viel weniger. Der Golfplatz, die Trainingsanlage und das Clubhaus bilden vielmehr ein untrennbares Ganzes und unterliegen somit einer Gesamtbeurteilung. Die Tatsache, dass die Infrastrukturanlagen im konkreten Fall in der Kur- und Sportzone vorgesehen sind, ändert an der Bewilligungspflicht des Golfplatzvorhabens als Ganzes nichts¹⁶.

Fazit:

Das Golfplatzvorhaben muss als Einheit behandelt und insgesamt der gleichen Zone zugewiesen werden.

3. Nutzungsplanung, Baubewilligung, Ausnahmbewilligung

¹⁴ BGE 114 Ib 312 E. 2, S. 314.

¹⁵ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 97 f.; 193 f.

¹⁶ BGE 114 Ib 312 E. 2, S. 314.

Frage: Was versteht man unter Nutzungsplanung, Baubewilligung und Ausnahmegewilligung?

a. Die Nutzungsplanung

Unter Nutzungsplanung versteht man die Erarbeitung einer raumplanerischen Nutzungsordnung (Art. 14 Abs. 1 RPG). Mit ihr wird bezüglich Ort, Art und Mass die zulässige Bodennutzung grundeigentümergebunden festgelegt. Sie dient der Verwirklichung einer geordneten Siedlungsentwicklung, verbindet die Zonenausscheidungen mit Umwelthanliegen und berücksichtigt überkommunale und regionale Anliegen. Ergebnis dieses Planungsprozesses ist der Nutzungsplan¹⁷.

b. Die Baubewilligung

Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet werden (Art. 22 RPG). Durch diese Bewilligungspflicht wird ein allgemeines Bauverbot begründet. Gebaut werden darf erst, wenn eine Baubewilligung vorliegt.

Voraussetzungen einer Baubewilligung sind nach Art. 22 RPG insbesondere, dass:

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

Die Baubewilligung ist eine durch Verfügung erlassene Feststellung, dass einem konkreten Bauprojekt keine rechtlichen oder tatsächlichen Hindernisse entgegenstehen. Die Baubewilligung stellt demnach im Einzelfall bloss fest, dass die massgebenden Vorschriften wie z.B. Nutzungsplan, Baurecht, Umweltrecht etc. eingehalten sind. Es besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Erteilung der Bewilligung, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind¹⁸.

c. Die Ausnahmegewilligung

Die Ausnahmegewilligung erlaubt ein Abweichen von der in Nutzungsplänen festgelegten Grundordnung. Sie dient dazu, planerisch oder baulich unerwünschte Lösungen im Einzelfall zu verhindern oder ungerechtfertigte Härten zu vermeiden, die sich für Betroffene aus der Anwendung des ordentlichen Rechts ergeben können. Sie gestattet, vom Erfordernis der Zonenkonformität oder von Bauvorschriften abzuweichen. Ausnahmen dürfen immer nur für eigentliche Sonderfälle vorgesehen werden.

Mit der Ausnahmegewilligung darf im Einzelfall nur von einer allgemein gehaltenen Bestimmung dispensiert, nicht aber das Gesetz korrigiert oder weiterentwickelt werden. Wenn eine geltende Vorschrift als unbefriedigend oder überholt betrachtet wird, kann nur der Gesetzgeber die Korrektur vornehmen¹⁹.

Für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung braucht es eine ausdrückliche Vorschrift im Gesetz. Ausnahmen innerhalb der Bauzonen regelt das kantonale Recht (Art. 23 RPG), ausserhalb der Bauzonen das Bundesrecht (Art. 24 bis 24c RPG), wobei das kantonale Recht bundesrechtliche Tatbestände (Art. 24d RPG) aufnehmen kann²⁰.

4. Das Planverfahren und die Ausnahmegewilligung

¹⁷ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 89 ff.

¹⁸ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 159 ff.

¹⁹ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 171 f.

²⁰ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 187 f.

Frage: Braucht es für die Errichtung des Golfplatzvorhabens eine Änderung des Zonenplans oder genügt eine Ausnahmegewilligung nach Art 24 RPG? Erklären Sie dabei das Verhältnis von Nutzungsplan und Ausnahmegewilligung.

a. Das Verhältnis von Nutzungsplan und Ausnahmegewilligung²¹

Die Nutzungspläne entstehen in einem Verfahren, das Abstimmung und Abwägung erfordert und das Rechtsschutz und demokratische Mitwirkung (Art. 4 RPG) sichert. Dagegen dient das Verfahren der Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG der einzelfallweisen Planverwirklichung. Zweck von Art. 24 RPG ist, das vom Siedlungsgebiet abgegrenzte Kulturland von zonenwidrigen Bauten möglichst freizuhalten²².

Die Ausnahmegewilligung darf nicht dazu benutzt werden, selbständige Planungsentscheide hervorzubringen und so die Nutzungsplanung zu umgehen. Der planerische Stufenbau (Richtplan, Nutzungsplan, Einzelfallbewilligung) muss eingehalten werden²³.

Für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können, dürfen keine Ausnahmegewilligungen erteilt werden. Zieht ein nicht zonenkonformes Vorhaben durch seine Ausmasse oder seine Natur bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung nach sich, darf es demnach erst nach einer entsprechenden Änderung des Zonenplans bewilligt werden. Auch der Umstand, dass für eine bestimmte Anlage eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgeschrieben ist, bildet ein wichtiges Indiz dafür, dass das Vorhaben nur aufgrund einer Nutzungsplanung bewilligt werden kann.

Anmerkung: Die Antwort auf die Frage, wann ein nicht zonenkonformes Vorhaben so gewichtig ist, dass es der Planungspflicht nach Art. 2 RPG untersteht, ergibt sich aus den Planungsgrundsätzen und –zielen in Art. 1 und 3 RPG, dem kantonalen Richtplan (Art. 6 ff. RPG), sowie der Bedeutung des Projekts im Lichte der im Raumplanungsgesetz (Art. 4 und Art. 33 f. RPG) und der im kantonalen Recht festgelegten Verfahrensordnung.

b. Änderung des Zonenplans

In Ziff. 2c wurde ausgeführt dass das Golfplatzvorhaben als Einheit behandelt werden muss und in Ziff. 2b, dass der Golfplatz in der Landwirtschaftszone nicht konform ist. Im Folgenden ist nun zu prüfen, ob der zonenwidrige 9-Loch-Golfplatz aufgrund einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG zugelassen werden kann:

Von der beanspruchten Fläche des Golfplatzvorhabens kommt der weitaus grösste Teil (rund $\frac{3}{4}$; 56'900 m²) in der Landwirtschaftszone zu liegen. Würde für das Golfplatzvorhaben eine Ausnahmegewilligung erteilt, käme dies faktisch einer erheblichen Erweiterung der Kur- und Sportzone gleich, denn die geplante Anlage setzt nach ihrer Zweckbestimmung eine solche Zone voraus²⁴. Die bundesrechtlich vorgesehene Nutzungsordnung, der Informationsanspruch und die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung bei der Nutzungsplanung (Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG) würde mit Erteilung der Ausnahmegewilligung umgangen.

Wie in Ziff. 4a beschrieben, ist der Umstand, dass für eine Anlage eine UVP vorgeschrieben ist ein wichtiges Indiz dafür, dass – soweit die Anlage nicht zonenkonform ist – ein Planungsverfahren

²¹ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 114 ff.

²² Vgl. BGE 127 II 215 E. 3d.

²³ RUCH ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen, Aufl. 2009, S. 189.

²⁴ Vgl. BGE 114 Ib 312 E. 3b, S. 316, betreffend Minigolfanlage, die gemäss Bundesgericht in eine Spezialzone für Sportanlagen und Vergnügungsstätten oder in eine Freihaltezone gehört.

ren durchzuführen ist. Gemäss Art. 1 der UVPV (Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung) unterliegen Projekte für Anlagen, die im Anhang der UVPV aufgeführt sind der Umweltverträglichkeitsprüfung nach Artikel 10a ff. USG. In Anhang 6, Nr. 60.7 UVPV sind Golfplätze mit neun und mehr Löchern explizit aufgeführt. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist im vorliegenden Fall ein Planungsverfahren durchzuführen.

Fazit:

Das Golfplatzvorhaben gehört in eine Kur- und Sportzone, in der Landwirtschaftszone kann es nicht bewilligt werden. Damit eine Baubewilligung erteilt werden kann, muss zuerst der Zonenplan der Gemeinde Morschach in einem Planungsverfahren so angepasst werden, damit das ganze Golfplatzvorhaben in der Kur- und Sportzone zu liegen kommt.

5. Änderung des Richtplans

Frage: *Muss das Golfplatzvorhaben in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden, bevor der Zonenplan geändert wird?*

Wie dargestellt muss zuerst der Zonenplan der Gemeinde Morschach in einem Planungsverfahren angepasst werden, damit das ganze Golfplatzvorhaben in der Kur- und Sportzone zu liegen kommt (vgl. Ziff. 4b). Die Landwirtschaftszone auf dem Gebiet des Golfplatzvorhabens muss demnach in eine Kur- und Sportzone umgewandelt werden, was einer Vergrösserung der Bauzone gleichkommt.

Planungen unterer Stufen haben denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen (Art. 9 RPG). Das im Richtplan bezeichnete Baugebiet kann auf kommunaler Stufe grundsätzlich weder vergrössert noch verkleinert werden²⁵. Wird im kommunalen Zonenplan die Bauzone vergrössert, stimmt er nicht mehr mit dem kantonalen Richtplan überein und kann nicht genehmigt werden (Art. 26 Abs. 2 RPG).

Fazit:

Erst wenn der kantonale Richtplan angepasst worden ist und er für das ganze Gebiet des Golfplatzvorhabens eine Bauzone vorsieht, kann eine entsprechende Anpassung des Zonenplans vom Kanton genehmigt werden.

Schlussbemerkung

Mit dem Golfplatzvorhaben sind so wichtige räumliche Folgen verbunden, dass ein Interesse der Öffentlichkeit und der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Das bedingt eine Bewilligungspflicht für das Golfplatzvorhaben.

Die geplante Anlage kann wegen ihres Ausmasses und ihren Auswirkungen auf die Nutzungsordnung nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden und darf deshalb nicht nach Art. 24 RG bewilligt werden. Erforderlich ist eine Änderung des Zonenplans und des Richtplans im Bereich des geplanten 9-Loch-Golfplatzes.

Vorname, Name

Ort, Datum

²⁵ Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.43/2003 E. 4 vom 12. September 2003