



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Masterthesis
zur Erlangung des
Master of Advanced Studies in Real Estate

**Rechtliche Betrachtung nicht mehr bahnbetriebsnotwendiger und
nicht mehr zonenkonformer Liegenschaften unter Berücksichtigung
des Denkmalschutzes**

Verfasser: Capeder Ralf
Vordere Gasse 6, 7012 Felsberg
rcapeder@hotmail.com
081 284 03 73

Eingereicht bei: Dr. iur. Stefan Scherler

Abgabedatum: 12. August 2013

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	.....	V
Abbildungsverzeichnis	.....	VIII
Executive Summary	.....	IX
1. Einleitung	.....	1
1.1 Problemstellung / Ausgangslage	.....	1
1.2 Zielsetzung	.....	1
1.3 Abgrenzung des Themas	.....	1
1.4 Vorgehen	.....	1
2. Grundlagen - Begriffe	.....	2
2.1 Eisenbahn	.....	2
2.2 Raumplanung	.....	2
2.3 Natur- und Heimatschutz	.....	3
3. Rechtliche Grundlagen	.....	4
3.1 Eisenbahnrecht	.....	4
3.2 Öffentliches Planungs- und Baurecht	.....	4
3.2.1 Grundlagen	.....	4
3.2.2 Nutzungspläne	.....	5
3.2.2.1 Bauzone	.....	6
3.2.2.2 Landwirtschaftszone	.....	7
3.2.2.3 Schutzzone	.....	7
3.2.2.4 Andere geeignete Massnahmen	.....	8
3.2.2.5 Weitere (kantonale) Nutzungszonen	.....	8
3.2.2.6 Wald	.....	8
3.2.2.7 Weiler und Maiensässe	.....	8
3.2.2.8 Andere Nutzungszonen	.....	9
3.3 Heimatschutz- und Denkmalschutzrecht	.....	10
3.3.1 Heimatschutzrecht	.....	10

3.3.1.1	Allgemein	10
3.3.1.2	Kompetenzen	10
3.3.1.3	Allgemeiner Massnahmenkatalog	11
3.3.1.4	Weitere Massnahmen	12
3.3.2	Denkmalschutzrecht	13
3.3.2.1	Völkerrechtliche Grundlagen	13
3.3.2.2	Begriff und Abgrenzung	14
3.3.2.3	Voraussetzungen für Eigentumsbeschränkung	15
4.	Bewilligungsverfahren	16
4.1	Eisenbahnrechtliches Plangenehmigungsverfahren	16
4.1.1.	Ordentliches Plangenehmigungsverfahren	16
4.1.2	Vereinfachtes Plangenehmigungsverfahren	19
4.1.3	Umfang Plangenehmigungsverfahren	19
4.1.4	Rechtsschutz	20
4.1.5	Nebenanlagen	21
4.2	Kantonales Baubewilligungsverfahren	21
4.2.1	Grundlagen	21
4.2.2	Voraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung	22
4.2.2.1	Ordentliches Baubewilligungsverfahren	23
4.2.2.2	Vereinfachtes Baubewilligungsverfahren	23
4.2.3	Rechtsschutz	24
4.2.4	Fazit	24
5.	Beurteilung	25
5.1	Eisenbahnanlagen und Nebenanlagen	25
5.1.1	Grundlagen	25
5.1.2	Eisenbahnanlagen	26
5.1.3	Gemischte Anlagen	28
5.1.4	Nebenanlagen	29
5.2	Raumplanungsrechtliche Aspekte	29
5.2.1	Grundsätze	29
5.2.2	Ausnahmen innerhalb der Bauzone	31
5.2.3	Ausnahmen ausserhalb der Bauzone	31
5.2.3.1	Allgemein	31

5.2.3.2	Erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 24a RPG (einfache Umnutzungen)	32
5.2.3.3	Erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 24b und Art. 24d Abs. 1 sowie Art. 24d Abs. 1bis	33
5.2.3.4	Erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG (Bestandesgarantie)	33
5.2.3.5	Erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 37a RPG (Bestandesgarantie für gewerbliche Bauten und Anlagen)	35
5.2.3.6	Erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 24d Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 RPG (vollständige Zweckänderung)	35
5.2.3.7	Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG	37
5.2.3.8	Sonderregelungen nach Art. 39 RPV	40
5.2.4	Verfahren	41
5.2.5	Weitere planungsrechtliche Instrumentarien	41
5.2.5.1	Planungszone	41
5.2.5.2	Sondernutzungspläne.....	42
5.3	Denkmalpflegerische Unterschutzstellung und ihre Folgen	43
5.3.1	Massnahmen und ihre Durchsetzung	43
5.3.1.1	Unterschutzstellung durch Gesetz resp. Verordnung	44
5.3.1.2	Unterschutzstellung durch planerische Massnahmen.....	44
5.3.1.3	Unterschutzstellung durch Einzelverfügung	45
5.3.1.4	Unterschutzstellung durch Inventarisierung.....	46
5.3.1.5	Akzessorische Unterschutzstellung	46
5.3.1.6	Unterschutzstellung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag	46
5.3.2	Folgen der Unterschutzstellung	47
5.3.2.1	Veränderungsverbot.....	47
5.3.2.2	Unterhaltspflicht	48
5.3.2.3	Wiederherstellungspflicht.....	49
5.3.2.4	Nutzungsbeeinträchtigung	49
5.3.2.5	Heimschlagsrecht.....	49
5.3.3	Exkurs: Liegenschaften im Perimeter des UNESCO Welterbes	50
5.4	Enteignungsrechtliche Tatbestände	50
5.4.1	Voraussetzungen	50
5.4.2	Entschädigungspflichtiges Gemeinwesen.....	52

6. Schlussbetrachtung	53
6.1 Fazit	53
6.2 Ausblick	60
Literatur- und Quellenverzeichnis	61

Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
Abs.	Absatz
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ArG	Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11)
ArGV 2	Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen; ArGV 2; SR 822.112)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBl	Bundesblatt
BehiG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3)
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110)
BJM	Basler Juristische Mitteilungen
BR	Bündner Rechtssammlung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Bundesverfassung, BV; SR 101)
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung
E.	Erwägung
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101)
EBV	Eisenbahnverordnung vom 23. November 1983 (EBV; SR 742.141.1)
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
EntG	Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG; SR 711)

FN	Fussnote
KEntG	Enteignungsgesetz des Kantons Graubünden vom 26. Oktober 1958 (KEntG; BR 803.100)
KFEV	Verordnung vom 4. November 2009 über die Konzessionierung und Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (KFEV; SR 742.120)
KNHG	Gesetz über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden vom 19. Oktober 2010 (Kantonales Natur- und Heimatschutzgesetz, KNHG; BR 496.000)
KRG	Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG; BR 801.100)
KRVO	Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 24. Mai 2005 (KRVO; BR 801.110)
lit.	litera
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451)
NHV	Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (NHV; SR 451.1)
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (Obligationenrecht, OR; SR 220)
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal
RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SebG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über Seilbahnen zur Personenbeförderung (Seilbahngesetz, SebG; SR 743.01)
SJ	Semaine Judiciaire
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
URP	Umweltrecht in der Praxis
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32)
vgl.	vergleiche

VISOS	Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (SR 451.12)
VPVE	Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen (VPVE; SR 742.142.1)
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Graubünden vom 31. August 2006 (VRG; BR 370.100)
WaG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Zivilgesetzbuch, ZGB; SR 210)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schema Ablauf Plangenehmigungsverfahren 19

Executive Summary

Die in den letzten Jahrzehnten gestiegene Mobilität hat zu einem Ausbau des öffentlichen Verkehrs und der Eisenbahn geführt. Die Infrastrukturausbauten erfolgten schwergewichtig entlang den Pendlerströmen in den Agglomerationen des Mittellandes. Schwach frequentierte Eisenbahnstationen in der Peripherie wurden unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit dagegen häufig geschlossen. Die aus der Gründerzeit der Eisenbahn stammenden Bauten und Anlagen stehen häufig unter Denkmalschutz und sind nicht mehr bahnbetriebsnotwendig. Sie mutieren von Eisenbahnanlagen zu Nebenanlagen im Sinne des Eisenbahnrechts. Auf Eisenbahnanlagen findet das beim Bund angesiedelte Plangenehmigungsverfahren (PGV) Anwendung, mit welchem auch andere Fragen mit einer Verfügung von einer sachkundigen Behörde geregelt werden. Auf Nebenanlagen findet das kantonale Baubewilligungsverfahren Anwendung.

Innerhalb der Bauzone stehende Nebenanlagen können nach einer allenfalls erforderlichen Abarzellierung von der Bahnparzelle ohne grössere Probleme umgenutzt werden. Die strikte Trennung von Baugebiet vom Nichtbaugebiet führt dazu, dass Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone nur in Ausnahmefällen gestattet sind. Für Nebenanlagen ausserhalb der Bauzone gestaltet sich eine Umnutzung daher als sehr schwierig, zumal die Gerichtspraxis das Raumplanungsrecht streng auslegt. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit erweist sich, dass sehr häufig die Umnutzung von Bauten ausserhalb der Bauzone an der Frage der zulässigen Belastung der (bestehenden) Erschliessung scheitert. Die Ausnahmetatbestände, welche die Bauvorhaben unter Erfüllung einer Reihe von Voraussetzungen zulassen, sind zumeist nicht auf die in Frage stehenden ehemaligen Eisenbahnanlagen anwendbar. In diesem Zusammenhang erstaunt daher zunächst, dass eine denkmalpflegerische Unterstellung die Erteilung einer Baubewilligung ausserhalb der Bauzone sogar begünstigen kann. Infrage kommen bloss vollständige Zweckänderungen, wobei die zu erfüllenden Voraussetzungen auch hier hoch bleiben. Mit Sondernutzungsplänen kann von allgemeinen baupolizeilichen, kommunalen Vorschriften abgewichen werden, indessen dürfen Sondernutzungspläne nicht dazu dienen, Kleinbauzonen ausserhalb der Bauzone zu schaffen und so die raumplanungsrechtliche Ordnung zu umgehen. Die Unterschutzstellung eines Objekts kann auf verschiedene Arten erfolgen. Sie werden in der Arbeit einlässlich dargestellt. Die vorliegende Arbeit wagt nach einem kurzen Rückblick auf die Abstimmungen im hier interessierenden Zusammenhang (Zweitwohnungsinitiative, Teilrevision Raumplanungsgesetz) einen Ausblick auf die künftige Entwicklung

1. Einleitung

1.1 Problemstellung / Ausgangslage

Die zunehmende Mobilität in den vergangenen Jahrzehnten hat zu einem Ausbau des öffentlichen Verkehrs, namentlich des Schienenverkehrs geführt. Im Zuge der erhöhten Wirtschaftlichkeitsanforderungen seitens des Gesetzgebers und vor dem Hintergrund der Einhaltung der Fahrplanstabilität werden niedrig frequentierte Stationen nach und nach aufgehoben. Bahnhöfe, Wärterhäuser etc., welche nicht selten aus der Gründerzeit stammen und einen denkmalpflegerischen Schutz geniessen, verlieren dadurch den ursprünglichen Nutzungszweck und somit den Bezug zum Bahnbetrieb – sie sind nicht mehr bahnbetriebsnotwendig. Die Liegenschaften mutieren von bahnbetriebsnotwendigen Bauten und Anlagen zu Bauwerken, deren ursprünglicher Zweck wohl für längere nicht mehr im Vordergrund steht. Einerseits stehen sie im überbauten Gebiet, so dass eine andere Nutzung denkbar ist, andererseits sind sie teilweise nur durch die Eisenbahn erschlossen und liegen abseits von Bauzonen.

1.2 Zielsetzung

Die fortschreitende Schliessung von schwach frequentierten Stationen des Bahnnetzes führt dazu, dass zunehmend Liegenschaften der Eisenbahn nicht mehr im ursprünglichen Sinn genutzt werden. Ziel der vorliegenden Arbeit ist, einen in der Praxis rechtlich zulässigen Umgang mit nicht mehr bahnbetriebsnotwendigen und nicht mehr zonenkonformen Liegenschaften aufzuzeigen.

1.3 Abgrenzung des Themas

Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind nicht oder nicht mehr zonenkonforme Bauten und Anlagen im aktuellen oder nicht mehr gegebenen Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb. Dabei wird auf Ausnahmegewilligungen betreffend Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, welche in einem Zusammenhang mit der Landwirtschaft stehen und in Art. 24b RPG, Art. 24d Abs. 1 und Art. 24d Abs. 1^{bis} RPG geregelt sind, nicht näher eingegangen.

1.4 Vorgehen

Die Arbeit versucht einen Überblick über die unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen im Themenfeld zwischen Eisenbahn, Baurecht und Denkmalpflege anhand der zugrun-

deliegenden massgeblichen Gesetze und der entsprechenden Lehrmeinungen sowie der dazu ergangenen Rechtsprechung zu geben. Gestützt darauf, werden Lösungswege betreffend der rechtlichen Behandlung von nicht mehr bahnbetriebsnotwendigen und nicht mehr zonenkonformen Liegenschaften skizziert. Wo auf kantonales Recht verwiesen wird, wird das Recht des Kantons Graubünden beispielhaft angeführt.

2. Grundlagen - Begriffe

2.1 Eisenbahn

Eisenbahnunternehmen nach Art. 1 Abs. 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹ sind Unternehmen, welche die Eisenbahninfrastruktur bauen und betreiben oder den Eisenbahnverkehr durchführen. Sie können auf Grund ihrer Zweckbestimmung von allen zur Beförderung von Personen und Gütern benützt werden. Und ihre Fahrzeuge sind spurgeführt.

Standseilbahnen, welche dem Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über Seilbahnen zur Personenbeförderung (Seilbahngesetz, SebG; SR 743.01) unterstehen, sind deshalb ausgenommen. Reine Ausstellungenbahnen (z.B. Kleineisenbahnrundstrecken an Jahrmärkten etc.) werden daher nicht erfasst.²

Ohne Belang ist dagegen, ob es sich um eine Normalspur- (z.B. Schweizerische Bundesbahn, SBB; Bern-Lötschberg-Bahn, BLS) oder Schmalspurbahn (z.B. Rhätische Bahn, RhB; Matterhorn-Gotthard-Bahn; MGB) handelt, die Bahn elektrisch oder auf andere Weise angetrieben wird, ihre Trasse von der Strasse getrennt ist oder diese mitbenützt, sich im Untergrund oder auf der Erdoberfläche bewegt, eine Adhäsions- oder Zahnradbahn vorliegt³.

2.2 Raumplanung

Die Raumordnung will eine zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes erreichen. Der Begriff der Raumordnung kommt in der Schweiz in keinem Rechtserlass vor. Hierzulande wird meist der gewollte Zustand eines planmässig

¹ EBG; SR 742.101.

² Stüchelberger/Haldimann, Rz. 2.

³ Vgl. Lendi, Art. 87 Rz. 34.

gestalteten Raumes verstanden und unter Raumplanung ein Mittel, diesen Zustand zu erreichen. Raumplanung als Mittel der Raumordnung muss alle staatlichen Aufgaben in ihren Regelungsbereich einbeziehen, welche die räumliche Gestalt eines bestimmten Gebietes gezielt und gewollt erfassen.⁴ Die Raumplanung wird indessen nicht von einer einzigen Zielsetzung getragen, sondern dient der Verwirklichung einer Vielzahl von Staatsaufgaben, welche sich auf den Raum auswirken⁵.

2.3 Natur- und Heimatschutz

Der Begriff des Natur- und Heimatschutzes wird vom Gegenstand des Art. 78 der Schweizerischen Bundesverfassung⁶ und des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966⁷ relativ eng verstanden. Er beschränkt sich auf die Erhaltung und den Schutz der landschaftlichen Schönheiten, der Ortsbilder, der Natur- und Kulturdenkmäler sowie der einheimischen Pflanzen und Tiere. Der Begriff des Naturschutzes beinhaltet alle ideell motivierten Bestrebungen, Naturdenkmäler, Pflanzen und Tiere aus naturwissenschaftlichen Gründen erhalten zu wollen; beim Begriff des Heimatschutzes sind die ideellen Interessen, Kulturdenkmäler, Landschafts- und Ortsbilder aus ästhetischen und geschichtswissenschaftlichen Gründen zu erhalten, eingeflossen. Der Natur- und Heimatschutz bildet einen Teilaspekt des Umweltschutzes im weiten Sinne, durch welchen der Mensch und seine natürliche Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen geschützt werden soll. Der Natur- und Heimatschutz umfasst dagegen auch die erbaute Umwelt. Der Landschaftsschutz befasst sich noch eingehender mit der Landschaft als Raum, wo die Kräfte der Natur wirken und Pflanzen- und Tierarten sowie von ihnen gebildete Lebensgemeinschaften Standort und Entfaltungsmöglichkeit finde. Durch die Gliederung des Landes in verschiedene Nutzungszonen steht die Raumplanung auch im Dienste des Natur- und Heimatschutzes sowie des Landschaftsschutzes⁸. Das Raumplanungsrecht sieht Rahmenregelungen betreffend Instrumentarium zum Schutz der Objekte des Heimatschutzes vor, ohne den Denkmalbegriff näher zu definieren⁹.

⁴ Hänni, S. 79.

⁵ Waldmann/Hänni, Art. 1 N 6.

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18 April 1999 (BF; SR 101).

⁷ NHG; SR 451.

⁸ Hänni, S. 402 f.; Rohrer, Kommentar NHG, Allgemeiner Teil, N 7 ff.; Marti, S. 163 f.

⁹ Hänni, S. 403; Waldmann; S. 112.

3. Rechtliche Grundlagen

3.1 Eisenbahnrecht

Aus der Bundesverfassung ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes betreffend Bau und Betrieb der Eisenbahnen¹⁰. Dem Bund wurde somit eine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung zugewiesen¹¹. Seine Gesetzgebungskompetenz hat der Bund mit Erlass des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 wahrgenommen. In den Artikeln 17 ff. EBG finden sich Regeln zu Planung, Bau und Betrieb von Bahnanlagen. Detaillierte Vorschriften enthalten die darauf gestützten Verordnungen über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (EBV)¹² und über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen (VPVE)¹³. Eisenbahnanlagen sind Bauten und Anlagen, welche ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen¹⁴. Nebenanlagen sind dagegen Bauten und Anlagen, welche nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen¹⁵. Davon zu unterscheiden sind die Nebenbetriebe. Unter diesen Begriff werden Betriebe an Bahnhöfen und in Zügen subsumiert, welche auf die Bedürfnisse der Bahnkundschaft ausgerichtet sind¹⁶.

3.2 Öffentliches Planungs- und Baurecht

3.2.1 Grundlagen

Nach Art. 75 Abs. 1 BV legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest, welche den Kantonen obliegen und der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienen. Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen (Art. 75 Abs. 2 BV). Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung (Art. 75 Abs. 3 BV). Art. 1 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes¹⁷ nimmt die Zielsetzung von Art. 75 BV auf und hält im Sinne seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz fest, dass Bund, Kantone und Gemeinden für eine haushälterische Nutzung des Bodens sorgen. Bund, Kantone und Gemeinden stimmen ihre raumwirk-

¹⁰ Art. 87 BV.

¹¹ Lendi, Rz. 27 und 34.

¹² Verordnung vom 23. November 1983 über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (EBV, SR 742.141.1).

¹³ Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen (VPVE; SR 742.142.1).

¹⁴ Art. 18 Abs. 1 EBG.

¹⁵ Art. 18m Abs. 1 EBG.

¹⁶ Vgl. Art. 39 Abs. 1 EBG.

¹⁷ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

samen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung, wobei sie auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft achten¹⁸. Die Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000¹⁹ konkretisiert das Raumplanungsgesetz näher. Durch Art. 2 Abs. 1 RPG werden die Behörden ((Bund, Kanton oder Gemeinde, Regional- und Gemeindeverbände), welche raumwirksam tätig sind, zur Planung verpflichtet. Nach Art. 3 Abs. 2, 3 und 4 RPG sind die Planungsgrundsätze wie folgt definiert: Schonung der Landschaft, Siedlungsgestaltung nach den Bedürfnissen der Bevölkerung und Begrenzung der Ausdehnung sowie Bestimmung sachgerechter Standorte für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen. Die Informations- und Mitwirkungsrechte der potenziell von der Raumplanung Betroffenen sowie die daraus resultierenden wirtschaftlichen Entschädigungen und Ausgleichs sind in Art. 4 und 5 RPG festgehalten.

Für die ihm unterstellten Regelungsbereiche erstellt der Bund Konzepte und Sachpläne und stimmt diese aufeinander ab, z.B. öffentlicher Verkehr²⁰. Konzepte und Sachpläne des Bundes sind behördenverbindlich²¹. Die behördenverbindlichen Richtpläne²² zeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die angestrebte räumliche Entwicklung eines Kantons aufeinander abgestimmt werden²³.

3.2.2 Nutzungspläne

Nach Art. 14 Abs. 1 RPG ordnen Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens, wobei sich diese in übergeordnete Zusammenhänge einzupassen hat: die Richtplanung. Dies kommt auch in Art. 26 Abs. 2 RPG zum Ausdruck, wonach Nutzungspläne im Zuge ihrer Genehmigung auf Übereinstimmung mit den kantonalen Richtplänen zu überprüfen sind. Rahmennutzungspläne bestimmen als Zonenpläne die nutzungsrechtliche Grundordnung. Nach Art. 14 RPG unterscheiden diese Pläne vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen. Die Kantone können weitere Arten von Nutzungsplänen vorsehen²⁴. Hauptaufgabe von Nutzungsplänen bildet die Trennung von Siedlungs- und

¹⁸ Art. 1 Abs. 1 Satz 2 und 3 RPG.

¹⁹ RPV; SR 700.1.

²⁰ Art. 13 RPG.

²¹ Art. 22 RPV.

²² Art. 9 Abs. 1 RPG.

²³ Art. 8 Abs. 1 lit. a RPG.

²⁴ Hänni, S. 142.

Nichtsiedlungsgebiet²⁵. Nutzungszonen bezeichnen kartenmässig abgrenzbar, parzellenscharf, an welchem Ort für welchen Nutzungszweck, welches Recht Regel macht.

3.2.2.1 Bauzone

Nach Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, welches sich für die Überbauung eignet und a) weitgehend überbaut ist, oder b) voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Land ist zur Überbauung geeignet, wenn die Eigenschaften des betreffenden Gebiets den Anforderungen genügen, welche aus der Sicht der dafür vorgesehene Nutzung zu stellen sind²⁶. Eine weitgehende Überbauung setzt voraus, dass das fragliche Gebiet zum geschlossenen Siedlungsbereich gehört²⁷. Anhand der bestehenden Siedlungsstruktur und ihren allfälligen Eigenheiten, allenfalls auch über Gemeindegrenzen hinweg, wird die Frage beantwortet, ob ein Grundstück zum weitgehend überbauten Gebiet gehört²⁸. Jedes Grundstück resp. jeder Grundstückteil kann dabei planerisch sein eigenes Schicksal haben²⁹. Mit Art. 15 lit. b RPG soll im Interesse einer haushälterischen Bodennutzung, des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen, der Sicherung einer ausreichenden Versorgungsbasis des Landes und der Erhaltung genügender Flächen geeigneten Landwirtschaftslandes (Art. 1 und 3 RPG) die Entstehung und Belasung überdimensionierter Bauzonen verhindert werden³⁰. Die Crux des Art. 15 RPG liegt im Erfordernis der Erschliessung, weil in die Bauzone verwiesenes Land voraussichtlich innert 15 Jahren erschlossen werden muss. Anlässlich der Volksabstimmung vom 3. März 2013 hat der Souverän im Sinne der im RPG vorgesehenen haushälterischen Bodennutzung entschieden, dass zu gross ausgeschiedene Bauzonen auf das voraussichtlich erforderliche Mass zurückgezogen werden können. Die Grösse der Bauzone mutiert so zu einer Funktion der Erschliessung: Was nicht innert nützlicher Frist erschlossen werden kann, gehört nicht ins Siedlungsgebiet³¹.

Die Bauzone wird ihrerseits in Zonen unterschiedlicher Nutzungsart, Nutzungsdichte und Bauweise gegliedert, um die Wohnlichkeit zu erhöhen und ästhetischen Überlegungen und Erfordernissen des Immissionsschutzes angemessen Rechnung zu tragen³². Die

²⁵ Hänni, S. 143; Waldmann/Hänni, Art. 18 N 5.

²⁶ BGE 114 Ia 251; 113 Ia 450.

²⁷ Hänni, S. 151.

²⁸ BGE 132 II 218; vgl. den Entscheid des BGer vom 26.11.2002, in: ZBl 2003, S. 386.

²⁹ Vgl. BGE 121 II 425.

³⁰ BGE 121 II 434.

³¹ Hänni, S. 155.

³² Hänni, S. 160.

Kantone sind frei in der Definition von zusätzlichen Zonen³³. Hauptsächlich handelt es sich dabei um Wohn-, Kern-, Gewerbe- und Industriezonen sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen³⁴.

3.2.2.2 Landwirtschaftszone

Das RPG sieht in Art. 16 Abs. 1 die vorliegend nicht näher erörterte Landwirtschaftszone vor, welche Land umfasst, das a) sich für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder den produzierenden Gartenbau eignet und zur Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird; oder b) im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll.

3.2.2.3 Schutzzone

Schutzonen nach Art. 17 RPG umfassen Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer (lit. a); besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften (lit. b); bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler (lit. c); Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen (lit. d). Schutzonen können als eigenständige oder als überlagernde (zu einer Grundnutzung hinzukommende) Zonen ausgeschieden werden³⁵. Die Objekte einer Schutzzone können sich über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstrecken (wie z.B. im Fall von Eisenbahntrassen), aber es kommen auch Schutzgegenstände von regionaler oder kantonaler Bedeutung innerhalb einzelner Gemeinden vor³⁶. Die Festsetzung der Gebiete, die von dem Eisenbahnbetrieb dienenden Anlagen in Anspruch genommen werden (Schienen, Bahndämme, Bahndepots, Bahnhöfe usw.), ist Sache des Bundes (Eisenbahngesetzgebung, EBG). Auch die Darstellung des Eisenbahngebiets im Zonenplan ist nur deklaratorisch. Die Eisenbahngesetzgebung steht der kantonalen Schutzonenfestlegung nicht entgegen. Die Unterschutzstellung von Objekten auf Bahngrundstücken oder von Bahnbauten erfordert allerdings eine umfassende Interessenabwägung. Sie darf die Bahn in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränken³⁷.

³³ Art. 18 Abs. 1 RPG.

³⁴ Vgl. Art. 27 ff. des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG; 801.100)

³⁵ Hänni, S. 183; Marti, S. 176; Waldmann/Hänni, Art. 17 N 32.

³⁶ Hänni, S. 183.

³⁷ Vgl. BGE 121 II 8 ff.

3.2.2.4 Andere geeignete Massnahmen

Nach Art. 17 Abs. 2 RPG kann das kantonale Recht anstelle von Schutzzonen auch andere geeignete Massnahmen vorsehen, z.B. entsprechend gestaltete Landwirtschafts- oder Bauzonen, spezifische Nutzungsverbote, Schutzverfügungen, Nutzungspflichten, privatrechtliche Dienstbarkeiten, verwaltungsrechtliche Verträge oder gar vorsorgliche Massnahmen³⁸. Schutzzonen sind grundsätzlich Nichtbaugebiete³⁹. Ob und inwiefern Bauten und Anlagen in Schutzzonen statthaft sind, bemisst sich nach dem Gegenstand der Schutzzone, ihrem Schutzzweck und der konkreten Schutzbedürftigkeit des Gegenstandes im Einzelfall. In Landschaftsschutzgebieten nach Art. 17 Abs. 1 lit. b RPG werden allgemeine Bauverbote oder gar Bewirtschaftungsverbote angebracht sein, während für geschützte Ortsbilder nach Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG schon gewisse Bauauflagen genügen können.

3.2.2.5 Weitere (kantonale) Nutzungszonen

Nach Art. 18 Abs. 1 RPG kann das kantonale Recht weitere Nutzungszonen vorsehen. Damit sollen die sich aus den geografischen und topografischen Besonderheiten eines Kantons ergebenden Bedürfnisse berücksichtigt werden.

3.2.2.6 Wald

Aus Art. 18 Abs. 3 RPG lässt sich ableiten, dass Waldareal in Nutzungsplänen bloss deklaratorisch festgehalten werden kann, da sich aus der Spezialgesetzgebung ergibt, was Wald ist⁴⁰.

3.2.2.7 Weiler und Maiensässe

Das kantonale Recht kann besondere Arten von Bauzonen ausserhalb des Siedlungsgebietes vorsehen, wie z.B. Ferienhauszone, Kleinsiedlungen⁴¹, Gefahrenzone, Sportzone etc. Allerdings gilt auch hier, dass sich die Planung zwischen Bauzone und Nichtbauzone entscheiden muss, da Art. 18 RPG nicht dazu benützt werden darf, die Vorteile der Bauzone mit den Lastenfreiheiten der Landwirtschaftszone zu verbinden und zugleich die zeitlichen Beschränkungen von Art. 15 RPG zu umgehen⁴². Um die hergebrachten

³⁸ Hänni, S. 190; Marti, S. 176.

³⁹ BGE 123 II 506.

⁴⁰ Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz, WaG; SR 921.0).

⁴¹ Waldmann/Hänni, Art. 18 N 39: Als Kleinsiedlung gilt eine als geschlossene Einheit in Erscheinung tretende Baugruppe von mindestens fünf bis zehn bewohnten Gebäuden in offener oder geschlossener Bauweise.

⁴² Waldmann/Hänni, Art. 18 N 39.

Siedlungsstrukturen von Weilern zu erhalten, darf nicht das Ausnahmegewilligungsverfahren nach Art. 24 ff. RPG angewandt werden. Vielmehr haben die damit verbundenen politischen Entscheide im Rahmen des Planungsverfahrens zu erfolgen, z.B. durch Schaffung von sogenannten Erhaltungszonen, Bestandeszonen, Einheimischenbauzonen oder Kernzonen⁴³. Die Bündner Erhaltungszone⁴⁴, welche sich auf Art. 18 Abs. 1 RPG resp. Art. 33 RPV stützt, bezweckt die Erhaltung bestehender, insgesamt als wertvoll erachteter Bausubstanz, welche vor dem Zerfall gerettet werden soll, und dient so dem Interesse des Orts- und Landschaftsschutzes. Sie kann mit einer eine Nichtbauzone überlagernden beschränkten Bauzone verglichen werden. Entsprechend ist ein Baugesuch zunächst auf seine Zonenkonformität mit der kommunal umschriebenen Erhaltungszone zu prüfen. Falls das Bauvorhaben nicht zonenkonform ist, kommen die Vorschriften der Grundnutzungszone zur Anwendung, welche von der Erhaltungszone überlagert wird. Entspricht das in der Erhaltungszone zonenwidrige Bauvorhaben der Grundnutzungsordnung, ist es nach Art. 22 RPG zu behandeln, andernfalls nach Art. 24 ff. RPG. Die in Art. 33 RPV enthaltene Kompetenz zur Schaffung von Spezialzonen darf allerdings nicht dazu benutzt werden, den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugesamt und das daraus ableitbare Verbot von Kleinstbauzonen zu umgehen. Solche Zonen setzen daher das Vorliegen einer bestehenden Kleinsiedlung voraus: Als solche gilt eine als geschlossene Einheit in Erscheinung tretende Baugruppe von mindestens fünf bis zehn bewohnten Gebäuden in offener oder geschlossener Bauweise. Weiter wird vorausgesetzt, dass die Kleinsiedlung eine gewisse Stützpunktfunktion erfüllt und von der Hauptsiedlung klar getrennt ist.⁴⁵ Neben dem Vorliegen einer Kleinsiedlung im vorerwähnten Sinn, erfordert Art. 33 RPV zudem die vorgängige Bezeichnung der Weiler in der Karte oder im Text des kantonalen Richtplans.

3.2.2.8 Andere Nutzungszonen

Weiter kennt das kantonale Recht Kurzonen, Ruhezone, Steinabbauzone, Berggebiete, Gewässerschutzgebiete sowie Freihaltezone im Sinne von Grünflächen, die der Erholung der Bevölkerung, dem Natur- und Landschaftsschutz oder der Trennung und Gliederung des Siedlungsgebiets dienen, ferner Zonen für Fahrende sowie Zonen für Campingplätze und Zonen für Wochenendhäuser etc. Land, welches sich für keine Nut-

⁴³ Waldmann/Hänni, Art. 18 N 39; BGE 115 Ib 150 f.

⁴⁴ Art. 31 KRG.

⁴⁵ Waldmann/Hänni, Art. 18 N 40; BGE 119 Ia 304 f.

zung eignet, insbesondere unproduktives Land, sollte als solches ausgeschieden werden. Im Allgemeinen wird es zum sogenannten übrigen Gebiet gezählt⁴⁶. Mit den in Art. 18 Abs. 2 RPG erwähnten Gebieten, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird, sind Reservebauzonen und Bauentwicklungsgebiete sowie provisorische Zonen gemeint. Es besteht die Gefahr, dass durch solche Zonen mit unbestimmter Nutzung das Prinzip der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet verloren geht, weshalb klar geregelt werden muss, welche Nutzungsvorschriften bis zum Erlass der definitiven Ordnung für ein Gebiet im Sinne von Art. 18 Abs. 2 RPG anwendbar sind. Fehlen nämlich ausdrückliche Nutzungszwecke, so darf in solchen Gebieten nur gemäss Art. 24 ff. RPG gebaut werden.⁴⁷ Kommt der Zonenzweck auf der anderen Seite einer allgemeinen Baunutzung nahe, so gelten für die Bemessung solcher Zonen die Massstäbe von Art. 15 RPG. Die Reservebauzone ist eine Nichtbauzone und darf die Ordnung der bundesrechtlichen Nutzungsausscheidung nach Art. 14 ff. RPG nicht verletzen.

3.3 Heimatschutz- und Denkmalschutzrecht

3.3.1 Heimatschutzrecht

3.3.1.1 Allgemein

Der Begriff des Natur- und Heimatschutzes beschränkt sich auf die Erhaltung und den Schutz der landschaftlichen Schönheiten, der Ortsbilder, der Natur- und Kulturdenkmäler sowie der einheimischen Pflanzen und Tiere⁴⁸. Der Begriff des Naturschutzes beinhaltet alle ideell motivierten Bestrebungen, Naturdenkmäler, Pflanzen und Tiere aus naturwissenschaftlichen Gründen erhalten zu wollen; beim Begriff des Heimatschutzes sind die ideellen Interessen, Kulturdenkmäler, Landschafts- und Ortsbild aus ästhetischen und geschichtswissenschaftlichen Gründen zu erhalten, eingeflossen⁴⁹.

3.3.1.2 Kompetenzen

Nach Art. 78 Abs. 1 BV fällt der Natur- und Heimatschutz grundsätzlich in die Regelungskompetenz der Kantone. Die Kompetenzen und Aufgaben des Bundes werden in Art. 78 Abs. 2 bis 4 BV abschliessend geregelt. So hat der Bund in Erfüllung seiner

⁴⁶ Z.B. Art. 31 KRG.

⁴⁷ Vgl. BGE 115 Ia 341; Hänni, S. 195.

⁴⁸ Hänni, S. 402; Rohrer, Kommentar NHG, Allgemeiner Teil, N 7 f.; Marti, S. 163 f.

⁴⁹ Hänni, S. 402 f.; Rohrer, Kommentar NHG, Allgemeiner Teil, N 15 ff.; Marti, S. 163 f.

Aufgaben Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und – soweit dies durch das öffentliche Interesse geboten ist – ungeschmälert zu erhalten⁵⁰. Der Bund kann ferner Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes unterstützen sowie Objekte vertraglich oder auf dem Wege der Enteignung erwerben oder sichern⁵¹. Schliesslich erlässt der Bund Bestimmungen zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt und schützt namentliche bedrohte Tierarten vor Ausrottung⁵².

3.3.1.3 Allgemeiner Massnahmenkatalog

Das NHG verdeutlicht die bereits in der Bundesverfassung festgehaltene Pflicht, bei der Erfüllung seiner Aufgaben u.a. Ortsbilder, geschichtliche Stätten und Kulturdenkmäler zu schonen und – wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt – ungeschmälert zu erhalten⁵³. Diese Pflicht gilt unabhängig davon, ob das Schutzobjekt von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung ist⁵⁴. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem gestützt auf Art. 5 NHG erlassenen Bundesinventar über die schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung zu⁵⁵. Das NHG enthält darüber hinaus Regelungen für Unterstützungs- und Sicherungsmassnahmen des Bundes u.a. auch zu Gunsten der Objekte des Heimatschutzes und insbesondere der Denkmalpflege⁵⁶. Erforderliche Ausführungsvorschriften hat der Bundesrat in der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991⁵⁷ erlassen. Raumplanung als solche ist dem Wesen nach Sache der Kantone und kann daher grundsätzlich nicht als Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG betrachtet werden. Allerdings ist in der Handhabung von Art. 24 ff. RPG nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung dann die Erfüllung einer Bundesaufgabe zu erblicken, wenn geltend gemacht wird, eine auf sie gestützte Baubewilligung verstosse gegen die nach Art. 78 Abs. 2 BV und nach den Vorschriften des NHG notwendige Rücksichtnahme auf Natur und Heimat⁵⁸. Die Bundesbehörde oder die das Bundesrecht anwendende kantonale Behörde erfüllen ihre Pflicht der Schonung oder Erhaltung der

⁵⁰ Art. 78 Abs. 2 BV.

⁵¹ Art. 78 Abs. 3 BV.

⁵² Art. 78 Abs. 4 BV.

⁵³ Art. 2 ff. NHG.

⁵⁴ Art. 3 Abs. 3 NHG:

⁵⁵ Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (VISOS; SR 451.12).

⁵⁶ Art. 13-17a NHG.

⁵⁷ NHV; SR 451.1.

⁵⁸ BGE 112 Ib 75. Dabei ist weder Voraussetzung, dass es sich um ein öffentliches Bauvorhaben des Bundes handelt, noch dass ein vom Bund nach Art. 5 NHG inventarisiertes Schutzobjekt betroffen wird (BGE 118 Ib 16).

Landschaft u.a. durch Verweigerung der Bewilligung oder durch Erteilung der Bewilligung unter Bedingungen oder Auflagen⁵⁹. Bei den in Erfüllung von Bundesaufgaben zu berücksichtigenden heimatlichen Landschafts- und Ortsbildern, den geschichtlichen Stätten sowie den Natur- und Kulturdenkmälern werden Objekte von nationaler und Objekte von regionaler und lokaler Bedeutung unterschieden⁶⁰. Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Bundesinventar wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösste Schonung verdient⁶¹. Allerdings hat die Inventarisierung eines Objekts nicht ein absolutes Veränderungsverbot zur Folge, sondern vielmehr ist die mögliche Beeinträchtigung an den verschiedenen Schutzziele zu messen⁶². Geht es nicht um die Erfüllung einer Bundesaufgabe, sind die inventarisierten Objekte dennoch nicht ganz bedeutungslos, da ihnen der Charakter eines Bundeskonzepts nach Art. 13 RPG zukommt und Konzepte – wie auch Sachpläne – von den Kantonen gemäss Art. 6 Abs. 4 RPG bei der Richtplanung zu beachten sind⁶³. In Beachtung dieses Richtplans scheiden die Kantone resp. die Gemeinden schliesslich Schutzzonen nach Art. 17 RPG aus oder ergreifen andere geeignete Massnahmen. Kantonale Regelungen zum Denkmalschutz finden sich entweder in selbständigen Erlassen oder aber eingebettet in jenen zum Natur- und Heimatschutz⁶⁴. Einige Kantone sehen eine Regelung in ihren Planungs- und Baugesetzen in einem eigenen Abschnitt über Heimat- und Denkmalschutz vor, während andere Kantone diese Erlasse mit den Planungs- und Baugesetzen verbinden⁶⁵.

3.3.1.4 Weitere Massnahmen

Der Bund kann den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite und auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen für die Erhaltung, den Erwerb, die Pflege, die Erforschung und die Dokumentation von schützenswerten Landschaften,

⁵⁹ Art. 3 Abs. 2 lit. b NHG.

⁶⁰ Art. 4 NHG.

⁶¹ Art. 6 NHG. Bei der Anwendung von Art. 6 NHG ist zwischen schweren und leichten Eingriffen zu unterscheiden. Schwere Eingriffe sind nur zulässig, wenn sie durch ein mindestens gleichwertiges Interesse von nationaler Bedeutung gerechtfertigt werden, während leichte Eingriffe zulässig sind, wenn sie im Rahmen einer Interessenabwägung gerechtfertigt erscheinen. Entscheid des BGer vom 22.1.2003, in: URP 2003, S. 241.

⁶² Entscheid des BGer vom 12.7.1999, in: RDAF 2000 I, S. 144 ff.

⁶³ Leimbacher, Art. 6 NHG N 28.

⁶⁴ Vgl. das Gesetz über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden vom 19. Oktober 2010 (Kantonales Natur- und Heimatschutzgesetz, KNHG; BR 496.000).

⁶⁵ Waldmann, S. 112.

Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern gewähren⁶⁶. Angeordnete Schutz- und Unterhaltmassnahmen bilden öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen⁶⁷; sie verpflichten den jeweiligen Grundeigentümer und sind auf Anmeldung des Kantons im Grundbuch anzumerken⁶⁸.

3.3.2 Denkmalschutzrecht

3.3.2.1 Völkerrechtliche Grundlagen

Im Rahmen der völkerrechtlichen Grundlagen ist insbesondere das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt vom 23. November 1972 - von der Schweiz ratifiziert am 17. September 1975⁶⁹ - auf dessen Grundlage das Label UNESCO Welterbe erteilt wird, für den Denkmalschutz von Bedeutung. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Identifizierung, den Schutz, die Erhaltung und Erschliessung des sich auf ihrem Gebiet befindlichen Kultur- und Naturgutes sicherzustellen und dessen Weitergabe an künftige Generationen zu gewährleisten (Art. 4). Die Vertragsstaaten haben insbesondere auch geeignete rechtliche Massnahmen zu treffen, die zur Identifizierung, zum Schutz, zur Erhaltung, Erschliessung und Wiederherstellung dieses Gutes erforderlich sind (Art. 5 lit. d). Das Komitee für das Erbe der Welt trägt die Schutzobjekte auf Antrag des betroffenen Staates in die Liste des Erbes der Welt ein, wobei die konkrete Unterschutzstellung und die Ergreifung von Massnahmen den einzelnen Staaten obliegt⁷⁰. Aus der Schweiz sind aktuell die Altstadt von Bern, die Stiftsbibliothek und der Stiftsbezirk St. Gallen, das Kloster St. Johann in Müstair, die Burgen und Festungsmauern von Bellinzona, der Monte San Giorgio, die Region Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn, die Lavaux Weinberg-Terrassen, die Rhätische Bahn in der Kulturlandschaft Albula/Bernina sowie die Tektonikarena Sardona auf der Liste des Erbes der Welt verzeichnet⁷¹. Nach dem Übereinkommen zum Schutzes des baugeschichtlichen Erbes in Europa vom 3. Oktober 1985⁷² werden die Vertragsstaaten, darunter auch die Schweiz, zu einer Reihe von Massnahmen zur Erhaltung von Baudenkmalern, Baugruppen und Stätten von besonderem Interesse (Art. 2-21) verpflichtet.

⁶⁶ Art. 13 Abs. 1 NHG.

⁶⁷ Art. 702 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

⁶⁸ Art. 13 Abs. 5 NHG.

⁶⁹ SR 0.451.41.

⁷⁰ Hänni, S. 420; Marti, S. 168 Rz. 506.

⁷¹ Hänni, S. 420; Waldmann, S. 110.

⁷² Sog. Granada-Übereinkommen (SR 0.440.4).

3.3.2.2 Begriff und Abgrenzung

Die Begriffe „Denkmalschutz“, „Denkmalpflege“, „Heimatschutz“ und „Naturschutz“ wurden bereits mehrfach in der Literatur zu klären und gegenseitig abzugrenzen versucht⁷³.

„Natur- und Heimatschutz“ wird sowohl von Art. 78 BV als auch von der darauf gestützten Gesetzgebung (NHG) als Oberbegriff verstanden. Naturschutz umfasst demnach den Schutz bedrohter Tier- und Pflanzenarten durch Vorschriften betreffend Arten- und Biotopschutz. Heimatschutz ist dagegen Denkmalschutz, Landschafts- und Ortsbildschutz. Kantonal wird darunter teilweise auch die Pflege immaterieller Kulturwerte wie der Sitten, Gebräuche, Mundarten, des Volksgesanges und des Theaters subsumiert. Der Landschaftsschutz stellt heute einen weitgehend selbständigen Begriff dar. Insofern als der Denkmalschutz auch den Ensembleschutz erfasst, sind Überschneidungen möglich; ebenso betreffend Ortsbildschutz, welcher sich auf mehrere Siedlungsobjekte von einer gewissen abgeschlossenen Einheit bezieht und einen Anwendungsfall des Landschaftsschutzes darstellt. Die Vorschriften betreffend Ortsbildschutz reichen aber über den Denkmalschutz hinaus, indem sie auch dort gelten, wo keine Denkmäler betroffen sind. Denkmalschutz beinhaltet die defensive, gegen Beeinträchtigungen des Objekts gerichtete Funktion von Regelungen, während Denkmalpflege die positive, auf den Erhalt des Objekts gerichtete Massnahmen, mithin das gestaltende, raumplanerisch motivierte Moment, abdeckt. Als Denkmal wird ein sicht- und greifbarer Gegenstand verstanden, welcher – unbeweglich oder beweglich – in irgendeiner Weise von Menschenhand gestaltet oder gebraucht worden ist und einen Wert aufweist, welcher ihn erhaltenswürdig macht.⁷⁴ Hierfür ist erforderlich, dass das Denkmal als wichtiger, besonders charakteristischer Zeuge einer bestimmten, auch jüngeren Epoche und von deren kulturellen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, baulichen oder technischen Gegebenheiten gelten kann⁷⁵. In den kantonalen Erlassen finden sich konkrete oder generalklauselartige Umschreibungen von Denkmälern.

⁷³ Hänni, S. 420 f.; Rohrer, Kommentar NHG, Allgemeiner Teil, N 30 und 33 ff.; Waldmann, S. 112 f.

⁷⁴ Waldmann, S. 112 f.

⁷⁵ Marti, S. 174 Rz. 524; BGE 121 II 17: Auch Industriegebäude sowie Fabrik- und andere technische Anlagen (z.B. Bahnhofbauten und Bahnanlagen) können Baudenkmäler darstellen.

3.3.2.3 Voraussetzungen für Eigentumsbeschränkung

Als Teilaspekt des Heimatschutzes liegt auch der Denkmalschutz grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone⁷⁶. Die Bezeichnung und Unterschutzstellung der Objekte ist in erster Linie Aufgabe der Kantone. Eingriffe in die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV müssen jedoch den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage, das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit genügen⁷⁷. Die Unterschutzstellung einer Liegenschaft ist in der Regel als schwerer Eingriff in das Eigentum zu qualifizieren und auch das Bundesgericht hat immer wieder betont, Eigentumsbeschränkungen zum Schutz von Baudenkmalern lägen ganz allgemein im öffentlichen Interesse⁷⁸. Das öffentliche Interesse und die damit verbundenen Wertvorstellungen unterliegen einem gewissen Wandel: Heute gelten nicht mehr nur Bauten von überragender Schönheit oder Altertümer als schutzwürdig, sondern auch Objekte aus neuerer Zeit und Gebäude, welche für ihre Entstehungszeit charakteristisch sind⁷⁹. Es hat eine sachliche, auf wissenschaftlichen Kriterien beruhende Gesamtbetrachtung Platz gegriffen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks in seiner Gesamtheit mitberücksichtigt, da sich die Schutzwürdigkeit einer Baute regelmässig aus dem Zusammenspiel von Fassaden und Innenräumen ergibt⁸⁰. Ein Objekt soll als Zeuge und Ausdruck einer historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Situation erhalten bleiben.⁸¹ Um den Anspruch auf eine gewisse Allgemeingültigkeit erheben zu können, müssen Denkmalschutzmassnahmen auch von einem grösseren Teil der Bevölkerung bejaht werden⁸².

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit nach Art. 36 Abs. 3 BV verlangt schliesslich, dass die Unterschutzstellung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und dass das damit verfolgte Ziel die Nutzungsinteressen des Eigentümers überwiegt. An der erforderlichen Eignung der Unterschutzstellung fehlt es beispielsweise bei einem nicht mehr sanierungsfähigen Abbruchobjekt, weil sich hier die als schutzwürdig befundene Baustruktur mit einem Abbruchverbot kaum mehr erhalten lässt⁸³. Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit i.e.S. (Zweck-Mittel-Relation) er-

⁷⁶ Art. 78 Abs. 1 BV.

⁷⁷ Art. 36 BV.

⁷⁸ BGE 136 II 221; 120 Ia 275; 116 Ia 49.

⁷⁹ Waldmann, S. 121.

⁸⁰ BGE 120 Ia 275; Waldmann, S. 121.

⁸¹ Hänni, 422.

⁸² BGE 126 II 221; Hänni, 422.

⁸³ Waldmann, S. 122.

weist sich eine Unterschutzstellung als verfassungsmässig, wenn sie in einem vernünftigen Verhältnis zu den Interessen des Eigentümers steht.⁸⁴ Daran fehlt es aber, wenn die Unterschutzstellung für den Eigentümer finanzielle Folgen nach sich zieht. Nach Ansicht des Bundesgerichts sind mit zunehmender Schutzwürdigkeit einer Baute Rentabilitätsüberlegungen geringer zu gewichten⁸⁵. Als Faustregel gilt, dass die Unterschutzstellung verhältnismässig ist, solange sie die künftige Ausnützung der Baute und die Anpassung an moderne Raumnutzungsbedürfnisse nicht schlechterdings verunmöglicht⁸⁶. Grundsätzlich vermag das alleinige Interesse an einer möglichst gewinnbringenden Ausnutzung der Liegenschaft das öffentliche Interesse an der Schutzmassnahme grundsätzlich nicht zu überwiegen, wobei die finanziellen Folgen der Unterschutzstellung in einem allfälligen Entschädigungsverfahren aus materieller Enteignung vorbehalten bleiben⁸⁷.

Ferner bleibt der Vertrauensschutz zu beachten, so dass staatliche Organe auch im Bereich des Denkmalschutzes nach Treu und Glauben zu handeln haben⁸⁸. Vertrauensbildend können neben Auskünften und Zusicherungen sowohl Verfügungen, Raumpläne, Entscheide, Urteile, Realakte, Verträge wie auch das passive Dulden eines Zustandes, nie aber Rechtssetzungsakte sein⁸⁹.

Schliesslich können auch sich aus der Gesamtheit der Rechtsordnung ergebende öffentliche Interessen einer Unterschutzstellung entgegenstehen, z.B. das öffentliche Interesse am Bau einer Strasse oder dasjenige an der Aufrechterhaltung des Eisenbahnbetriebes⁹⁰.

4. Bewilligungsverfahren

4.1 Eisenbahnrechtliches Plangenehmigungsverfahren

4.1.1 Ordentliches Plangenehmigungsverfahren

Planungs- und baurechtliche Entscheide von Bundesbehörden werden im Rahmen spezialgesetzlich ausgestalteter Plangenehmigungs- und Bewilligungsverfahren erlassen.

⁸⁴ Waldmann, S. 122.

⁸⁵ BGE 126 I 222.

⁸⁶ Vgl. BGE 120 Ia 283 f.

⁸⁷ BGE 118 Ia 393; 109 Ia 263.

⁸⁸ Art. 9 BV und 5 Abs. 3 BV.

⁸⁹ Waldmann, S. 123.

⁹⁰ Vgl. BGE 121 II 17; 120 Ia 282 f.

Eisenbahnwerke bedürfen einer bundesrätlichen Konzession.⁹¹ Die Plangenehmigung wird durch das Bundesamt für Verkehr (BAV) erteilt. Bei Grossprojekten (namentlich die Auflageprojekte des Alpen transitbeschlusses und der Projekte BAHN 2000) ist das Eidgenössische Umwelt-, Verkehrs-, Energie- und Kommunikationsdepartement (UVEK) Genehmigungsbehörde⁹².

Ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienende Anlagen unterstehen dem im EBG und in der VPVE geregelten Plangenehmigungsverfahren. Plangenehmigungs- und Enteignungsverfahren sind zusammengelegt⁹³. Auch ein etwaiges Infrastrukturkonzessionsverfahren kann mit dem Plangenehmigungsverfahren zusammengelegt werden⁹⁴.

Für Bauten und Anlagen der SBB sowie der konzessionierten Privatbahnen⁹⁵ ist die abgestufte Ordnung der Art. 18 und Art. 18m EBG zu beachten. Die Frage der Abgrenzung zwischen Eisenbahnanlagen und Nebenanlagen resp. der Abgrenzung eidgenössischen und kantonalen Rechts kann sich einerseits vorfrageweise im Plangenehmigungsverfahren stellen; andererseits ist deren Behandlung auch in einem selbständigen Verfahren (sog. Anstandsverfahren) nach Art. 40 lit. a EBG möglich, welches über das Bundesverwaltungsgericht letztinstanzlich ans Bundesgericht führt. Die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, welche ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen (Eisenbahnanlagen), sind allein von der Genehmigungsbehörde (BAV oder UVEK) zu genehmigen und unterstehen keiner kantonalen resp. kommunalen Planungs- oder Bewilligungspflicht⁹⁶. Die kantonale und kommunale Mitwirkung beschränkt sich auf ein Anhörungsrecht vor der Genehmigungsbehörde, was in der Praxis insbesondere bei Gemeinden mitunter auf Unverständnis stösst⁹⁷. Die auf kantonales (und kommunales) Recht gestützten Anträge sind soweit zu berücksichtigen, als ihre Anwendung die Bahnunternehmung in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht unverhältnismässig ein-

⁹¹ **Art. 5 und 6 EBG.**

⁹² Art. 18 und 18i EBG; Anhang EBG; VPVE, SR 742.142.1.

⁹³ Vgl. BGE 131 II 423, wonach die bahnbaubedingte Umlegung von im Strassenkörper verlegten Werk- und Versorgungsleitungen für den Bau einer Strassenbahn Bestandteil des Eisenbahnprojekts bildet, das im eisenbahn- und enteignungsrechtlichen Verfahren gemäss Art. 18 ff. EBG zu genehmigen ist.

⁹⁴ Art. 2 VPVE. Diesfalls muss die Planvorlage den Anforderungen der VPVE und das Konzessionsgesuch den Anforderungen der Verordnung über die Konzessionierung von Eisenbahninfrastrukturen (VKE; SR 742.121) entsprechen. Einer Infrastrukturkonzession bedarf, wer eine Eisenbahninfrastruktur bauen und betreiben will (Art. 5 Abs. 1 EBG). Damit wird gleichzeitig auch eine Personenbeförderungskonzession erteilt (vgl. Art. 2VKE). Die Infrastrukturkonzession erteilt der Bundesrat oder das UVEK.

⁹⁵ Z.B. Rhätische Bahn, Matterhorn-Gotthard-Bahn usw.

⁹⁶ Art. 18 Abs. 1, 2, 3 und 4 EBG.

⁹⁷ Art. 18d Abs. 1 EBG.

schränkt (Art. 18 Abs. 4 EBG)⁹⁸. Zu diesen Anlagen gehören namentlich Stationsgebäude, Gleis- und Perronanlagen sowie dazugehörige Untergeschosse⁹⁹. Darunter sind indessen auch Mischbauten, wie z.B. ein Ladenzentrum von erheblicher Grösse in einer Bahnhofanlage, zu subsumieren, wenn es im Vergleich mit dem Gesamtbauwerk (z.B. Hauptbahnhof Zürich) einerseits flächen- und volumenmässig von untergeordneter Bedeutung ist und andererseits baulich und funktionell völlig in das Gesamtbauwerk einbezogen ist¹⁰⁰.

Das Bundeskoordinationsgesetz bezweckt im Wesentlichen eine bessere Koordination sowie eine Vereinfachung und Beschleunigung der Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen, die in die Regelungs- und Bewilligungshoheit des Bundes fallen¹⁰¹. Das neue Sammel- oder Mantelgesetz, mit dem 18 bestehende Bundesgesetze geändert worden sind, richtet sich nach dem Konzentrationsmodell: Ein Verfahren – ein Entscheid – ein Rechtsmittelweg. Das Entscheidungsverfahren wird bei der Leit- resp. Genehmigungsbehörde konzentriert, wobei die Kompetenzen innerhalb des Hauptverfahrens verschieden verteilt sein können.¹⁰² Der Gesamtentscheid erfolgt grundsätzlich im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens, das auch das enteignungsrechtliche Verfahren integriert. Einzig die Behandlung der Entschädigungsforderungen unterliegt einem speziellen Verfahren¹⁰³. Das Plangenehmigungsverfahren beinhaltet die Einreichung des Gesuchs, die Aussteckung, die persönliche Anzeige von Entschädigungsberechtigten und die Publikation sowie die öffentliche Auflage des Gesuchs. Nachstehend ist der Ablauf des Plangenehmigungsverfahrens nach Eisenbahnrecht schematisch dargestellt.

⁹⁸ Es ist beispielsweise durchaus möglich, dass Objekte auf Bahngrundstücken oder Bahnbauten selbst, auch wenn sie noch betrieben werden, durch kantonale rechtliche Massnahmen unter Denkmal-, Altertums- oder Naturschutz gestellt werden (BGE 121 II 13 ff. sowie BGE 120 Ia 274).

⁹⁹ BGE 118 Ib 59; 116 Ib 408; 115 Ib 172 ff.; 111 Ib 38 ff.

¹⁰⁰ BGE 122 II 269 ff.. Eine Sonderbehandlung fiele nur in Betracht, wenn die Läden baulich und funktionell einen gewissen Selbständigkeitsgrad aufwiesen, welche ihnen ein eigenes, vom Gesamtbauwerk unabhängiges baurechtliches Schicksal ermöglichen würden.

¹⁰¹ Hänni, S. 467.

¹⁰² Hänni, S. 467.

¹⁰³ Art. 18k EBG.

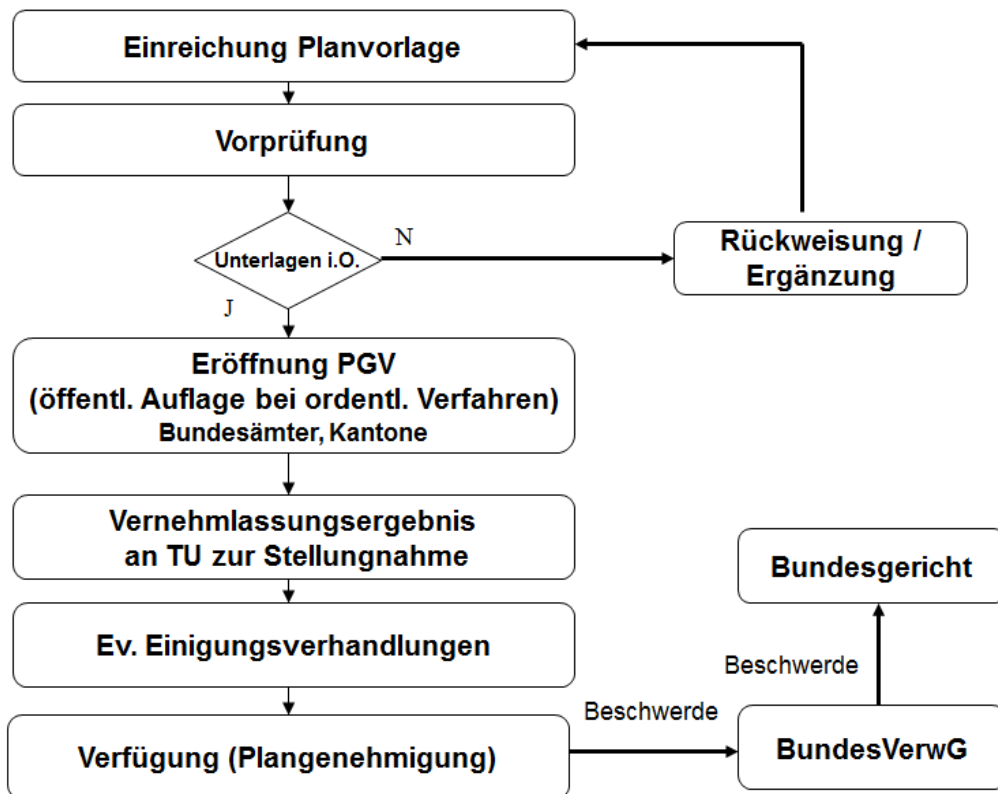


Abbildung 1: Schema Ablauf Plangenehmigungsverfahren

4.1.2 Vereinfachtes Plangenehmigungsverfahren

Neben dem ordentlichen Plangenehmigungsverfahren ist für Bauvorhaben, die keine oder nur untergeordnete Auswirkungen auf die Umgebung aufweisen, auch die Durchführung eines vereinfachten Plangenehmigungsverfahrens möglich¹⁰⁴: Im Gegensatz zum ordentlichen Plangenehmigungsverfahren erfolgt nach der Einreichung des Plangenehmigungsgesuchs weder eine Publikation noch eine öffentliche Planauflage; ebenso wenig besteht die Aussteckungspflicht. Allerdings ist auch im vereinfachten Plangenehmigungsverfahren ein Einspracheverfahren durchzuführen. In diesem Rahmen kann enteignungsrechtliche Einsprache erhoben werden¹⁰⁵.

4.1.3 Umfang Plangenehmigungsverfügung

Die Leit- resp. Genehmigungsbehörde beurteilt erstinstanzlich die Einhaltung der verschiedenen anwendbaren bundesrechtlichen Vorschriften und erteilt alle erforderlichen Genehmigungen in einem Gesamtentscheid, d.h. mit der Plangenehmigung entscheidet

¹⁰⁴ Art. 18i EBG.

¹⁰⁵ BGE 131 II 583.

die Genehmigungsbehörde z.B. auch über die enteignungsrechtlichen Einsprachen¹⁰⁶. Die Plangenehmigungsverfügung gilt nach Art. 6 Abs. 6 der Eisenbahnverordnung¹⁰⁷ als Baubewilligung. Sie stellt eine Polizeierlaubnis dar, bei welcher überprüft wird, ob die Vorlage öffentliche Interessen wahre¹⁰⁸. Dazu zählen u.a. das Interesse am Bau von Eisenbahnstrecken, das Interesse der Verkehrssicherheit und der Wohnhygiene, der Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung und die Pflicht zur Rücksicht auf die örtliche Planung (Art. 75 Abs. 1 und 3 BV) sowie Interessen des Landschaftsschutzes und des Umweltschutzes. Die Plangenehmigung von Vorhaben mit erheblicher Auswirkung auf Raum und Umwelt setzt grundsätzlich einen raumplanungsrechtlichen Sachplan voraus¹⁰⁹. Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Betrieb der Anlage dienen, bedürfen weder einer Baubewilligung nach Art. 22 noch einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 des RPG¹¹⁰. Plangenehmigung oder Konzessionserteilung sind als Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinne von Art. 2 NHG zu verstehen. Daher hat die Leit- resp. Genehmigungsbehörde dafür zu sorgen, „dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont, und wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben“¹¹¹. Müssen für die Errichtung von Bahnanlagen Ufervegetation gerodet oder überschüttet oder Wald gerodet werden, so hat die Leit- resp. Genehmigungsbehörde eine Ausnahmebewilligung¹¹² zu erteilen.

4.1.4 Rechtsschutz

Der Entscheid des Bundesamtes für Verkehr lässt sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege vor Bundesverwaltungsgericht und anschliessend vor Bundesgericht anfechten. Legitimiert dazu sind die Kantone und Gemeinden, sofern sie wie Privatpersonen betroffen sind oder gestützt auf Art. 12 oder Art. 12g NHG. Durch Art. 12 NHG sind überdies auch bestimmte gesamtschweizerische Verbände des Natur- und Heimatschutzes zur Beschwerde befugt. Private sind nach den Voraussetzungen von Art. 48 VwVG resp. Art. 89 BGG legitimiert.

¹⁰⁶ Art. 18 Abs. 3 EBG; Art. 18h Abs. 1 EBG; Vgl. Die Bearbeitungsfrist für ordentliche Plangenehmigungsverfahren beträgt 12 Monate; 18 Monate, falls Enteignungen erforderlich sind und 4 Monate für das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren (Art. 8 VPVE).

¹⁰⁷ Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. November 1983 (Eisenbahnverordnung, EBV; SR 742.141.1)

¹⁰⁸ BGE 124 II 152; 121 II 384; vgl. auch Art. 3 EBV.

¹⁰⁹ Art. 18 Abs. 5 EBG.

¹¹⁰ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

¹¹¹ Art. 3 Abs. 1 NHG.

¹¹² Art. 22 NHG.

4.1.5 Nebenanlagen

Die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, welche nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen (Nebenanlagen)¹¹³ unterstehen dem kantonalen Recht und bedürfen der Zustimmung der Bahnunternehmung, wenn sie Bahngrundstücke beanspruchen oder an solche grenzen oder wenn sie die Betriebssicherheit beeinträchtigen können (Art. 18m Abs. 1 EBG)¹¹⁴. Das Bundesamt für Verkehr ist vor der Bewilligung auf Antrag einer der Parteien anzuhören, falls zwischen Bauherrschaft und Bauunternehmung keine Einigung erzielt werden kann: wenn die Nebenanlage den künftigen Ausbau der Eisenbahnanlage verunmöglicht oder erheblich erschwert oder wenn das Baugrundstück von einer eisenbahnrechtlichen Projektierungszone oder Baulinie erfasst ist¹¹⁵. Wird die Zustimmung verweigert oder nur mit Auflagen erteilt und wird das Bauvorhaben verhindert oder erschwert, kann sich hieraus ein Schaden ergeben. Kommen solche Eigentumsbeschränkungen einer Enteignung gleich, so sind sie wie andere schädigende Eingriffe in fremde Rechte voll zu entschädigen (Art. 20 EBG)¹¹⁶.

4.2 Kantonaes Baubewilligungsverfahren

4.2.1 Grundlagen

Bauten und Anlagen bedürfen einer öffentlich-rechtlichen resp. behördlichen Baubewilligung¹¹⁷. Die Erstellung, die Erweiterung, die wesentliche Änderung, Zweckänderung und der Abbruch von Nebenanlagen, unterstehen dem kantonalen Baubewilligungsver-

¹¹³ Darunter fallen alle Anlagen, welche für den Betrieb der Bahn nicht notwendig sind, ferner Projekte für Drittpersonen, Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 20. Oktober 1987, in: ZBl 1988, S. 319; BGE 115 Ib 166 ff. Als Nebenanlage gelten auch Mobilfunkantennen auf einem Bahnareal; Entscheid des Bundesgerichts vom 18. März 2004 (1A.140/2003), in: ZBl 2006, S. 193 ff.. Auf gemischte Anlagen (z.B. Kreuzungsbauwerke) ist entsprechend ihrer überwiegenden bahnbetrieblichen oder anderen Zwecksetzung das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren resp. das massgebliche kantonale Verfahren anzuwenden, vgl. BGE 127 II 227 ff..

¹¹⁴ Eine Überbindung der daraus an der Eisenbahnanlage entstehenden Kosten (z.B. genügende Beleuchtung und Belüftung einer Revisionshalle) ist gegenüber der rechtmässigen Ausübung der Rechte ausgeschlossen, BGE 120 Ib 329.

¹¹⁵ Art. 18m Abs. 2 EBG.

¹¹⁶ BGE 120 Ib 326 ff. Ein Entschädigungsanspruch entsteht nur dann nicht, wenn von nachträglichen Unternehmungen der Nachbarn (z.B. von Grabarbeiten oder von der Ausbeutung eines Steinbruchs in Nähe der Bahn) schädliche oder gefährliche Einwirkungen auf die Bahn ausgehen können und vermieden werden müssen, d.h., wenn der Dritte von einer über seine nachbarlichen Befugnisse hinausgehenden Ausübung seines Grundeigentums abgehalten werden muss. In diesem Fall können dem Privaten auch die Kosten für die Sicherheitsvorkehrungen überbunden werden (Art. 21 EBG).

¹¹⁷ Art. 22 Abs. 1 RPG.

fahren, soweit es sich hierbei um Bauten und Anlagen nach Art. 22 Abs. 1 RPG handelt¹¹⁸. Unterhaltsarbeiten, geringfügige Bauvorhaben sowie Bauten und Anlagen mit zeitlich begrenzter Dauer sind bewilligungsfrei¹¹⁹. Die Erteilung der Baubewilligung ist zugleich die Feststellung, dass dem Bauvorhaben kein baupolizeiliches Hindernis entgegensteht. Sind die Vorschriften des kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Rechts eingehalten, wird die Baubewilligung erteilt¹²⁰. Es besteht mithin ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Baubewilligung¹²¹. Allerdings handelt es sich nicht um eine blossе Polizeibewilligung, vielmehr kommt den Bewilligungsbehörden auf den verschiedenen Stufen im Rahmen der Prüfung der planungsrechtlichen Vorschriften ein Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu, was im Polizeirecht atypisch ist. Daher wird der kantonalen Baubewilligung in der Lehre mitunter ein polizeilich-planungsrechtlicher Charakter zugesprochen¹²². Die Erteilung der Baubewilligung ist grundsätzlich ein Gesamtentscheid, d.h. er beinhaltet sämtliche anderen, zusätzlich zur konkreten Baubewilligung erforderlichen Bewilligungen, wie z.B. Rodungsbewilligungen, Projektgenehmigungen bei Bauvorhaben in Gefahrenzonen, feuerpolizeiliche Bewilligungen etc. Die Bauvorschriften gelten grundsätzlich für jeden Bauherrn: sowohl für Private als auch für öffentlich-rechtliche Körperschaften wie Bund, Kantone und Gemeinden.

4.2.2 Voraussetzungen für die Erteilung einer Baubewilligung

Voraussetzung für die Erteilung einer ordentlichen Baubewilligung ist, dass das Bauvorhaben einerseits dem Zweck der Nutzungszone entspricht (Zonenkonformität) und andererseits das betreffende Land hinreichend erschlossen ist sowie den weiteren Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts entspricht¹²³. Dazu zählen zum einen die Vorschriften über Gestaltung und Einordnung und zum andern auch umweltschutzrechtliche Normen¹²⁴. Für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone kann, wenn der Zweck einen solchen Standort erfordert und diesem keine überwiegenden In-

¹¹⁸ Art. 18m Abs. 1 EBG i.V.m. Art. 22 Abs. 1 RPG und Art. 1 f. i.V.m. Art. 86 KRG; Vgl. zum Begriff der Bauten und Anlagen Art. 86 Abs. 1 KRG, welcher die bewilligungspflichtigen Tatbestände gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung präzisiert, vgl. BGE 123 II 256, 259.

¹¹⁹ Art. 86 Abs. 2 KRG i.V.m. Art. 40 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 24. Mai 2005 (KRVO; BR 801.110).

¹²⁰ Art. 89 Abs. 1 KRG.

¹²¹ Ludwig, Rz. 8 und 137.

¹²² Hänni, S. 323; Haller/Karlen, Rz. 509.

¹²³ Art. 22 Abs. 2 RPG.

¹²⁴ Vgl. Ludwig, Rz. 38 ff. und 65 ff.

teressen entgegenstehen, eine Ausnahmegewilligung erteilt werden¹²⁵. Ausnahmegewilligungen innerhalb der Bauzone regelt das kantonale Recht¹²⁶.

4.2.2.1 Ordentliches Baubewilligungsverfahren

Das ordentliche Baubewilligungsverfahren wird mit der Einreichung des Baugesuchs eingeleitet¹²⁷. Gleichzeitig ist bei nach aussen in Erscheinung tretenden Bauvorhaben ein Baugespann aufzustellen¹²⁸. Die erstinstanzlich zuständige Behörde prüft das Baugesuch summarisch, d.h. auf formelle Rechtswidrigkeiten und Vollständigkeit, bevor es im kommunalen oder – im Falle von Gesuchen mit im Kantonsamtsblatt zu publizierenden Zusatzbewilligungen – im kantonalen Publikationsorgan veröffentlicht und öffentlich auf der Gemeinde aufgelegt wird¹²⁹. Innert der Auflagefrist von 20 Tagen kann bei der Gemeinde Einsprache gegen das konkrete Bauvorhaben erhoben werden¹³⁰. Das Einspracheverfahren ist weitgehend ein Populärverfahren¹³¹. Die Legitimation ist eher weit gezogen: es bedarf eines schutzwürdigen eigenen Interesses¹³². Allenfalls notwendige Stellungnahmen von anderen vom Baugesuch betroffenen Behörden werden eingeholt, bevor die kommunale Baubehörde den Bauentscheid fällt¹³³. Baubewilligungsbehörde auf kommunaler Ebene ist der Gemeindevorstand, soweit die Gemeinde keine andere Behörde bestimmt¹³⁴. Die Baubehörde kann ihre Aufgaben und Befugnisse aber auch ganz oder teilweise an eine Bau- und Planungskommission, an ein kommunales oder regionales Bauamt oder an externe Fachleute delegieren.

4.2.2.2 Vereinfachtes Baubewilligungsverfahren

Für Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung ist die Durchführung eines Meldeverfahrens, mithin ein vereinfachtes Baubewilligungsverfahren, vorgesehen¹³⁵. Es wird hierbei auf die Erstellung eines Baugespanns und die öffentliche Auflage samt Publika-

¹²⁵ Art. 24 ff. RPG.

¹²⁶ Art. 22 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 82 RPG.

¹²⁷ Art. 42 Abs. 1 KRVO.

¹²⁸ Art. 43 Abs. 1 KRVO.

¹²⁹ Art. 44 Abs. 1 KRVO und Art. 45 Abs. 1 KRVO.

¹³⁰ Art. 45 Abs. 1 und 4 KRVO.

¹³¹ Hänni, 332.

¹³² Art. 92 Abs. 2 i.V.m. Art. 101 Abs. 2 KRG, welche mit Art. 33. Abs. 3 RPG übereinstimmen, welcher wiederum auf Anhang 1 Ziff. 64 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32) verweist.

¹³³ Art. 46 KRVO.

¹³⁴ Art. 85 Abs. 2 KRG.

¹³⁵ Art. 50 f. KRVO.

tion verzichtet¹³⁶. Aber auch dieses Verfahren endet mit einer Baubewilligung, wenn auch mit einer bloss stillschweigenden¹³⁷.

4.2.3 Rechtsschutz

Ein Bauentscheid, welcher sowohl dem Gesuchsteller als auch den allfälligen Einsprechern zeitgleich zu eröffnen ist, kann – sofern dies entsprechend im kommunalen Baugesetz vorgesehen ist – von der Baukommission an den Gemeindevorstand weitergezogen werden¹³⁸. Dessen Entscheid unterliegt – am Beispiel des Kantons Graubünden – der Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden¹³⁹. Gegen diesen Entscheid kann schliesslich Beschwerde an das Bundesgericht geführt werden¹⁴⁰.

4.2.4 Fazit

Das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren kann in weiten Teilen mit dem kantonalen Baubewilligungsverfahren verglichen werden, insbesondere auch hinsichtlich der Rechte von Dritten. Geringe Unterschiede lassen sich bezüglich der erfassten Objekte und dem Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung feststellen: betreffend Erstere ist das Plangenehmigungsverfahren strenger, während der Ermessensspielraum bei der Plangenehmigungsverfügung grösser ist. Allerdings gibt es auch grössere Unterschiede in den beiden Bewilligungsverfahren:

Bewilligungsbehörde im Plangenehmigungsverfahren ist das BAV (und das UVEK). Dieses ist eine sachkundige Fachstelle, bei welcher das nationale Interesse an einer ausreichenden Versorgung mit dem Eisenbahnverkehr einen hohen Stellenwert genießt. Die kantonalen Baubewilligungsbehörden neigen dagegen dazu, eher andere Aspekte wie die vorgelagerten Stufen der Raumordnung (Richtplan, Nutzungsplan) zu betonen. Ausserdem ist davon auszugehen, dass kantonale resp. kommunale Baubewilligungsbehörden sich der Berücksichtigung von lokalen Interessen kaum entziehen können.

Weiter fällt die unterschiedlich lange Verfahrensdauer auf. Beim ordentlichen Plangenehmigungsverfahren ist mit einer Behandlungsfrist von zwölf Monaten zu rechnen,

¹³⁶ Art. 51 Abs. 1 KRVO.

¹³⁷ Art. 51 Abs. 3 KRVO.

¹³⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 4 des Baugesetzes der Gemeinde Felsberg vom 26. November 2006.

¹³⁹ Art. 52 Abs. 1 des Gesetzes vom 31. August 2006 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Graubünden (VRG; BR 370.100).

¹⁴⁰ Art. 82 ff. BGG.

während das kantonale Baubewilligungsverfahren regelmässig rascher abgeschlossen werden kann.

Im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren sind für allfällige Kostenübernahme- und Entschädigungsfragen besondere Vorschriften im Eisenbahngesetz massgebend und gelangt das Enteignungsgesetz bloss subsidiär zur Anwendung¹⁴¹. Dagegen sind die enteignungsrechtlichen Normen im kantonalen Baubewilligungsverfahren eher rudimentär gehalten, weshalb je nach Fallkonstellation das eidgenössische¹⁴² oder das kantonale Enteignungsgesetz¹⁴³ Anwendung finden.

Es kann festgehalten werden, dass beide Verfahren ihre charakteristischen Vor- und Nachteile aufweisen, weshalb sich das generell günstigere Verfahren nicht bestimmen lässt, sofern es – wie vorstehend ausgeführt – im Rahmen des Ermessens bei gemischten Anlagen (vgl. nachstehende Ziff. 5.1.3) einen Spielraum gibt.

5. Beurteilung

5.1 Eisenbahnanlagen und Nebenanlagen

5.1.1 Grundlagen

Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen), dürfen nach Art. 18 Abs. 1 EBG nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden. Demgegenüber bestimmt Art. 18m Abs. 1 Satz 1 EBG, dass die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Eisenbahnbetrieb dienen (Nebenanlagen), dem kantonalen Recht unterstehen.

Massgebend für die Beantwortung der Frage, ob für den Bau einer Anlage, welche die Eisenbahninfrastruktur tangiert, das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren oder das kantonale Baubewilligungsverfahren zur Anwendung gelangt, ist das konkrete Bauobjekt: Eisenbahnanlagen unterstehen dem Plangenehmigungsverfahren (PGV), während kantonales Recht im Zusammenhang mit Nebenanlagen anwendbar ist.

¹⁴¹ Art. 18a EBG.

¹⁴² Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (EntG; SR 711).

¹⁴³ Enteignungsgesetz des Kantons Graubünden vom 26. Oktober 1958 (KEntG; BR 803.100).

Eisenbahnanlagen dienen dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn entweder ganz oder überwiegend, Nebenanlagen dagegen nicht ganz, nicht überwiegend oder gar nicht. Damit ist auch gesagt, dass eine Anlage, welche die Eisenbahninfrastruktur tangiert, entweder eine Eisenbahnanlage oder eine Nebenanlage, indessen nicht beides zugleich und ebensowenig keines von beiden sein kann. Davon zu unterscheiden sind die Nebenbetriebe. Unter diesen Begriff werden Betriebe an Bahnhöfen und in Zügen subsumiert, welche auf die Bedürfnisse der Bahnkundschaft ausgerichtet sind¹⁴⁴. Dieser Status ist insofern von Bedeutung, weil Nebenbetriebe von der Einhaltung der kantonalen Öffnungs- und Schliessungszeiten entbunden sind¹⁴⁵ und es ihnen unter bestimmten Voraussetzungen gestattet ist, auch am Sonntag Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu beschäftigen¹⁴⁶.

5.1.2 Eisenbahnanlagen

Die Frage nach der Funktion des Bahnbetriebs ist gleichzeitig die Frage nach der Aufgabe der Bahn. Als Bahnaufgabe sind vorrangig die Abwicklung des Bahnbetriebs und die Gewährleistung der Sicherheit des Bahnbetriebs zu verstehen¹⁴⁷. Eisenbahnanlagen helfen, die Abwicklung des Bahnbetriebs und dessen Sicherheit zu verwirklichen. Darunter ist nicht nur einzig das absolut Betriebsnotwendige zu subsumieren, sondern alles, was der Aufgabenentwicklung zuträglich ist. Unter Umständen kann nämlich auch lediglich Zweckmässiges und Sinnvolles überwiegend dem Bahnbetrieb dienen, solange es nicht mehrheitlich anderen Zwecken dient¹⁴⁸. Der Begriff „Eisenbahnanlage“ ist eher weit auszulegen, wobei der Einzelfall und somit in concreto die Zweckwidmung der Anlage massgebend sind¹⁴⁹.

Zu den Anlagen, welche dem Bahnbetrieb ganz dienen, gehören die klassischen Anlagen für die Fortbewegung der Bahn und die unmittelbar daran anschliessenden Tätigkeiten wie Ein- und Aussteigen von Reisenden, Ein- und Ausladen von Gütern. Alles für

¹⁴⁴ Vgl. Art. 39 Abs. 1 EBG.

¹⁴⁵ Art. 39 Abs. 3 EBG; Jaag/Lienhard/Tschannen, S. 89; Stückelberger/Haldimann, Rz. 48 f.

¹⁴⁶ Art. 27 Abs. 1^{ter} des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) i.V.m. Art. 26a der Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen; ArGV 2; SR 822.112).

¹⁴⁷ Bühlmann, S. 15; Ruch, S. 526.

¹⁴⁸ Ruch, S. 526.

¹⁴⁹ Bosonnet, S. 84 f.; Bühlmann, S. 15; Ruch, S. 526.

den Bahnbetrieb Notwendige ist hierunter zu subsumieren: Der ganze Unterbau, der Oberbau und die Anschlussorte des Eisenbahnnetzes¹⁵⁰: der Bahndamm mit dem Schotterbett, Geleise in Form von Schwellen, Schienen und Weichen, Bahnbrücken und –viadukte, Bahntunnel, Stellwerke, Stationen mit Güterumschlagseinrichtungen, Bahnhöfe mit Billetschalter, Auskunftsbüros, Warteräumen etc. Wohnungen in Stationsgebäuden und Wärterhäuser wurden infolge Personalabbaus und der zugleich eingeführten Automatisierung schon länger aufgegeben, weil kein Bahnpersonal mehr darin wohnt. Stationsgebäude, Warteräumen etc. sind ebenfalls weitflächig geschlossen worden, weil die Eisenbahn an vielen kleineren Bahnhöfen aus Gründen der Fahrplanstabilität nicht mehr hält. Die entsprechenden Gebäude, welche häufig auf der Parzelle des Bahntrasses stehen, weil ursprünglich bahnbetrieblich genutzt, sind nicht mehr bahnbetriebsnotwendig. Dies ist der klassische Fall der Mutation von Eisenbahnanlagen zu Nebenanlagen, welche in keinem ursächlichen Zusammenhang mit der Eisenbahn stehen (vgl. nachstehend Ziff. 5.1.4).

Einrichtungen für weitere, technische und kommerzielle Funktionen und Ausstattungen, welche die Fortbewegung der Bahn vorbereiten oder an diese anschliessen, dienen in der Regel dem Bahnbetrieb ausschliesslich oder doch überwiegend und sind somit unter die Eisenbahnanlagen zu subsumieren¹⁵¹: Elektrizitätswerke der Bahnen und entsprechende Übertragungsleitungen, Gleichrichter- und Umformungsanlagen, Unterwerke und Schaltposten, Werkstätten und Reinigungsanlagen, Betriebsmittellager und Depots, Lagerhallen, sofern sie dem unmittelbar bevorstehenden Weitertransport lagernder Güter dienen, Zufahrtsstrassen, Bahnhofvorplätze, Einstellräume/Abstellplätze für Zweiradfahrzeuge, Park & Ride-Anlagen. Mit der zunehmenden Schliessung von Bahnhöfen verlieren auch die entsprechenden Zufahrten und Bahnhofvorplätze ihren ursprünglichen Zweck und werden zu Nebenanlagen. Werkstätten und Reinigungsanlagen sind aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen weitgehend zentralisiert und behalten dort ihren Eisenbahncharakter.

Anlagen, welche den Bahnbetrieb in seiner Funktion zweckmässig ergänzen, dienen der Aufgabenverwirklichung der Eisenbahn und dienen dem Bahnbetrieb in der Regel überwiegend, weshalb sie unter die Eisenbahnanlagen zu subsumieren sind. Darunter fallen u.a. Bahnhofbuffets, Bahnhofapotheken, Geldwechsel, Läden für Reisebedarf

¹⁵⁰ Bühlmann, S. 15 f.; Kälin, S. 59 ff.; Ruch, S. 527; Stückelberger/Haldimann, Rz. 16.

¹⁵¹ Stückelberger/Haldimann; Rz. 16.

(Fotoartikel, Souvenirs, Bücher), Kioske, Toiletten¹⁵². Die vorstehenden Servicedienstleistungen können nur an hoch frequentierten Bahnhöfen gewinnbringend erbracht werden. Wird ein Bahnhof geschlossen, so wird auch den Mantelnutzungen wenig Zukunft beschieden sein. Dadurch, dass sie diesfalls in keinem Zusammenhang mehr mit der Eisenbahn stehen, mutieren auch sie von einer Eisenbahnanlage zu einer Nebenanlage.

5.1.3 Gemischte Anlagen

Als gemischte Anlage wird ein Gebäude bezeichnet, von welchem einzelne Teile überwiegend oder ganz dem Bahnbetrieb dienen, andere Teile aber dem Bahnbetrieb nicht ganz oder überwiegend dienen. Andererseits wird auch dann von einer gemischten Anlage gesprochen, wenn derselbe Gebäudeteil gleichzeitig überwiegend dem Bahnbetrieb dienende Zwecke als auch nicht überwiegend dem Bahnbetrieb dienende Zwecke wahrnimmt. Häufigster Anwendungsfall einer gemischten Anlage sind Bahnhöfe¹⁵³. Schwierigkeiten bereitet die Zuordnung von gemischten Anlagen als Ganzes den Eisenbahn- oder Nebenanlagen¹⁵⁴. Dabei wird darauf abgestellt, welcher Teil der gemischten Anlage als überwiegend erscheint: Überwiegt der dem eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren unterliegende Teil, kommt dieses zur Anwendung, überwiegt dagegen der dem kantonalen Baubewilligungsverfahren unterliegende Teil, untersteht die ganze Anlage Letzterem¹⁵⁵. Mit anderen Worten: es wird davon ausgegangen, dass der Betriebszweck der Anlage durchgängig gewahrt bleibt¹⁵⁶. Zur Beurteilung werden einerseits quantitative Kriterien, wie z.B. Flächenanteile und Bauvolumina herangezogen, andererseits können auch Zweckwidmungen und Nutzungsarten berücksichtigt werden. Ohne Einfluss sind hingegen finanzielle und rechtspolitische Überlegungen¹⁵⁷. Die Entscheidung, die Koordination hoch zu gewichten und nur ein Verfahren durchzuführen, hat bei gemischten Anlagen weitreichende Konsequenzen: Es werden unter Umständen Anlageteile in einem anderen Verfahren bewilligt, als wenn sie eine homogene Anlage bildeten. Insbesondere bei grossen Bahnhöfen werden so grosse Ladenflächen im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren bewilligt.

¹⁵² Stückelberger/Haldimann; Rz. 16.

¹⁵³ Kälin, S. 66 f.; Tinner, S. 133 f.

¹⁵⁴ Bosonnet, S. 85; Kälin, S. 66 f.

¹⁵⁵ Ludwig, Rz. 156.

¹⁵⁶ Tinner, S. 132 f.

¹⁵⁷ Bühlmann, S. 16.

5.1.4 Nebenanlagen

Anlagen, welche mit dem Bahnbetrieb nur noch in entfernten Zusammenhang gebracht werden können und deshalb als Nebenanlagen gelten, sind u.a. Coiffeurgeschäfte, Bahnpersonalkantinen, Dienstwohnungen, Verwaltungsbüros der Bahnunternehmungen, Hotels, Lagerhallen, Weitertransport der vollständig im Belieben des Verfügungsberechtigten steht (kommerzieller, bahnbetriebsfremder Charakter), Postbauten und Mietwohnungen¹⁵⁸.

5.2 Raumplanungsrechtliche Aspekte

5.2.1 Grundsätze

Nutzungspläne sind nach Art. 21 Abs. 1 RPG für jedermann verbindlich und legen parzellengenau die zulässige Nutzung eines Grundstückes fest¹⁵⁹. Wie der Nutzungsplan die Verbindlichkeit des Richtplans sicherstellt, gewährleistet die Baubewilligung jene des Nutzungsplans¹⁶⁰. Erste und zentrale Bauvoraussetzung nach Art. 22 RPG ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen, d.h. das Bauwerk muss zonenkonform sein¹⁶¹. Die Zonenkonformität ergibt sich für jede Zone aus dem Nutzungsplan und den zugehörigen Nutzungsvorschriften¹⁶². Eisenbahnanlagen und Nebenanlagen stehen in grösseren Ortschaften meist in der Bauzone, in kleineren Ortschaften oder Weilern sind sie häufig ausserhalb des Siedlungsgebiets anzutreffen. Indessen liegen sie wie innerhalb der Bauzone in unmittelbarer Nähe zur Bahntrasse. Bauten und Anlagen des allgemeinen Siedlungsbedarfs sind nur innerhalb der Bauzone als zonenkonform anerkannt, weshalb ausserhalb der Bauzone grundsätzlich nicht gebaut werden darf¹⁶³. Allerdings erfordern sachliche Gegebenheiten zuweilen, den Grundsatz der Zonenkonformität zu durchbrechen: innerhalb der Bauzonen regelt das kantonale Rechts solche Ausnahmen¹⁶⁴, ausserhalb der Bauzonen im Wesentlichen das Bundesrecht¹⁶⁵. Bei einem Bauvorhaben ist entsprechend zunächst seine Zonenkonformität zu

¹⁵⁸ Stückelberger/Haldimann; Rz. 16.

¹⁵⁹ Art. 14 Abs. 1 RPG.

¹⁶⁰ Vgl. Entscheid des BGer vom 22.01.2003, in: ZBI 2004 S. 108 f.

¹⁶¹ Zonenkonforme Anlagen und Bauten ausserhalb der Bauzone bedürfen auch bloss einer ordentlichen Baubewilligung. Allerdings wird die Zonenkonformität im Gegensatz zu Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone von der zuständigen kantonalen Behörde beurteilt (Art. 25 Abs. 2 RPG).

¹⁶² Vgl. BGE 132 II 10 ff.

¹⁶³ Vgl. Art. 24 RPG.

¹⁶⁴ Art. 23 RPG.

¹⁶⁵ Art. 24 ff. RPG; BGE 118 Ib 52 f.; 118 Ib 18; 116 Ib 139.

prüfen. Ist jenes nicht zonenkonform, stellt sich die Frage, ob es allenfalls wegen seines Ausmasses und seiner Auswirkungen auf die Umwelt nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden kann, wenn dies nicht der Fall ist, ist zu untersuchen, ob eine Ausnahmegewilligung nach Art. 23 RPG (innerhalb der Bauzone) oder nach Art. 24 ff. RPG (ausserhalb der Bauzone) erteilt werden kann¹⁶⁶. Zweite Bauvoraussetzung ist, dass das Land erschlossen ist¹⁶⁷. Dieses Gebot gilt innerhalb wie ausserhalb der Bauzone, indessen variiert der nötige Erschliessungsgrad je Zonenart sowie nach der im Einzelfall beanspruchten Nutzung des Grundstückes und den dabei herrschenden örtlichen Verhältnissen¹⁶⁸. Land gilt als erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist¹⁶⁹. Vom Erfordernis ausreichender Erschliessung nach Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG dürfen keine Ausnahmen bewilligt werden; ebensowenig nach Art. 24 Abs. 1 RPG. Diese Vorschrift lässt lediglich Ausnahmen vom Gebot der Zonenkonformität nach Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG zu¹⁷⁰. Innerhalb der Bauzone stehende Eisenbahnanlagen, welche zu Nebenanlagen mutiert sind – und nur für jene stellt sich die Frage, da die Eisenbahnanlagen im Plangenehmigungsverfahren beurteilt werden¹⁷¹ – und allenfalls nicht mehr zonenkonform sind, können über eine kantonal geregelte Zonenplanrevision wieder Zonenkonformität erlangen und so einer neuen Nutzung zugeführt werden. Im besseren Fall ist dies nicht notwendig, da die Bauten schon in der zulässigen Zone stehen. Es ist diesfalls denkbar, das Grundstück mit einem Baurecht nach Art. 779 ZGB¹⁷² zu belasten. Mit einem Baurecht belastet wird grundsätzlich das ganze Grundstück, was häufig nicht erwünscht sein dürfte, da die Nebenanlagen auf der Bahnparzelle stehen. Wenn nur ein Teil des Grundstückes mit der Dienstbarkeit belastet werden soll, muss dieser abparzelliert werden. Es ist indessen auch möglich, im Baurechtsvertrag und den dazugehörigen Plänen zu bestimmen, dass die Ausübung des Baurechts, d.h. die Nutzungsberechtigung des Bauberechtigten sich nur auf einen bestimmten Teil der Grundstücksfläche beschränkt. Die Trennung von Eigentum an Boden und Baute ist gemäss Lehre zulässig, so dass es Sache der Vertragsparteien ist, Regelungen betreffend Konstruktion,

¹⁶⁶ BGE 132 II 14.

¹⁶⁷ Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG.

¹⁶⁸ BGE 117 Ib 314.

¹⁶⁹ Waldmann/Hänni, Art. 22 N 61.

¹⁷⁰ Aemisegger, S. 87.

¹⁷¹ Der kantonalen Baubewilligungspflicht und damit auch der Pflicht zur Einholung einer Ausnahmegewilligung entzogen sind Werke, für welche ein bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren durchzuführen ist.

¹⁷² Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Zivilgesetzbuch, ZGB; SR 210).

Unterhaltungspflicht, Versicherungsschutz usw. zu treffen, um den damit verbundenen Risiken Rechnung zu tragen. Es könnte also auch eine Regelung getroffen werden, dass das Baurecht resp. Nutzungsrecht lediglich die Innenräume betrifft, um allfällige denkmalpflegerische Auflagen zu berücksichtigen und die Baute handelbar resp. nutzbar zu machen.¹⁷³

5.2.2 Ausnahmen innerhalb der Bauzone

Ausnahmen vom Erfordernis der Zonenkonformität innerhalb der Bauzonen werden nach Art. 23 RPG dem kantonalen Recht¹⁷⁴ überlassen, was nicht unbedenklich ist, da die Gefahr besteht, dass der Nutzungsplan im Siedlungsbereich seine Lenkungkraft verliert¹⁷⁵. Daher ist die Vorschrift nur mit Zurückhaltung anzuwenden. Ausnahmen stützen sich nicht unmittelbar auf Art. 23 RPG ab, sondern bedürfen einer gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht¹⁷⁶. Die Ausnahmbewilligung darf nicht so weit gehen, dass im Ergebnis der Nutzungsplan oder die Nutzungsvorschriften geändert werden¹⁷⁷.

5.2.3 Ausnahmen ausserhalb der Bauzone

5.2.3.1 Allgemein

Die Ausnahmbewilligung ausserhalb der Bauzone nach Art. 24 RPG wird durch eine Reihe von erleichterten Ausnahmbewilligungen (Art. 24a-d und Art. 37 RPG) ergänzt. Die Ausnahmebestimmungen gelten örtlich nur für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, also z.B. in Landwirtschaftszonen, Schutzzonen, übrigen Gemeindegebieten. Zeitlich stellen die Art. 24 ff. RPG auf den jeweils gültigen Stand der Ortsplanung ab. Sachlich sind Art. 24 ff. RPG nur für Ausnahmen vom Erfordernis der Zonenkonformität¹⁷⁸, nicht auch für das Erfordernis der Erschliessung¹⁷⁹ und die übrigen Voraussetzungen¹⁸⁰ anwendbar. Die Vorschriften gelten daher von vornherein nicht für ausserhalb der Bauzonen zonenkonforme Bauten und für zonenkonforme Bauten und Anlagen in

¹⁷³ Isler/Costantini, Art. 779 N14 und 32.

¹⁷⁴ Vgl. Art. 82 KRG.

¹⁷⁵ Waldmann/Hänni, Art. 23 N 3; Art. 24 RPG hat nur den Zweck, das Anliegen der Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugesamt zu unterstützen, findet indessen im Innern einer Bauzone keine Anwendung; vgl. BGE 116 Ib 378 f.

¹⁷⁶ Art. 82 KRG.

¹⁷⁷ BGE 117 Ia 146; 117 Ib 134.

¹⁷⁸ Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG; BGE 118 Ib 338.

¹⁷⁹ Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG.

¹⁸⁰ Art. 22 Abs. 3 RPG.

einer Spezialzone¹⁸¹. Um den lokalen Behörden für die bauliche Tätigkeit ausserhalb der Bauzonen Einhaltung zu gebieten, bestimmt Art. 25 Abs. 2 RPG, dass bei baubewilligungspflichtigen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone stets die zuständige kantonale Behörde zu prüfen hat, ob sie zonenkonform sind oder eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG benötigen. Im Übrigen ist es so, dass die Art. 24 ff. RPG keinen Ersatz für versäumte Zonenplanrevisionen bieten, da für die der Planungspflicht unterstehenden Bauten und Anlagen keine Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 RPG erteilt werden dürfen¹⁸².

5.2.3.2 Erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 24a RPG (einfache Umnutzungen)

Unter den Voraussetzungen nach Art. 24a RPG sind Umnutzungen ausserhalb der Bauzone ohne bauliche Massnahmen bewilligungsfähig. Von der gewöhnlichen Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG unterscheidet sich diese Norm im Wesentlichen durch das fehlende Erfordernis der Standortgebundenheit. Voraussetzung für die privilegierte Ausnahmegewilligung ist, dass durch die Zweckänderung keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen (lit. a) und die Umnutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (lit. b). Die Umnutzung von ehemals landwirtschaftlich genutzten Wohnräumen ohne Aus- oder Umbauten fällt z.B. darunter; dagegen nicht eine Mehrbelastung der Erschliessung einer Scheune. Massgebend ist allein, dass ein Projekt Auswirkungen auf die Erschliessung und Umwelt hat, womit die Erteilung einer Bewilligung nach Art. 24a Abs. 1 lit. a RPG nicht zulässig ist.¹⁸³

Art. 24a Abs. 2 RPG verbietet die Erweiterung eines einmal bewilligten Zustandes ohne neue Bewilligung. Eine ehemalige Stationswärterwohnung im Obergeschoss des ausserhalb der Bauzone gelegenen Bahnhofs könnte im Lichte von Art. 24a RPG als Wohnraum für Feriengäste und wohl auch für ganzjährige Bewohner theoretisch ausnahmegewilligungsfähig sein, zumal die Umnutzung von ehemals landwirtschaftlich genutzten Wohnräumen in Wohnräume für Nichtlandwirte und Feriengäste von der Lehre als bewilligungsfähig erachtet wird¹⁸⁴. Indessen ist hierbei zu beachten, dass keine baulichen Massnahmen ergriffen werden und keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen dürfen. Die Zweckänderung darf darüber hinaus nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig sein. Da die wenigsten Zweckänderungen

¹⁸¹ BGE 118 Ib 506 f.

¹⁸² Hänni, S. 201.

¹⁸³ Entscheid des BGer vom 12.9.2003, in: ZBl 2005, S. 156 f.

¹⁸⁴ Waldmann/Hänni, Art. 24a N 4.

ohne bauliche Massnahmen auskommen – auch jene im Bahnbereich nicht –, dürfte sich die praktische Bedeutung dieser Norm in Grenzen halten¹⁸⁵ und im Bezug auf die meist in der Gründerzeit der Eisenbahn erstellten Bauten und Anlagen kaum zur Anwendung gelangen. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, dürfte es sich als schwierig erweisen, die zusätzliche Auswirkung auf den Raum im Rahmen des Zulässigen der strengen Praxis¹⁸⁶ zu Art. 24c RPG zu halten, so dass diese Rechtsgrundlage für eine Zweckänderung einer Eisenbahn- resp. einer Nebenanlage eher nicht herangezogen werden kann.

5.2.3.3 Erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 24b und Art. 24d Abs. 1 sowie Art. 24d Abs. 1^{bis} RPG

Diese Bestimmungen betreffen landwirtschaftliche Aspekte der Raumplanung, welche im Rahmen dieser Arbeit nicht näher behandelt werden.

5.2.3.4 Erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG (Bestandesgarantie)

Falls ein Bauvorhaben in den Geltungsbereich von Art. 24 RPG fällt, ist es sinnvoll, zunächst zu prüfen, ob es nach den Voraussetzungen von Art. 24c RPG bewilligt werden kann.¹⁸⁷ Demnach können bestehende Bauten und Anlagen erneuert, teilweise geändert, wieder aufgebaut und massvoll erweitert werden, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist. Art. 24c RPG stellt eine Konkretisierung der Bestandesgarantie dar. Die Bestandesgarantie ist nur auf Bauten und Anlagen anwendbar, welche seinerzeit in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht erstellt oder geändert wurden, durch die nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen jedoch zonenwidrig geworden sind¹⁸⁸. Massgebender Stichtag ist das Inkrafttreten des alten Gewässerschutzgesetzes (aGschG) am 1. Juli 1972 resp. die nach diesem Datum erfolgte Zuweisung der Bauten und Anlagen von der Bauzone in eine Nichtbauzone. Mit dem aGschG wurde erstmals eine klare Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet vorgenommen¹⁸⁹. Nach dem 1. Juli 1972 erstellte Bauten und Anlagen fallen insbesondere dann in den Anwendungsbereich von Art. 24c RPG, wenn sie auf Grund einer Zonenplanänderung von der Bauzone in eine Nichtbauzone gelangten oder wenn sie zwischen dem 1. Juli 1972 und dem 1. Januar 1980 (Inkrafttreten des RPG) in einem Gebiet errichtet

¹⁸⁵ Waldmann/Hänni, Art. 24a N 5.

¹⁸⁶ Vgl. Entscheid des BGer vom 12.9.2003, in: ZBI 2005, S. 156 f.

¹⁸⁷ BGE 118 Ib 499; 117 Ib 281; 117 Ib 382.

¹⁸⁸ Art. 41 RPV.

¹⁸⁹ BGE 129 II 398.

wurden, für welches keine Bauzone ausgeschieden war, welches aber innerhalb gewässerschutzrechtskonformen generellen Kanalisationsprojekts lag¹⁹⁰. Rechtswidrig erstellten Bauten und Anlagen bleibt die Anwendung von Art. 24c RPG versagt. Bei unrechtmässigen Bauten, welche aus Gründen des Vertrauensschutzes oder der Verhältnismässigkeit geduldet wurden, besteht lediglich ein reduzierter Bestandesschutz, da nur bewilligungsfreie Unterhaltmassnahmen zulässig sind¹⁹¹. Art. 24c RPG setzt zudem eine Rechtsänderung voraus, worunter nicht nur Gesetzesänderungen, sondern auch Änderungen der raumplanerischen Nutzungsordnung zu verstehen sind. Bei blossen tatsächlichen Änderungen, wie z.B. die Aufgabe des Landwirtschaftsbetriebs, findet Art. 24c RPG keine Anwendung¹⁹².

Die Zweckänderung von ehemaligen bahnbetriebsnotwendigen Bauten und Anlagen unter die Norm von Art. 24c RPG zu subsumieren, scheidet zum einen daran, dass die aus der Gründerzeit der Eisenbahn stammenden Bauten und Anlagen nicht durch eine Änderung der raumplanerischen Nutzungsordnung zweckwidrig geworden sind. Sie wurden seinerzeit im Plangenehmigungsverfahren in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht bewilligt. Die Aufgabe des ursprünglich der Bahn dienenden Zwecks stellt die Änderung dar und nicht eine Zonenänderung. Zum anderen betrachtet die Rechtsprechung bereits die Umwandlung eines landwirtschaftlichen Gebäudes zu Wohnzwecken als den Rahmen einer geringfügigen Zweckänderung sprengend¹⁹³; ebenso die Einrichtung eines Schlafrumes mit Kochgelegenheit in einer bislang unbewohnten Heubarge¹⁹⁴ oder der Ausbau einer Notunterkunft zu ganzjährig benutzbarem Wohnraum¹⁹⁵. Hinzu kommt, dass die ursprünglich dem Eisenbahnbetrieb dienenden Bauten und Anlagen, welche nicht mehr bahnbetriebsnotwendig sind, auch nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbar sind. Fehlt eine bestimmungsgemässe, d.h. im Sinne des bisherigen Zwecks liegende Nutzung, wird den entsprechenden Objekten die Bestandegarantie nach der Rechtsprechung nicht gewährt¹⁹⁶.

¹⁹⁰ BGE 129 II 398.

¹⁹¹ Vgl. Entscheidung des BGer vom 28.7.2003, in: ZBL 2005; S. 384 ff.

¹⁹² Hänni, S. 202.

¹⁹³ BGE 110 Ib 265.

¹⁹⁴ BGE 108 Ib 132.

¹⁹⁵ Hänni/Waldmann, Art. 24c N 19 FN 66: nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts vom 13.8.1982.

¹⁹⁶ Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 17.7.2003, E. 4.3.

5.2.3.5 Erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 37a RPG

(Bestandesgarantie für gewerbliche Bauten und Anlagen)

Art. 37a RPG und Art. 43 RPV regeln speziell die Bestandesgarantie für gewerbliche Bauten und Anlagen im Zusammenhang mit Zweckänderungen und Erweiterungen. Erneuerungen und Wiederaufbauten werden betreffend gewerbliche Bauten und Anlagen nach Art. 24c RPG beurteilt¹⁹⁷. Im Gegensatz zu Art. 24c Abs. 2 RPG eröffnet Art. 37a RPG die Möglichkeit einer vollständigen Zweckänderung eines Gewerbetriebs ausserhalb der Bauzone. Voraussetzung ist, dass bereits ein aktiver Gewerbebetrieb besteht, d.h. dass die gewerbliche Baute einen eigenständigen Betrieb oder zumindest einen wesentlichen Betriebsteil eines bestehenden Betriebs beherbergt¹⁹⁸. An diesem Erfordernis mangelt es einer Eisenbahnanlage, weil diese bisher bahnbetriebsnotwendig war und somit nicht oder nicht überwiegend gewerblich genutzt werden konnte. Nebenanlagen fallen ebenfalls aus dem Anwendungsbereich, obschon sie vor 1980 durch die Eisenbahnunternehmung erstellt worden sein dürften, indessen als der Eisenbahn dienend, d.h. als Eisenbahnanlage. Ferner sind die Nebenanlagen nicht als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden, sondern infolge Nutzungsänderung. An dieser Auffassung ändert auch die Meinung eines Teils der Lehre¹⁹⁹ nichts, welche unter gewerblichen Bauten und Anlagen nach Art. 37a RPG ein noch aktives Gewerbe genügen lässt, während das Bundesgericht diesbezüglich zurückhaltender urteilt²⁰⁰.

5.2.3.6 Erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 24d Abs. 2 i.V.m.

Abs. 3 RPG (vollständige Zweckänderung)

Nach der erleichterten Ausnahmegewilligung von Art. 24d Abs. 2 RPG (auch als sog. Rustico-Artikel bekannt) ist die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen – unabhängig von ihrer Nutzungsart und Zonenkonformität oder Standortgebundenheit – möglich²⁰¹. Die Umnutzung kann für alle nichtlandwirtschaftlichen Zwecke - also auch zu Wohnzwecken - erfolgen, wobei zunächst die Voraussetzungen von Abs. 2 kumulativ erfüllt sein müssen. Die fragliche Baute

¹⁹⁷ Vgl. Entscheid des BGER vom 12.5.2005, in: ZBl 2006, S. 451.

¹⁹⁸ Entscheid des BGER vom 12.2005, in: ZBl 2006, S. 451. In diesem Entscheid hat das Bundesgericht die Frage der Zulässigkeit der Umwandlung von Gewerbe- in Wohnraum nach Art. 37a RPG offen gelassen.

¹⁹⁹ Hänni/Waldmann, Art. 37a N 3; Muggli, Raum & Umwelt 2003, S. 25.

²⁰⁰ Urteil des Bundesgerichts vom 2.7.2003, E. 3.1.

²⁰¹ Hänni, S. 218, FN 735: Die Norm ist unter Vorbehalt einer strengeren kantonalen Regelung unmittelbar anwendbar.

muss von der zuständigen (kantonalen, regionalen oder kommunalen) Behörde unter Schutz gestellt worden sein (lit. a) und ihre dauernde Erhaltung kann nicht anders sichergestellt werden (lit. b), d.h. sie würde sonst mittel- und längerfristig zerfallen. Die Baute oder Anlage muss materiell schutzwürdig sein (Einzelobjekte mit Eigenwert²⁰² sowie Bauten und Anlagen, welche den Situationswert²⁰³ erhalten). Für die Ausnahmegewilligung müssen zusätzlich auch die strengen Voraussetzungen von Abs. 3 erfüllt sein. Die Baute darf u.a. objektiv nicht mehr benötigt werden, muss für die vorgesehene Nutzung geeignet sein und darf keine Ersatzbaute erforderlich machen (lit. a). Die Eignung wäre z.B. zu verneinen, wenn das Gebäude allzu abgelegen und unzugänglich oder zu klein ist²⁰⁴. Äussere Erscheinung und bauliche Grundstruktur der Wohnbaute müssen im Wesentlichen unverändert bleiben (lit. b). Damit sind nur kleinere bauliche Anpassungen möglich, z.B. eine neue Raumeinteilung, nicht aber Ersatzbauten, Auskernung des Gebäudes, An- oder Aufbauten oder Erweiterungen. Mit der Umnutzung darf nur eine geringfügige Erweiterung der Erschliessung einhergehen (lit. c). Sämtliche Infrastrukturkosten, welche im Zusammenhang mit der vollständigen Zweckänderung der Bauten und Anlagen anfallen, sind vollumfänglich auf den Eigentümer zu überwälzen. Damit soll verhindert werden, dass landwirtschaftsfremdes Wohnen ausserhalb der Bauzone subventioniert wird. Zulässig sind z.B. Hausanschlüsse an Strasse und Kanalisation; unzulässig indessen Strassenneubauten und mehr als nur punktuelle Strassenverbreiterungen.²⁰⁵ Ferner darf durch die Umnutzung die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der Umgebung nicht gefährdet werden (lit. d). Schliesslich dürfen der beabsichtigten Nutzung im Rahmen der abschliessenden Abwägung keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (lit. e). Eine schutzwürdige Baute und Anlage darf in der äusseren Erscheinung nicht so verändert werden, dass der Schutzzweck vereitelt wird, da die tradierten Nutzungen ablesbar bleiben müssen. Auch bei der Erteilung der erleichterten Ausnahmegewilligung nach Art. 24d Abs. 2 RPG ist indessen der Grundsatz der Planungspflicht zu beachten²⁰⁶. So ist namentlich in jenen Fällen, in welchen ein Siedlungszusammenhang besteht, die Schaffung sogenannter

²⁰² Hänni/Waldmann, Art. 24d N 13: Der Eigenwert einer Baute oder einer Baugruppe (Ensemble) wird durch den Bautyp, die architektonische Qualität, die Handwerkstechniken, den Erhaltungszustand, das Alter und den Seltenheitswert bestimmt.

²⁰³ Hänni/Waldmann, Art. 24d N 14: Einer Baute oder einer Baugruppe (Ensemble) kann auch ein Situationswert zukommen, welcher sich aus dem Blickwinkel der umgebenden Landschaft beurteilt.

²⁰⁴ BBl 1996 III 544.

²⁰⁵ Hänni/Waldmann, Art. 24d N 10.

²⁰⁶ Hänni, S. 219. Wo das Gemeinwesen die bestehenden Siedlungsstrukturen schützen will, muss es eine Lösung auf dem Wege der Planung suchen. Insbesondere in jenen Fällen, wo ein Siedlungszusammenhang besteht, ist die Schaffung sogenannter Erhaltungs-, Bestandes-, Einheimischen- oder Kernzonen zu prüfen; Hänni/Waldmann, Art. 24d N 14.

Erhaltungs-, Bestandes-, Einheimischenbau- oder Kernzonen zu prüfen, da diese in diesem Zusammenhang nicht als unzulässige Kleinstbauzonen gelten²⁰⁷. Unter Schutz gestellte Liegenschaften²⁰⁸, welche nicht mehr bahnbetriebsnotwendig sind, können also umgenutzt werden, falls die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen nach Art. 24d Abs. 2 und 3 RPG vorliegen. Kritisch dürften in dieser Hinsicht insbesondere die auferlegten Einschränkungen betreffend Erschliessung und die nur in geringem Mass möglichen baulichen Massnahmen sein. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat die im November 2010 eingereichte Beschwerde gegen den Tessiner Nutzungsplan Landschaften mit schützenswerten Bauten, welcher die Umnutzung von ca. 11'000 Rustici ausserhalb der Bauzone ermöglichen sollte, Ende Juli 2013 zurückgezogen²⁰⁹, nachdem der Kanton Tessin die Vorschriften für den Umbau der Rustici präzisiert hat und der Bund die Zone, in welcher er die Umnutzung der Rustici für widerrechtlich hält, reduziert hat. Gegen die Umnutzung von ca. 1'500 Rustici wird die vorsorglich eingereichte Beschwerde seitens des Bundes aufrecht erhalten.

5.2.3.7 Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG

Die Bewilligung zonenwidriger Bauvorhaben, welche nicht durch die spezielleren Normen von Art. 24a-d RPG erfasst sind, müssen den Anforderungen von Art. 24 RPG genügen. Hierzu sind die Voraussetzungen Standortgebundenheit und Interessenabwägung kumulativ zu erfüllen²¹⁰.

Der Zweck des Bauvorhabens muss zunächst einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordern²¹¹. An die Standortgebundenheit werden strenge Anforderungen gestellt, um der Zersiedelung der Landschaft entgegenzuwirken²¹². Nach der Praxis des Bundesgerichts muss ein Bauvorhaben entweder positiv oder negativ standortgebunden sein. Positiv standortgebunden heisst, objektives Angewiesensein auf eine bestimmte Lage, was sich aus technischen, betriebswirtschaftlichen oder aus Gründen der Bodenbeschaffenheit ergeben kann; subjektive Gründe – finanzielle, persönliche oder Überlegungen der

²⁰⁷ Hänni/Waldmann, Art. 24d N 14.

²⁰⁸ Hänni/Waldmann, Art. 24d N 13: Die Unterschutzstellung muss spätestens im Zeitpunkt der Erteilung der erleichterten Ausnahmebewilligung vorliegen.

²⁰⁹ NZZ vom 2. August 2013, S. 11.

²¹⁰ Vgl. statt vieler BGE 118 Ib 19.

²¹¹ Art. 24 lit. a RPG.

²¹² BGE 124 II 256; 117 Ib 281; 117 Ib 383.

Bequemlichkeit²¹³ – fallen ausser Betracht²¹⁴. Dabei dürfen aber die allgemeinen Planungsgrundsätze von Art. 1 und Art. 3 RPG nicht herangezogen werden, um die Standortgebundenheit eines zonenwidrigen Vorhabens zu begründen²¹⁵. Die Standortgebundenheit muss zudem einem aktuellen und tatsächlichen Bedarf entsprechen. Sie fehlt, wenn sie im Hinblick auf eine künftige, sich nur möglicherweise realisierende Situation behauptet wird, oder wenn der vorgebrachte Zweck der Baute vorgeschoben ist (z.B. um sich Wohnraum ausserhalb der Bauzone zu verschaffen)²¹⁶. Die Standortgebundenheit lässt sich auch nicht aus dem Umstand ableiten, dass in unmittelbarer Nähe ein zonenwidriges Bauwerk gleicher Zweckbestimmung bereits besteht²¹⁷. Dagegen können Betriebe, welche einem zonenfremden, aber standortgebundenen Betrieb dienen und aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen erforderlich sind, ausserhalb der Bauzone als standortgebunden anerkannt werden (sog. abgeleitete Standortgebundenheit)²¹⁸. Im Rahmen dieser Erfordernisse genügen besonders gewichtige Gründe, die den beanspruchten Standort gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen. Dabei müssen sowohl allfällige Alternativstandorte²¹⁹ als auch Alternativen im Allgemeinen²²⁰ geprüft werden. Es genügt insofern die relative Standortgebundenheit, nicht erforderlich ist der kaum zu erbringende Nachweis der sog. absoluten Standortgebundenheit, wonach es sich um den einzig möglichen Standort handelt²²¹. Art. 24 RPG umfasst neben dieser positiven auch eine sog. negative Standortgebundenheit, welche voraussetzt, dass sich die geplante Nutzung nicht in einer Bauzone verwirklichen lässt²²², z.B. bei Werken der Rohstoffgewinnung oder bei Abfalldeponien: Anlagen, welche oft auf keinen bestimmten Ort angewiesen sind, aber wegen ihrer Immissionsträchtigkeit nicht ins Siedlungsgebiet gehören²²³. Nebenanlagen im Sinne des Eisenbahngesetzes verlieren ihre positive Standortgebundenheit in dem Zeitpunkt, als sie nicht mehr bahnbetriebsnotwendig sind. Die Nebenanlagen stehen immer noch in einem wie auch immer gearteten Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb, so dass sich keiner der vorstehend aufgeführten Ausnahmetatbestände aufdrängt.

²¹³ BGE 114 Ib 319 f.: Ein Durchgang vom Wohnhaus zur Garage zur Vermeidung von nassen Füßen ist nicht standortgebunden.

²¹⁴ BGE 129 II 68; 123 II 261; 118 Ib 19.

²¹⁵ BGE 118 Ib 502.

²¹⁶ BGE 116 Ib 230; 115 Ib 299.

²¹⁷ BGE 108 Ib 362 f.

²¹⁸ Vgl. BGE 124 II 256 ff.

²¹⁹ Vgl. Entscheid des BGer vom 24.8.1996, in: URP 1996, S. 828.

²²⁰ Vgl. BGE 129 II 67 ff.

²²¹ BGE 115 Ib 484; 112 Ib 48f; 108 Ib 362.

²²² Entscheid des BGer vom 3.9.1997, in: ZBl 1998, S. 335 f.

²²³ Vgl. BGE 118 Ib 19.

Häufig wird es auch an einem aktuellen Bedarf fehlen, da die Bahnbauten abseits von anderen Gebäuden stehen und allenfalls keine Gütertransporte mehr an der Station stattfinden. Vor diesem Hintergrund dürfte auch keine Nutzung - insbesondere auch keine gewerbliche - in Betracht fallen, welche nicht auch innerhalb der Bauzone realisiert werden könnte. Eigenständiger Wohnraum, welcher als denkbare Nutzungsalternative in Betracht fällt, gilt ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich nicht als standortgebunden²²⁴.

Dem standortgebundenen Bauwerk dürfen nach Art. 24 lit. b RPG zusätzlich, d.h. kumulativ, keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Massgebend für die vorzunehmende Interessenabwägung sind insbesondere die Ziele und Grundsätze der Raumplanung nach Art. 1 und 3 RPG²²⁵. Soweit indessen einzelne Aspekte der allgemeinen Interessenabwägung durch positives Verfassungs- und Gesetzesrecht (z.B. NHG) geregelt werden, sind Bauvorhaben zunächst nach diesen Sondernormen zu prüfen. Erst wenn diese das Projekt nicht verhindern, ist die Abwägung aller für oder gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Interessen gemäss Art. 24 lit. b RPG koordiniert vorzunehmen²²⁶. Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips ist nach der Interessenabwägung auch zu prüfen, ob die Verweigerung der Ausnahmegewilligung zum Schutz der entsprechenden Interessen auch zweckerforderlich ist, d.h. ob nicht mildere Massnahmen wie entsprechende Auflagen, Bedingungen und Nebenbestimmungen zu genügen vermögen²²⁷. Bauverhindernden Ausschlag geben im Rahmen des NHG insbesondere die Grundsätze, die Landschafts- und Ortsbilder zu schonen²²⁸. Eingriffe in das Landschafts- und Ortsbild, welche bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (wozu auch Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 24 RPG gehören) resultieren, sind nämlich im Allgemeinen nur zulässig, wenn sie durch überwiegende öffentliche oder private Interessen gerechtfertigt werden können²²⁹. Im Bereich der in die Bundesinventare gemäss Art. 5 NHG aufgenommenen Gebiete (Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung) und der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung, darf ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler

²²⁴ Hänni, S. 223.

²²⁵ BGE 129 II 68. vgl. Aemisegger, S. 92.

²²⁶ BGE 129 II 68.

²²⁷ Vgl. BGE 123 II 263 ff.

²²⁸ Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG; BGE 117 Ib 283.

²²⁹ Art. 3 Abs. 1 RPG.

Bedeutung entgegenstehen²³⁰. Vor diesem Hintergrund wiegen private Interessen selten schwerer.

5.2.3.8 Sonderregelungen nach Art. 39 RPV

Art. 39 RPV ist nicht nur eine Vollziehungsvorschrift, welche die gesetzliche Regelung zur Standortgebundenheit aus- und weiterführt, sondern ergänzt auf dem Verordnungsweg die Sondervorschriften von Art. 24a-d und 37a RPG mit weiteren öffentlichen Interessen, welche eine Durchbrechung des in der Voraussetzung der Standortgebundenheit zum Ausdruck kommenden Grundsatzes der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet rechtfertigen. In der Lehre wird daher die Gesetz- und Verfassungsmässigkeit von Art. 39 RPV im Umfang, welcher über Art. 24d RPG hinausgeht, stark bezweifelt, da den Sondernormen des RPG abschliessender Charakter zukommt und überdies eine entsprechende Delegationsnorm fehlt²³¹. Im Zuge der am 11. März 2012 von Volk und Ständen angenommenen Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“ und der im Anschluss daran erlassenen Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012²³² wurde Art. 39 RPV um die Absätze 4 und 5 ergänzt. Demnach fallen Bewilligungen nach Art. 39 Abs. 2 RPV dahin, wenn die Schutzwürdigkeit der Baute oder, soweit dies im Verantwortungsbereich der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers liegt, der sie umgebenden Landschaft nicht mehr gegeben ist (Art. 39 Abs. 4 RPV). Bei rechtswidrigen Veränderungen in Landschaften nach Art. 39 Abs. 2 RPV sorgt eine kantonale Behörde dafür, dass die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes verfügt und vollzogen wird. Die RPV ergänzt die vorstehenden Bestimmungen für Gebiete mit traditioneller Streubauweise²³³, in welchen die Dauerbesiedlung heute im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung gestärkt werden soll²³⁴. Die entsprechenden Gebiete müssen im kantonalen Richtplan räumlich festgelegt resp. im Rahmen der Nutzungsplanung unter Schutz gestellt worden sein²³⁵. Die Kantone können in Gebieten mit traditioneller Streubauweise eine Änderung der Nutzung bestehender Gebäude mit Wohnungen zu landwirtschaftsfremden Wohnzwecken als standortgebunden im Sinne von Art. 24 lit. a RPG bewilligen, wenn das Gebäude nach der Änderung ganzjährig bewohnt wird²³⁶. Ferner können die Kantone die Nutzungsände-

²³⁰ Art. 6 NHG.

²³¹ Hänni/Waldmann, Art. 24 N 27 mit weiteren Hinweisen.

²³² SR 702.

²³³ Z.B. Walsersiedlungen.

²³⁴ Art. 39 Abs. 1 RPV.

²³⁵ Abs. 1 resp. 2 lit. a.

²³⁶ Hänni, S. 225. Zweitwohnungen waren und sind nicht zulässig.

rung bestehender, landschaftsprägend geschützter Bauten als standortgebunden bewilligen, wenn die Landschaft und Bauten als Einheit schützenswert sind und im Rahmen der Nutzungsplanung unter Schutz gestellt wurden (Art. 39 Abs. 2 lit. a RPV), der besondere Charakter der Landschaft vom Bestand der Bauten abhängt (lit. b), die dauernde Erhaltung nur durch eine Umnutzung sichergestellt werden kann (lit. c) und der kantonale Richtplan die Kriterien enthält, nach denen die Schutzwürdigkeit der Landschaften und Bauten zu beurteilen ist (lit. d)²³⁷. Die Spezialität dieser Norm ist, dass sie nur in im kantonalen Richtplan festgelegten Räumen mit traditioneller Streubauweise zur Anwendung gelangen kann. Die Standortgebundenheit wird im Vergleich zu Art. 24 RPG etwas aufgeweicht, weil eine Umnutzung zu Wohnzwecken möglich ist, falls das Gebäude nach der Änderung ganzjährig bewohnt wird. Allerdings muss die entsprechende Baute unter Schutz stehen.

5.2.4 Verfahren

Sowohl zonenkonforme als auch zonenwidrige Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone werden durch eine kantonale Behörde oder mit deren Zustimmung bewilligt.²³⁸ Die kantonale Behörde hat das Bewilligungsgesuch öffentlich aufzulegen²³⁹ und allenfalls die verschiedenen Verfügungen zu koordinieren und gemeinsam zu eröffnen²⁴⁰. Gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen über solche Bewilligungen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zulässig²⁴¹.

5.2.5 Weitere planungsrechtliche Instrumentarien

5.2.5.1 Planungszone

Die Planungszone nach Art. 27 Abs. 1 RPG ist ein besonderes planungsrechtliches Mittel. Sie dient im Wesentlichen der Nutzungsplanung, als Projektierungszone, mitunter auch der Sachplanung, z.B. im Eisenbahnrecht²⁴².

²³⁷ Hänni, S. 226, FN 785: Im Gegensatz zu Art. 24d Abs. 2 RPG regelt Art. 39 Abs. 2 RPV nur die Nutzungsänderung von Bauten, deren Schutzwürdigkeit aus dem Zusammenwirken von Landschaft und Bauten resultiert (Einheitswert).

²³⁸ Art. 25 Abs. 2 RPG.

²³⁹ Art. 33 Abs. lit. a RPG resp. Art. 25a RPG.

²⁴⁰ Art. 25a RPG.

²⁴¹ Art. 34 Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 82 BGG.

²⁴² Art. 18n-18q EBG; Hänni, S. 235;

5.2.5.2 Sondernutzungspläne

Fällt ein Grundstück in der Zonenplanung in die Bauzone, ist damit noch nicht gesagt, dass es unmittelbar überbaubar ist. Die Zonenplanung legt nur umfassend die zugelassenen Nutzungen fest. Anhand von Sondernutzungsplänen wird diese Grundordnung ausgestaltet oder verändert: hierzu gehören einerseits Pläne, welche für ein bestimmtes Gebiet die Art und Weise des Bauens näher regeln, z.B. Gestaltungs-, Überbauungs-, Bebauungs-, Quartierpläne, projektbezogene Pläne und solche Pläne, welche das für konkrete Projekte benötigte Land sichern wollen (Baulinien-, Werkpläne), sowie Erschliessungs- und Enteignungspläne. Vorliegend im Vordergrund steht das planungsrechtliche Mittel des Gestaltungsplans (auch Quartier-, Überbauungs- oder Bebauungsplan). Der Generelle Gestaltungsplan ordnet in den Grundzügen die Gestaltung (Erhaltung, Erneuerung, Weiterentwicklung) der Siedlungen und der Landschaft²⁴³. Es können Zahl, Art, Länge, äussere Abmessungen, Geschosszahl, Durchmischung der Nutzung und weitere bauliche Details der im Planungsgebiet zu erstellenden Bauten und Anlagen bestimmt werden. Sonderbauvorschriften können von den allgemeinen baupolizeilichen Bestimmungen²⁴⁴ oder von anderen kommunalen Verordnungen abweichen²⁴⁵. Gestaltungspläne können sich eigentumsbeschränkend auswirken.²⁴⁶ Je stärker der Gestaltungsplan von der zonenmässigen Nutzung abweicht, desto höhere Anforderungen werden an die Bestimmtheit des Planinhaltes gestellt²⁴⁷. Ist ein Sondernutzungsplan rechtskräftig erlassen, so bedarf es zur planmässigen Überbauung nur noch einer Baubewilligung nach Art. 22 RPG. Da Zonenkonformität vorliegt, gelangt Art. 24 RPG nicht zur Anwendung. Allerdings darf mit Gestaltungsplänen Art. 24 RPG nicht umgangen werden, indem z.B. eine Kleinstbauzone ausserhalb der Bauzone geschaffen wird²⁴⁸. Kleinstbauzonen ausserhalb des tatsächlichen Siedlungsgebiets sind damit aber nur im Grundsatz unzulässig: Sie können in besonderen Fällen, z.B. als Weiler, trotzdem möglich sein²⁴⁹. Entscheidend ist das planerische Motiv hinsichtlich der Kleinstbauzone. Der in Art. 46 KRG vorgesehene Arealplan als Planungsinstrument ist hierarchisch zwischen den Bestandteilen der Grundordnung einerseits und dem Quartierplan andererseits anzusiedeln. Er enthält die Elemente des Quartierplans und zusätzlich Elemente des Zonenplans, des Generellen Gestaltungsplans und des Generellen Erschliessungsplans. Der

²⁴³ Art. 42 Abs. 1 KRG.

²⁴⁴ Vgl. BGE 117 Ia 20; 106 Ia 365 ff.

²⁴⁵ Vgl. BGE 131 II 88f.

²⁴⁶ Hänni, S. 241.

²⁴⁷ BGE 121 I 121 ff.

²⁴⁸ Muggli, Vorbemerkungen zu Art. 24-24d und 37a N 17.

²⁴⁹ Muggli, Vorbemerkungen zu Art. 24-24d und 37a N 17.

Arealplan kann im Gegensatz zum Quartierplan, welcher höchstens ausnahmsweise auf Grundstücke ausserhalb der Bauzone anwendbar ist, auch ausserhalb der Bauzone eingesetzt werden, wenn die Planung dies erfordert. Ebenfalls im Unterschied zum Quartierplan wird er durch den Gemeindevorstand zur Mitwirkung aufgelegt und durch die Kantonsregierung genehmigt.

5.3 Denkmalpflegerische Unterschutzstellung und ihre Folgen

5.3.1 Massnahmen und ihre Durchsetzung

Durch die in den kantonalen Gesetzen umschriebenen Denkmalbegriffe erfolgt noch keine Klassierung von konkreten Objekten als Denkmäler. Zusätzlich bedarf es noch eines Unterschutzstellungsaktes²⁵⁰. Dieser versteht sich somit nicht einfach als deklaratorische Umsetzung einer bereits durch Gesetz erfolgten Unterschutzstellung – wie dies beispielsweise beim Wald oder bei Mooren und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung der Fall ist²⁵¹ –, sondern wirkt konstitutiv und ist – abhängig von Art und Ausgestaltung – mit unterschiedlich weitgehenden Eigentumsbeschränkungen verbunden. Ferner geht der Entscheid betreffend Unterschutzstellung sehr oft einher mit einer Abwägung gegenüber anderen Interessen, welche dem Denkmalschutz entgegenstehen²⁵², und gestaltet sich somit sehr häufig als Ermessensentscheid. Andererseits wirken sich die in den kantonalen und kommunalen Gesetzen enthaltenen Definitionen des Denkmalbegriffs für den Eigentümer wie ein Damoklesschwert aus: So muss er insbesondere auch im Rahmen eines von ihm eingeleiteten Bewilligungsverfahrens betreffend Abbruch oder Umbau seiner Baute damit rechnen, dass diese unter Schutz gestellt wird.²⁵³

Im Zusammenhang mit der Unterschutzstellung einer Baute oder Anlage stehen dem Gemeinwesen nach Massgabe der jeweils einschlägigen Gesetzgebung verschiedene Instrumentarien zur Verfügung. Ist der von einer denkmalschutzrechtlichen Anordnung betroffene Eigentümer der Ansicht, die Behörde habe mit dem falschen Instrumentarium operiert, ist diese Rüge im Zusammenhang mit der Frage nach der gesetzlichen Grundlage für die bewirkte Eigentumsbeschränkung vorzubringen. Die Wahl des In-

²⁵⁰ Waldmann, S. 115.

²⁵¹ Art. 78 Abs. 5 BV.

²⁵² Z.B. private Interessen wie Eigentumsfreiheit, Wirtschaftsfreiheit und öffentliche Interessen wie Finanzhaushalt.

²⁵³ Waldmann, S. 116.

strumentariums hat indessen keinen Einfluss auf die Frage, ob ein hinreichendes öffentliches Interesse an der Anordnung besteht resp. ob sich letztere als verhältnismässig erweist²⁵⁴.

Für die Auswahl des Instrumentariums ist regelmässig massgebend, welcher denkmalpflegerische Schutz im Einzelfall verfolgt werden soll, zumal nicht jede Art der Unterschutzstellung mit denselben rechtlichen Anordnungen verbunden werden kann. Grundsätzlich werden Einzelobjekte mittels Verfügung resp. Inventarisierung unter Schutz gestellt, womit sich auch das Innere der Bauten erfassen lässt, während dies bei Ensembles (Baugruppen) und für die nahe Umgebung der Einzelobjekte in der Regel durch die Einweisung in eine Schutzzone geschieht. Im Einzelnen können folgende Instrumente der Unterschutzstellung unterschieden werden:

5.3.1.1 Unterschutzstellung durch Gesetz resp. Verordnung

Objekte der Denkmal- und Ortsbildpflege können durch Verordnungen der Exekutive (Regierungsrat) oder gar der Legislative (kantonales Parlament) unter Schutz gestellt werden. Dies kann wegen des Charakters von Allgemeinverfügungen und der damit einhergehenden fehlenden Verfahrensgarantien von Art. 6 EMRK²⁵⁵ und Art. 29 Abs. 2 BV nicht unproblematisch sein.²⁵⁶

5.3.1.2 Unterschutzstellung durch planerische Massnahmen

Planerische Massnahmen werden dort eingesetzt, wo es um die Unterschutzstellung eines Ensembles (Baugruppe) von kulturgeschichtlich, architektonisch oder ästhetisch bedeutsamen Objekten oder um die Nutzungsregelung im Umfeld von schutzwürdigen Objekten geht, wobei sich der Schutzgehalt solcher Regelungen hauptsächlich auf das Äussere von Bauten beschränkt²⁵⁷. Im Vordergrund steht die Einweisung eines Gebiets in eine entsprechende Schutzzone gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG. Gestützt auf Art. 18 RPG können auch andere Zonen geschaffen werden, welche eine Nichtbauzone mit einer beschränkten Bauzone überlagern und ihrer Zielsetzung nach wie eine Schutzzone

²⁵⁴ Vgl. BGE vom 6.5.1998, in: ZBl 2000, S. 99 ff., 104 f.

²⁵⁵ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101).

²⁵⁶ Marti, S. 178; Waldmann, S. 117.

²⁵⁷ BGE 118 Ia 386; Waldmann; S. 117; Hänni, S. 424.

wirken²⁵⁸. Als vorsorgliche Massnahme im Zusammenhang mit einem planerischen Schutz kann auch eine Planungszone nach Art. 27 RPG erlassen werden²⁵⁹.

5.3.1.3 Unterschutzstellung durch Einzelverfügung

Statt Schutzzonen festzulegen (oder mit Schutzverordnungen zu verbinden), können die Kantone auch andere geeignete Massnahmen²⁶⁰ vorsehen, womit insbesondere die Unterschutzstellung durch Einzelverfügung gemeint ist, welche dann angebracht ist, wenn es um den Schutz von Einzelobjekten, wie z.B. Häuser, Natur- und Kulturdenkmäler, geht²⁶¹. Diese Art der Unterschutzstellung erlaubt es, Nutzungs- und Unterhaltsregelungen zu erlassen, welche Rücksicht auf die Besonderheiten des Einzelfalls nehmen. Die Kantone können somit auch in Betrieb stehende Bahnanlagen unter Schutz stellen, wobei die Unterschutzstellung die Bahnunternehmung in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränken darf²⁶². Vielmehr darf eine Unterschutzstellung nur so weit gehen, als das denkmalpflegerische Interesse dasjenige der Bahn an einer uneingeschränkten Nutzung ihrer Anlagen übersteigt²⁶³. Durch die Unterschutzstellung durch Einzelverfügung lässt sich nebst dem Äusseren auch das Innere von Bauten erfassen, z.B. durch Eintrag in ein Denkmalverzeichnis²⁶⁴. Mit derselben Zielsetzung können auch Abbruchverbote erlassen werden, um durch die Erhaltung des bestehenden Zustandes die Ergänzung oder Änderung einer Planung nach Massstäben des Denkmalschutzes zu ermöglichen²⁶⁵. Der Verzicht auf eine Schutzzonenzuweisung hat nämlich nicht zur Folge, dass eine Baute nicht schutzwürdig ist und nicht mit einer Einzelverfügung unter Schutz gestellt werden kann²⁶⁶. Auch vorsorgliche Schutzmassnahmen werden sehr häufig in der Form von Einzelverfügungen erlassen²⁶⁷. Im kantonalen Baurecht ist darüber hinaus der Schutz von Baudenkmalern mit Gestaltungs- und Quartierplänen nicht unüblich, wobei diese Instrumente in der Regel für die Erfassung der Umgebung eines Denkmals oder für den Ensembleschutz eingesetzt werden²⁶⁸.

²⁵⁸ BGE 118 Ia 452.

²⁵⁹ Marti, S. 181 Rz. 544; vgl. BGE 105 Ia 229.

²⁶⁰ Art. 17 Abs. 2 RPG.

²⁶¹ Hänni, S. 425; Marti, S. 179; Waldmann, S. 118.

²⁶² BGE 121 II 16.

²⁶³ BGE 121 II 16.

²⁶⁴ BGE 118 Ia 386.

²⁶⁵ Hänni, S. 425; BGE 115 Ia 33.

²⁶⁶ Hänni, S. 425; BGE 118 Ia 386.

²⁶⁷ Waldmann, S. 118.

²⁶⁸ Hänni, S. 424.

5.3.1.4 Unterschutzstellung durch Inventarisierung

Der Eintrag in ein Inventar oder in ein Verzeichnis stellt eine besondere Art der Unterschutzstellung durch Einzelverfügung dar, insofern als er unmittelbar die Rechtsstellung des Eigentümers beschneidet, also rechtsgestaltend wirkt und nicht bloss der Vorbereitung möglicher künftiger Rechtsakte dient²⁶⁹ oder lediglich bereits unter Schutz gestellte Objekte zusammenfasst. Teilweise dient die Inventarisierung auch als vorsorgliche Schutzmassnahme, welche dahinfällt, falls nicht binnen einer bestimmten Frist eine im ordentlichen Verfahren vorgenommene Unterschutzstellung erfolgt.²⁷⁰

5.3.1.5 Akzessorische Unterschutzstellung

Auch die Verweigerung eines Gesuchs um Abbruch oder Um- resp. Ausbau eines Gebäudes kann sehr oft als Unterschutzstellung wirken²⁷¹. Diese Art der Beurteilung der Schutzwürdigkeit eines Objektes ist indessen nur dort möglich, wo bestehende Inventare über schutzwürdige Objekte entweder nicht abschliessend sind oder keine sog. negative Rechtswirkung haben²⁷².

5.3.1.6 Unterschutzstellung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag

Der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags über Unterhalt und Pflege eines Objekts kann auch zu einer Unterschutzstellung führen. Solche Verträge werden zudem auch abgeschlossen, um die Auswirkungen einer bereits erfolgten Unterschutzstellung zu erweitern²⁷³.

Wo das Gemeinwesen ein Objekt freihändig erwirbt, um dessen Schutz und Unterhalt zu sichern, handelt es sich dagegen um einen privatrechtlichen Vertrag; ebenso wie bei der Einräumung einer Personaldienstbarkeit zu Gunsten des Gemeinwesens²⁷⁴.

²⁶⁹ Solchen Inventaren kommt lediglich Hinweischarakter zu, indem sie die Baubewilligungsbehörden darauf aufmerksam machen, dass das verzeichnete Objekt nach Auffassung der inventarisierenden Behörden Schutz verdient. Der Grundeigentümer wird davon indessen erst betroffen, wenn die zuständige Behörde im Baubewilligungsverfahren von ihrer Ermächtigung Gebrauch macht und den Bauabschlag erteilt oder wenn gestützt auf das Inventar eine Unterschutzstellung durch Einzelverfügung erfolgt.

²⁷⁰ Marti, S. 177; Waldmann, S. 118.

²⁷¹ Waldmann, S. 119; BGE vom 23.6.1995, in: ZBl 1996, S. 366 ff.; BGE 115 Ia 27 ff.

²⁷² Waldmann, S. 119. Die sog. negative Rechtswirkung hat in diesem Zusammenhang zur Folge, dass im Baubewilligungsverfahren keine Objekte mehr als besonders schutzwürdig bezeichnet werden können, sobald ein solches Inventar vorliegt.

²⁷³ Waldmann, S. 119.

²⁷⁴ Waldmann/Hänni, Art. 17 N 44.

5.3.2 Folgen der Unterschutzstellung

Die Wirkungen einer Unterschutzstellung hängen von der Art der getroffenen Massnahme ab. So richten sich z.B. planerische Massnahmen nur auf das Äussere von Gebäuden, während Verfügungen in der Regel auch das Gebäudeinnere erfassen. Für einen Eigentümer nicht direkt relevant sind Verzeichnisse von bereits unter Schutz gestellten Objekten sowie Inventare, welche behördliches Handeln lediglich vorbereiten und selber keine Rechtswirkungen entfalten. Vorbehalten bleiben aber Fälle, in welchen die Unterschutzstellung mit der Beurteilung eines konkreten Vorhaben zusammenfällt (sog. akzessorische Unterschutzstellung)²⁷⁵.

5.3.2.1 Veränderungsverbot

Die Unterschutzstellung löst in der Regel zunächst eine latente Nutzungsbeschränkung aus, indem jede bauliche oder Nutzungsänderung des Objekts angezeigt werden muss resp. einer besonderen Bewilligung bedarf. Die Einzelheiten des Umfangs der künftig erlaubten Nutzung sind nicht bereits im Akt der Unterschutzstellung selbst geregelt, sondern werden erst im Rahmen des konkreten Baubewilligungsverfahrens festgelegt²⁷⁶. Die Unterschutzstellung bewirkt indessen kein absolutes Veränderungsverbot. Baubewilligungsbehörden haben Gesuche betreffend baulicher oder Zweckänderungen zu genehmigen, wenn letztere den Schutzziele und den Schutzbestimmungen für das betreffende Schutzobjekt nicht widersprechen. In die Beurteilung eines Gesuchs einzufließen hat auch die Tatsache, dass Denkmäler langfristig nur erhalten werden können, wenn sie den Bedürfnissen der Zeit sinnvoll angepasst werden können.²⁷⁷

Im Baubewilligungsverfahren können zudem andere öffentliche Interessen denjenigen des Denkmalschutzes entgegenstehen, wie z.B. die Feuerpolizei²⁷⁸ oder die Beseitigung von Diskriminierungen Behinderter²⁷⁹. In derartigen Fällen ist eine Interessenabwägung vorzunehmen, bei der die auf dem Spiele stehenden Interessen zu gewichten und im gesetzlich vorgegebenen Rahmen eine Lösung anzustreben ist, welcher nach Möglichkeit den unterschiedlichen Standpunkten angemessen Rechnung trägt²⁸⁰.

²⁷⁵ Waldmann, S. 124.

²⁷⁶ BGE 120 Ia 273 f.

²⁷⁷ Waldmann, S. 124.

²⁷⁸ Vgl. BGE 120 Ia 282 ff.

²⁷⁹ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3).

²⁸⁰ Entscheid des Verwaltungsgerichts Basel-Stadt vom 20. August 1997, in: BJM 1999, S. 159 ff., 165.

Eine Unterschutzstellung kann die Erteilung einer Baubewilligung ausserhalb der Bauzone sogar begünstigen: Nach Art. 24d Abs. 2 RPG haben die Kantone die Möglichkeit, die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen zuzulassen, sofern diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind, ihre dauernde Erhaltung nicht anders als durch eine Umnutzung sichergestellt werden kann und die Voraussetzungen von Art. 24d Abs. 3 RPG erfüllt sind. Allerdings muss die Baute oder Anlage über die formelle Unterschutzstellung hinaus auch materiell schutzwürdig sein²⁸¹. Die erleichterte Ausnahmegewilligung kann zudem nicht allein gestützt auf Art. 24d Abs. 2 RPG erteilt werden, sondern erfordert eine ausdrückliche Regelung im kantonalen Ausführungsrecht²⁸². Solange kantonales Ausführungsrecht fehlt, können keine Bewilligungen nach Art. 24d Abs. 2 RPG erteilt werden, da diese Bestimmung eine Kompetenznorm und nicht eine Bewilligungsnorm ist²⁸³.

5.3.2.2 Unterhaltspflicht

Die Unterschutzstellung als solche hat für den Eigentümer in erster Linie Unterlassungspflichten in Form von Nutzungsbeschränkungen zur Folge²⁸⁴. Eine Verpflichtung, das Objekt dem Schutzzweck entsprechend zu pflegen und zu unterhalten, wird nur dann geschaffen, wenn dies gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist²⁸⁵. Vorbehalten bleiben vertraglich vereinbarte Unterhaltspflichten: diese sind öffentlich-rechtlicher Natur und auch ohne besondere gesetzliche Grundlage zulässig, sofern das Gesetz dafür Raum lässt und es überdies nach seinem Sinn und Zweck nicht einer Konkretisierung durch Verfügung bedarf²⁸⁶. Der Umfang der allgemeinen Unterhaltspflicht geht regelmässig nicht über eine Pflicht zur dauernden Substanzerhaltung hinaus. Übersteigen die Anordnungen eine für den Eigentümer zumutbare allgemeine Unterhaltspflicht, ist die Betreuung durch das anordnende Gemeinwesen zu übernehmen und vom Eigentümer zu dulden²⁸⁷. Allenfalls kann dem Eigentümer in solchen Fällen ein Abbruch bewilligt werden. Vorbehalten bleibt ein allein nach dem kantonalen Recht bestehendes Heimschlagsrecht²⁸⁸. Auch ohne eigentliche Restaurationspflicht kann eine Unterschutzstel-

²⁸¹ Botschaft Revision RPG, BBl 1996 III 542.

²⁸² BGE 127 II 219; vgl. Art. 83 Abs. 3 KRG.

²⁸³ Waldmann/Hänni, Art. 24d N 2.

²⁸⁴ Waldmann, S. 125.

²⁸⁵ BGE vom 11.10.1999, in: SJ 2000, S. 129.

²⁸⁶ Waldmann, S. 128.

²⁸⁷ Waldmann, S. 126.

²⁸⁸ Vgl. Art. 9 Abs. 2 KNHG: „Sind die Kosten der erforderlichen Erhaltungs- und Wiederherstellungsarbeiten nicht trag- oder zumutbar, soll die Regierung sich der Sache annehmen und, sofern die Erwerbung für den Kanton, die Gemeinden oder wissenschaftliche und kulturelle Institutionen nicht

lung bewirken, dass ein Objekt nur noch dann sinnvoll genutzt werden kann, wenn es erheblichen Erneuerungsarbeiten unterzogen wird²⁸⁹. Solchen mittelbaren Eigentümerpflichten ist in der Beurteilung der Verfassungsmässigkeit der Unterschutzstellung (Art. 26 i.V.m. Art. 36 BV) resp. im Rahmen eines Entschädigungsverfahrens aus materieller Enteignung Rechnung zu tragen²⁹⁰.

5.3.2.3 Wiederherstellungspflicht

Mit den durch die Unterschutzstellung verbundenen Nutzungsbeschränkungen hängt zusammen, dass ohne Bewilligung oder in Überschreitung einer Bewilligung vorgenommene Veränderungen am Schutzobjekt in der Regel wieder rückgängig gemacht werden müssen. Von der Wiederherstellungspflicht muss ausnahmsweise aus Gründen des Vertrauensschutzes oder des Verhältnismässigkeitsprinzips abgesehen werden²⁹¹.

5.3.2.4 Nutzungsbeeinträchtigung

Die Unterschutzstellung bewirkt darüber hinaus auch Nutzungsbeschränkungen in der Umgebung des Denkmals: Baudenkmäler dürfen durch Veränderungen in ihrem näheren Sichtbereich nicht beeinträchtigt werden, was im Ergebnis zu einer Verstärkung von bereits geltenden gesetzlichen Ästhetik-Generalklauseln führt²⁹².

5.3.2.5 Heimschlagsrecht

Eine Unterschutzstellung bleibt schliesslich auch für das die Schutzmassnahme anordnende Gemeinwesen nicht wirkungslos, wobei finanzielle Folgen im Vordergrund stehen²⁹³. Bei Vorliegen einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht, kann das Gemeinwesen verpflichtet werden, das Schutzobjekt in sein Eigentum zu übernehmen²⁹⁴. Diese Pflicht entsteht aber nicht von Gesetzes wegen, sondern bedarf der Ausübung des sog. Heimschlagsrechts durch den betroffenen Eigentümer²⁹⁵. Der Tatbestand, der zur Ausübung dieses Heimschlagsrechts berechtigt, fällt dabei in der

geboten oder nicht möglich ist, die notwendigen Arbeiten durch öffentliche und private Beiträge zu ermöglichen suchen.“

²⁸⁹ Waldmann, S. 126.

²⁹⁰ Vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 14.11. 1994, in: BVR 1996, S. 68 ff., 74.

²⁹¹ Waldmann, S. 126.

²⁹² Waldmann, S. 126.

²⁹³ Vgl. die nachfolgenden Ausführungen hierzu unter Ziff. 5.4.

²⁹⁴ Hänni, S. 618; Waldmann, S. 128.

²⁹⁵ Art. 97 Abs. 3 KRG.

Regel mit jenem der materiellen Enteignung zusammen²⁹⁶. Anstelle des Enteignungsrechts können die Kantone auch ein gesetzliches Kaufs-, Vorkaufs- oder Rückkaufsrecht im Sinne von Art. 216 OR²⁹⁷ vorsehen²⁹⁸.

5.3.3 Exkurs: Liegenschaften im Perimeter des UNESCO Welterbes

Ein schwacher Anstoss für die Unterschutzstellung eines Objektes kann sich aus dem UNESCO-Abkommen²⁹⁹ ergeben, da die darin enthaltenen Schutzpflichten auch für die Kantone verbindlich sind³⁰⁰. Indessen enthalten diese Bestimmungen lediglich Handlungsaufträge und begründen keine subjektiven Rechte auf Schutzmassnahmen; immerhin können sie für die Auslegung des kantonalen Rechts und als zusätzliche Stütze für eine konkrete Unterschutzstellung herangezogen werden³⁰¹. Allerdings darf auch diese Wirkung nicht überschätzt werden, da die Autonomie der Staaten, welche das Übereinkommen ratifiziert haben, weitgehend gewahrt bleibt und den Mitgliedstaaten kein internationaler Denkmalbegriff aufgedrängt wird³⁰². Die Eisenbahnstrecke von Thusis bis Tirano (Italien) im Albula-/Berninagebiet untersteht seit 2008 als einzige Bahnstrecke in der Schweiz dem Schutz des UNESCO Welterbes.

5.4 Enteignungsrechtliche Tatbestände

5.4.1 Voraussetzungen

Erweist sich eine Unterschutzstellung als rechtmässig oder ist sie unangefochten geblieben, steht dem Eigentümer offen, gegebenenfalls in einem gesonderten, nach kantonalem Recht geregelten Verfahren eine Entschädigung aus materieller Enteignung zu verlangen. Der Entschädigungsanspruch selbst ergibt sich unmittelbar aus dem Bundesrecht³⁰³. Der Enteignungstatbestand der materiellen Enteignung ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung in zwei Fällen erfüllt: Der erste liegt vor, wenn einem Eigentümer durch die Unterschutzstellung der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger

²⁹⁶ Waldmann, S. 128.

²⁹⁷ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (Obligationenrecht, OR; SR 220).

²⁹⁸ Marti, S. 180.

²⁹⁹ SR 0.451.41.

³⁰⁰ BBl 1974 II 553 f.; Waldmann, S. 120.

³⁰¹ Waldmann, S. 120.

³⁰² BBl 1995 III 451. f.; Waldmann, S. 120.

³⁰³ Art. 26 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 5 Abs. 2 RPG.

Gebrauch der Baute untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil ihm eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird. Der zweite ist gegeben, wenn der Eingriff weniger weit geht, einzelne Personen aber so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hier für keine Entschädigung geleistet würde. In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen³⁰⁴. Massgebender Zeitpunkt für die Beurteilung der Frage, ob der Eigentümer enteignungsähnlich betroffen worden ist, ist das Datum der konkreten Unterschutzstellung durch Verfügung³⁰⁵.

Als besonders schwerer Eingriff in die Rechte des Eigentümers werden Massnahmen des Denkmalschutzes erachtet, bei denen eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich gute Nutzung auf dem betreffenden Grundstück nicht mehr möglich ist³⁰⁶. Nicht massgebend ist dagegen ein künftig möglicher Ertrag, welchen der Eigentümer ohne die Unterschutzstellung im Falle eines Neu- oder Umbaus erzielen könnte³⁰⁷. Diese Praxis hat das Bundesgericht in einem späteren Entscheid³⁰⁸ präzisiert, indem es ausführte, dass es durchaus denkbar sei, eine enteignungsähnliche Situation anzunehmen, wenn z.B. ein unter Schutz gestelltes Gebäude sehr schlecht nutzbar sei und zudem durch die verfügte Eigentumsbeschränkung eine weitere Überbauung der betreffenden, grossen Parzelle verhindert würde. Wo sich die Unterschutzstellung hauptsächlich auf den Fassadenschutz von Gebäuden beschränkt, ist der Tatbestand der materiellen Enteignung in der Regel nicht erfüllt, da für den Betroffenen die wesentlichen, sich aus dem Eigentum ergebenden Befugnisse erhalten bleiben, wobei immer die Umstände des Einzelfalles zu betrachten sind³⁰⁹. Auch ein Abbruchverbot wirkt nicht zwingenderweise enteignungsähnlich, sofern wesentliche Eigentümerbefugnisse wie der bisherige Gebrauch, inkl. Überholungsarbeiten und die Möglichkeit einer Veräusserung, erhalten bleiben³¹⁰. In Fällen, wo die Unterschutzstellung auch das Gebäudeinnere erfasst, liegt dagegen

³⁰⁴ BGE 91 I 329 ff. (sog. Barret-Formel); 117 Ib 263 f.

³⁰⁵ BGE 112 Ib 266.

³⁰⁶ BGE 112 Ib 267; 111 Ib 264.

³⁰⁷ BGE 117 Ib 264; 112 Ib 267.

³⁰⁸ BGE vom 23. Mai 1995, in: ZBl 1997, S. 179 ff., 182.

³⁰⁹ BGE 117 Ib 264; 112 Ib 266 f.; 111 Ib 267 f.

³¹⁰ BGE 102 Ia 251; 89 I 462 f.

grundsätzlich ein schwerwiegender und somit entschädigungspflichtiger Eigentumseingriff vor³¹¹.

5.4.2 Entschädigungspflichtiges Gemeinwesen

Zur Beurteilung, ob dem Eigentümer durch die Unterschutzstellung ein unzumutbares Opfer zu Gunsten der Allgemeinheit auferlegt worden ist, ist auf den Kreis der Betroffenen abzustellen, welche sich in gleichen oder ähnlichen Verhältnissen befinden³¹². Massgebend ist, ob der Eigentümer im Verhältnis zu Eigentümern anderer Gebäude in gleichartiger Lage eine Schlechterstellung³¹³ erfährt³¹⁴. Hierunter sind auch Schutzmassnahmen zu subsumieren, welche über die Erhaltung der äusseren Bausubstanz hinausreichen, sofern sie zur Folge haben, dass einem einzigen Eigentümer ein wirtschaftlich unzumutbares Opfer zu Gunsten der Allgemeinheit auferlegt wird³¹⁵.

Grundsätzlich ist die Entschädigung aus materieller Enteignung von jenem Gemeinwesen geschuldet, welches die entsprechende Schutzmassnahme angeordnet und damit die Eigentumsbeschränkung bewirkt hat, selbst wenn das Recht des übergeordneten Gemeinwesens die Anordnung von Denkmalschutzmassnahmen gebietet³¹⁶. Entschädigungsbegehren sind in einem gemäss kantonalem Recht vorgesehenen, vom Beschwerdeweg gegen die Unterschutzstellung selbst unabhängigen Verfahren einzuleiten. Die beiden Verfahren sind institutionell wie inhaltlich unterschiedlich: Da Entschädigungen wegen materieller Enteignung aus rechtmässigem Staatshandeln resultieren, braucht der Eigentümer die Unterschutzstellung selbst vorgängig nicht angefochten zu haben³¹⁷. Der Entschädigungsanspruch ist binnen einer vom kantonalen Recht festgesetzten Frist beim enteignenden Gemeinwesen oder unmittelbar bei der Schätzungsbehörde einzureichen, wobei üblicherweise zunächst noch eine Schlichtungsverhandlung stattfindet. Falls an dieser Verhandlung keine Einigung zustande kommt, prüft die zuständige Behörde das Vorliegen einer materiellen Enteignung und setzt gegebenenfalls die geschuldete Entschädigung fest. Spricht sich die Behörde vorerst nur zum Vorliegen des Tatbe-

³¹¹ Waldmann, S. 127.

³¹² BGE 121 II 346; 119 Ib 128; 118 Ib 41.

³¹³ Von einem entschädigungsbegründenden Sonderopfer könnte etwa dann gesprochen werden, wenn in einer Strasse, deren bestehende Häuser in gleicher Weise schutzwürdig sind, nur gerade ein einziges Haus unter Schutz gestellt würde (BGE 112 Ib 269).

³¹⁴ BGE 117 Ib 265.

³¹⁵ BGE 112 Ib 269.

³¹⁶ Waldmann, S. 128.

³¹⁷ BGE 101 Ia 469f.

standes der materiellen Enteignung aus, handelt es sich dabei nicht etwa um eine prozessleitende Zwischenverfügung, sondern um einen selbständigen, nach denselben Regeln wie der Entschädigungsentscheid anfechtbaren Endentscheid³¹⁸. Die Kantone haben für beide Fälle ein Rechtsmittel vorzusehen, welches den Anforderungen von Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG entspricht. Da Entschädigungsansprüche aus materieller Enteignung als civil rights im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu qualifizieren sind und das bundesgerichtliche Verfahren den Anforderungen dieser Rechtsweggarantie regelmässig nicht zu genügen vermag, haben die Kantone gegen den Entscheid über das Entschädigungsbegehren eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht oder eine andere richterliche Instanz zuzulassen.³¹⁹ Gegen den letztinstanzlichen Entscheid über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen steht nach Art. 34 Abs. 1 RPG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen, sofern es sich dabei um Eigentumsbeschränkungen handelt, die durch Planungen nach dem RPG³²⁰ entstanden sind. Hierunter sind allerdings nicht bloss Planungsmassnahmen zu subsumieren, welche nach Inkrafttreten des RPG erlassen wurden, sondern alle, welche in den Sachbereich dieses Gesetzes fallen. Gleichzeitig ist unerheblich, ob die Eigentumsbeschränkung auf die Errichtung einer Schutzzone im Sinne von Art. 17 Abs. 1 RPG oder aber auf andere geeignete Massnahmen, wie z.B. die Aufnahme in ein Denkmalschutzverzeichnis nach Art. 17 Abs. 2 RPG zurückgeht³²¹. Im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann zugleich der Verstoß gegen kantonales Recht aus dem Bereich von Art. 5 Abs. 2 RPG (Entschädigung wegen materieller Enteignung) geltend gemacht werden. Nach Art. 34 Abs. 2 RPG sind nicht nur der betroffene Grundeigentümer, sondern auch die Kantone und Gemeinden zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert.

6. Schlussbetrachtung

6.1 Fazit

Die seit Jahrzehnten kontinuierlich zunehmende Mobilität der Gesellschaft hat zu einem Ausbau des öffentlichen Verkehrs und somit auch der Eisenbahn geführt. Gepaart mit gleichzeitig gestiegenen Wirtschaftlichkeitsanforderungen und einer Ausrichtung auf die Ballungszentren in der Schweiz, hat sich eine verbreitete Schliessung von niedrig

³¹⁸ Vgl. BGE 118 Ib 198 f.; 117 Ib 327.

³¹⁹ Waldmann, S. 128.

³²⁰ Art. 5 Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 34 Abs. 2 lit. a RPG.

³²¹ BGE 111 Ib 259 f.

frequentierten Eisenbahnstationen in der Peripherie ergeben. Diese stammen nicht selten aus der Gründerzeit des Eisenbahnbaus und stehen daher häufig unter Denkmalschutz.

Das Schicksal von Bauten und Anlagen, welche ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen), wird allein durch die Eisenbahngesetzgebung geregelt. Auch die Festsetzung von Gebieten, welche von dem Eisenbahnbetrieb dienenden Anlagen in Anspruch genommen werden, wie z.B. Schienen, Bahndämme, Bahndepots, Bahnhöfe usw. untersteht dem Eisenbahngesetz (EBG) und ist allein Sache des Bundes. Zwar steht die Eisenbahngesetzgebung der kantonalen Schutz-zonenfestlegung nicht entgegen, indessen erfordert sie eine umfassende Interessenabwägung betreffend Unterschutzstellung von Objekten auf Bahngrundstücken oder von Bahnbauten, da die Bahn in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht unverhältnismässig eingeschränkt werden darf³²². Entsprechend ist auch die Erstellung und Änderung von Eisenbahnanlagen allein von einer Bundesbehörde - in der Regel vom BAV, zuweilen auch vom UVEK - zu genehmigen. Eisenbahnanlagen unterstehen keiner kantonalen resp. kommunalen Planungs- oder Bewilligungspflicht. In der Praxis sind Gemeindebehörden oft verunsichert oder gar nicht in Kenntnis über das Anwendungsgebiet des Plangenehmigungsverfahrens. Die Plangenehmigungsverfügung des BAV resp. UVEK erteilt alle erforderlichen Genehmigungen in einem Gesamtentscheid. Zwar hat die Genehmigungsbehörde dafür zu sorgen, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont wird, und wo das allgemeine Interesse überwiegt, hat sie diese ungeschmälert zu erhalten – solange die Bahn in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht unverhältnismässig eingeschränkt wird. Zudem kann das Plangenehmigungsverfahren im Zusammenhang mit gemischten Anlagen den unerwünschten Nebeneffekt aufweisen, Anlageteile in einem anderen als im ordentlichen kantonalen Baubewilligungsverfahren genehmigt zu werden.

Auf Nebenanlagen, also Bauten und Anlagen, welche nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen, wie z.B. nicht mehr benutzte resp. angefahrene Bahnhöfe, findet das kantonale Baubewilligungsverfahren Anwendung. Dieses ist in der Regel bedeutend rascher als das PGV vor dem BAV abgeschlossen. Allerdings kann sich das ordentliche Baubewilligungsverfahren schlechter den regionalen politischen Gegebenheiten entziehen als das Plangenehmigungsverfahren.

³²² BGE 121 II 8 ff.

Nicht mehr dem Bahnbetrieb dienende Bauten und Anlagen sind innerhalb der Bauzone meist zonenkonform, auch wenn die Darstellung des Eisenbahngebietes im Zonenplan nur deklaratorisch ist. Allfällige Zonenwidrigkeiten sind nach Art. 23 RPG über das kantonale Recht zu lösen. Innerhalb der Bauzone sind die entsprechenden Bauten und Anlagen nach einer allenfalls vorgängig vorzunehmenden Abparzellierung des Bahngrundstückes und der Herstellung der Zonenkonformität über eine Ausnahmegewilligung oder eine Zonenplanänderung nutzbar. Wie gezeigt wurde, besteht indessen auch die Möglichkeit der Einräumung eines Baurechts in Form eines Nutzungsrechts ausschliesslich an den Innenräumen der Baute, welche nach eigenem Gutdünken innen ausgebaut werden können, sofern sich die Unterschutzstellung nicht auch darauf bezieht.

Ausserhalb der Bauzone sind Bauten und Anlagen des allgemeinen Siedlungsbedarfs grundsätzlich zonenwidrig und erfordern daher eine Ausnahmegewilligung nach den Art. 24, Art. 24a-24d und Art. 37a RPG. Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen haben kantonale Fachstellen zu prüfen, um der baulichen Tätigkeit ausserhalb der Bauzonen Einhaltung zu gebieten und eine einheitliche Praxis zu gewährleisten.

Die erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 24a RPG für einfache Umnutzungen ist auf Nebenanlagen eher nicht anwendbar, da die Nutzungsänderung kaum ohne bauliche Massnahmen auskommen. Es ist schwerlich vorstellbar wie eine früher als Stationsgebäude genutzte Baute ohne bauliche Massnahmen umgenutzt werden können soll. Die Anwendung dürfte indessen in der Praxis v.a. an der Voraussetzung scheitern, dass ein Projekt Auswirkungen auf die Erschliessung und Umwelt hat. Bauten, welche nur über die Bahn erschlossen sind resp. über schmale Strassen, zudem womöglich nicht asphaltiert, hätten unweigerlich Auswirkungen auf die Umwelt. Aber auch ungeachtet dessen, ist bei einer Umnutzung mit einer intensiveren Nutzung der Erschliessung als bisher zu rechnen, was bereits eine Mehrbelastung darstellt und unzulässig ist.

Die erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG, welche die Bestandesgarantie zum Inhalt hat, kommt im Zusammenhang mit der Umnutzung von ehemals bahnbetriebsnotwendigen Bauten und Anlagen ebenfalls nicht in Betracht, da die aus der Gründerzeit der Eisenbahn stammenden Nebenanlagen nicht durch eine Änderung der raumplanerischen Nutzungsordnung zweckwidrig geworden sind. Die Aufgabe des ursprünglichen Zwecks stellt die Änderung dar, und nicht eine Rechts- resp. Zonenänderung. Zudem legt auch die Rechtsprechung einen strengen Massstab bei der Beurteilung

der Umnutzung an. Hinzu kommt, dass die ursprünglich dem Eisenbahnbetrieb dienenden Bauten und Anlagen, welche nicht mehr bahnbetriebsnotwendig sind, auch nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbar sind, weshalb ihnen die Bestandesgarantie auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gewährt wird³²³.

Die erleichterte Ausnahmegewilligung nach Art. 37a RPG betreffend Bestandesgarantie für gewerbliche Bauten und Anlagen ist auf Nebenanlagen nicht anwendbar, weil diese früher im Dienste des Bahnbetriebs standen und nicht gewerblich genutzt wurden. Ferner sind die Nebenanlagen nicht als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden, sondern infolge Nutzungsänderung.

Die erleichterte Ausnahmegewilligung von Art. 24d Abs. 2 RPG verspricht am ehesten Erfolg betreffend Umnutzung von Nebenanlagen, da nach dieser Norm die vollständige Zweckänderung unabhängig der Nutzungsart und der Zonenkonformität möglich ist. Die fragliche Baute muss von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sein und ihre dauernde Erhaltung kann nicht anders sichergestellt werden. Die Baute oder Anlage muss materiell schutzwürdig sein, was bei Bauten und Anlagen aus der Gründerzeit - nicht zuletzt in Kombination mit der Landschaft und dem technischen Aspekt als Zeitzeuge - regelmässig erfüllt sein dürfte. Für die Ausnahmegewilligung müssen zusätzlich auch die strengen Voraussetzungen von Abs. 3 erfüllt sein: Die Baute darf u.a. objektiv nicht mehr benötigt werden (darum ist es eine Nebenanlage), muss für die vorgesehene Nutzung geeignet sein und darf keine Ersatzbaute erforderlich machen. Äussere Erscheinung und bauliche Grundstruktur der Wohnbaute müssen im Wesentlichen unverändert bleiben, womit nur kleinere bauliche Anpassungen möglich sind, z.B. eine neue Raumeinteilung, nicht aber Ersatzbauten, Auskernung des Gebäudes, An- oder Aufbauten oder Erweiterungen. Mit der Umnutzung darf nur eine geringfügige Erweiterung der Erschliessung einhergehen. Ferner darf durch die Umnutzung die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der Umgebung nicht gefährdet werden. Schliesslich dürfen der beabsichtigten Nutzung im Rahmen der abschliessenden Abwägung keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Auch bei der Erteilung der erleichterten Ausnahmegewilligung nach Art. 24d Abs. 2 RPG ist indes- sen der Grundsatz der Planungspflicht zu beachten³²⁴. So ist namentlich in jenen Fällen,

³²³ Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 17.7.2003, E. 4.3.

³²⁴ Hänni, S. 219. Wo das Gemeinwesen die bestehenden Siedlungsstrukturen schützen will, muss es eine Lösung auf dem Wege der Planung suchen. Insbesondere in jenen Fällen, wo ein Siedlungszu-

in welchen ein Siedlungszusammenhang besteht, die Schaffung sogenannter Erhaltungs-, Bestandes-, Einheimischenbau- oder Kernzonen zu prüfen, da diese in diesem Zusammenhang nicht als unzulässige Kleinstbauzonen gelten³²⁵. Unter Schutz gestellte Liegenschaften³²⁶, welche nicht mehr bahnbetriebsnotwendig sind, können also umgenutzt werden, falls die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen nach Art. 24d Abs. 2 und 3 RPG vorliegen. Kritisch dürften in dieser Hinsicht insbesondere die auferlegten Einschränkungen betreffend Erschliessung und die nur in geringem Mass möglichen baulichen Massnahmen sein. Die nicht entsprechend den Bedürfnissen ausbaubare Erschliessung erweist sich als Kriterium, welches wohl die meisten Projekte scheitern lässt.

Die Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG, welche den Grundtatbestand der Ausnahmegewilligungen nach darstellt, kennt eine strenge Praxis zur Standortgebundenheit. Nebenanlagen im Sinne des Eisenbahngesetzes verlieren ihre positive Standortgebundenheit in dem Zeitpunkt, als sie nicht mehr bahnbetriebsnotwendig sind. Die Nebenanlagen stehen immer noch in einem wie auch immer gearteten Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb, so dass sich kein Ausnahmetatbestand betreffend Standortgebundenheit aufdrängt. Häufig wird es auch an einem aktuellen Bedarf fehlen, da die Bahnbauten abseits von anderen Gebäuden stehen und allenfalls keine Gütertransporte mehr an der Station stattfinden. Vor diesem Hintergrund dürfte auch keine Nutzung, insbesondere auch keine gewerbliche, in Betracht fallen, welche nicht auch innerhalb der Bauzone realisiert werden könnte. Eigenständiger Wohnraum, welcher als denkbare Nutzungsalternative in Betracht fällt, gilt ausserhalb der Bauzonen ohnehin grundsätzlich nicht als standortgebunden³²⁷. Im Rahmen der zusätzlich zu erfüllenden Interessenabwägung betreffend NHG geben insbesondere die Grundsätze, die Landschafts- und Ortsbilder zu schonen³²⁸, bauverhindernden Ausschlag. Eingriffe in das Landschafts- und Ortsbild, welche bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (wozu auch Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 24 RPG gehören) resultieren, sind nämlich im Allgemeinen nur zulässig, wenn sie durch überwiegende öffentliche oder private Interessen gerechtfertigt werden können³²⁹.

sammenhang besteht, ist die Schaffung sogenannter Erhaltungs-, Bestandes-, Einheimischen- oder Kernzonen zu prüfen; Hänni/Waldmann, Art. 24d N 14.

³²⁵ Hänni/Waldmann, Art. 24d N 14.

³²⁶ Hänni/Waldmann, Art. 24d N 13: Die Unterschützstellung muss spätestens im Zeitpunkt der Erteilung der erleichterten Ausnahmegewilligung vorliegen.

³²⁷ Hänni, S. 223.

³²⁸ Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG; BGE 117 Ib 283.

³²⁹ Art. 3 Abs. 1 RPG.

Die Spezialität der Sonderregelung nach Art. 39 RPV ist, dass sie nur in im kantonalen Richtplan festgelegten Räumen mit traditioneller Streubauweise zur Anwendung gelangen kann. Die Standortgebundenheit wird im Vergleich zu Art. 24 RPG etwas aufgeweicht, weil eine Umnutzung zu Wohnzwecken möglich ist, falls das Gebäude nach der Änderung ganzjährig bewohnt wird. Allerdings muss die entsprechende Baute unter Schutz stehen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Spezialität als zweite erfolgversprechende Möglichkeit, um ausserhalb der Bauzone Umnutzungen vorzunehmen – allerdings nur in geschützten Streubausiedlungen. Und neu bestehen im Zuge der im Anschluss an die Zweitwohnungsinitiative in Art. 39 Abs. 4 und 5 RPV ergänzten Bestimmungen weitere Restriktionen (z.B. Wegfall der Schutzwürdigkeit der Baute und Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes).

Sondernutzungspläne, z.B. in Form eines Arealplans nach Bündner Recht, sind für Bauvorhaben sowohl innerhalb wie auch ausserhalb der Bauzone geeignet. Mit Sonderbauvorschriften kann von allgemeinen baupolizeilichen Bestimmungen oder von anderen kommunalen Verordnungen abgewichen werden. Ist ein Sondernutzungsplan rechtskräftig erlassen, so bedarf es zur planmässigen Überbauung nur noch einer Baubewilligung nach Art. 22 RPG. Da Zonenkonformität vorliegt, gelangt Art. 24 RPG nicht zur Anwendung. Allerdings darf mit Gestaltungsplänen resp. Sondernutzungsplänen Art. 24 RPG nicht umgangen werden, indem z.B. eine Kleinstbauzone ausserhalb der Bauzone geschaffen wird³³⁰. Kleinbauzonen ausserhalb des tatsächlichen Siedlungsgebiets sind damit aber nur im Grundsatz unzulässig: Sie können in besonderen Fällen, z.B. als Weiler, trotzdem möglich sein³³¹, d.h. in einer Erhaltungs- oder in einer anderen Spezialzone nach kantonalem Recht.

Planerische Massnahmen werden im Denkmalschutz dort eingesetzt, wo es um die Unterschutzstellung eines Ensembles (Baugruppe) von kulturgeschichtlich, architektonisch oder ästhetisch bedeutsamen Objekten oder um die Nutzungsregelung im Umfeld von schutzwürdigen Objekten geht, wobei sich der Schutzgehalt solcher Regelungen hauptsächlich auf das Äussere von Bauten beschränkt³³². Im Vordergrund steht die Einweisung eines Gebiets in eine entsprechende Schutzzone gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG. Gestützt auf Art. 18 RPG können auch andere Zonen geschaffen werden, welche eine

³³⁰ Muggli, Vorbemerkungen zu Art. 24-24d und 37a N 17.

³³¹ Muggli, Vorbemerkungen zu Art. 24-24d und 37a N 17.

³³² BGE 118 Ia 386; Waldmann; S. 117; Hänni, S. 424.

Nichtbauzone mit einer beschränkten Bauzone überlagern und ihrer Zielsetzung nach wie eine Schutzzone wirken³³³.

Eine Unterschutzstellung kann die Erteilung einer Baubewilligung ausserhalb der Bauzone sogar begünstigen: Nach Art. 24d Abs. 2 RPG haben die Kantone die Möglichkeit, die vollständige Zweckänderung von als schützenswert anerkannten Bauten und Anlagen zuzulassen, sofern diese von der zuständigen Behörde unter Schutz gestellt worden sind, ihre dauernde Erhaltung nicht anders als durch eine Umnutzung sichergestellt werden kann und die Voraussetzungen von Art. 24d Abs. 3 RPG erfüllt sind. Allerdings muss die Baute oder Anlage über die formelle Unterschutzstellung hinaus auch materiell schutzwürdig sein³³⁴.

Die Kantone können durch Einzelverfügung auch in Betrieb stehende Eisenbahnanlagen unter Denkmalschutz stellen, wobei die Unterschutzstellung die Bahnunternehmung in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränken darf³³⁵. Vielmehr darf eine Unterschutzstellung nur so weit gehen, als das denkmalpflegerische Interesse dasjenige der Bahn an einer uneingeschränkten Nutzung ihrer Anlagen übersteigt³³⁶.

Eine Umnutzung von nicht mehr bahnbetriebsnotwendigen Bauten und Anlagen ist zusammengefasst durch die Schaffung resp. Einweisung in eine Schutzzone nach Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG resp. durch Schaffung einer anderen kantonalen Zone, welche eine Nichtbauzone mit einer beschränkten Bauzone überlagert (Art. 18 RPG), z.B. einer Erhaltungszone, möglich. Ferner kann ein Bauvorhaben durch die erleichterte Ausnahmegewilligung für vollständige Zweckänderungen nach Art. 24d Abs. 2 RPG bei Erfüllen der mannigfaltigen Voraussetzungen ermöglicht werden; ebenso im Bezug auf Streubausiedlungen nach Art. 39 RPV, welcher Art. 24d Abs. 2 RPG in gewisser Weise konkretisiert. Andere Möglichkeiten sind nicht ersichtlich. Zumeist scheitern die anderen im Rahmen dieser Arbeit betrachteten Alternativen an den strengen Voraussetzungen hinsichtlich Erschliessung, baulicher Massnahmen und Standortgebundenheit.

³³³ BGE 118 Ia 452.

³³⁴ Botschaft Revision RPG, BBl 1996 III 542.

³³⁵ BGE 121 II 16.

³³⁶ BGE 121 II 16.

6.2 Ausblick

Die Teilrevisionen des Raumplanungsgesetzes und der Raumplanungsverordnung in den Jahren 1989, 1998, 2003 und 2007 waren geprägt von kleinen Liberalisierungsschritten in der Landwirtschaftspolitik. Es wurden zunehmend Umnutzungen von ehemals landwirtschaftlich genutzten Bauten und Anlagen zugelassen. Die Annahme der Zweitwohnungsinitiative in der Volksabstimmung vom 11. März 2012, welche den Anteil von Zweitwohnungen in den Gemeinden begrenzt und die Annahme der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 3. März 2013, welche u.a. die Verkleinerung von zu grossen Bauzonen vorsieht, standen unter dem Eindruck, der zunehmenden Zersiedelung Einhalt zu gebieten. Der Souverän hält offenbar – entgegen den Tendenzen in der Rechtsprechung und in der Gesetzgebung in den letzten Jahren – an der konsequenten Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet verstärkt fest. In dieselbe Richtung weist die vom ARE gegen den Nutzungsplan des Kantons Tessin eingereichte Beschwerde, welche erst zurückgezogen wurde, nachdem der Nutzungsplan im Sinne des ARE angepasst worden war. Auf Grund der vorliegend festgestellten strengen Voraussetzungen für Umnutzungen von nicht mehr bahnbetriebsnotwendigen Anlagen lässt sich wohl mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit voraussagen, dass sich daran in nächster Zukunft wenig ändern wird. Hinzu kommt die Auferlegung von Unterhaltspflichten und Veränderungsverboten aus dem Denkmalschutz, ohne dass der Eigentümer einen entsprechenden Ertrag aus Umnutzung generieren kann. Für viele – seien es Bahnunternehmen oder andere – wird sich die Frage stellen, inwieweit der Aufwand für eine nicht mehr zonenkonforme Baute und unter Denkmalschutz stehende Baute und Anlage, gerechtfertigt ist. Es stellen sich dann auch Fragen der materiellen Enteignung. Deren Voraussetzungen dürften indessen infolge mangelnder besonderer Schwere resp. fehlenden Sonderopfers selten erfüllt sein. Den Eigentümern bleibt lediglich, die Baute und Anlage im bisherigen Rahmen zu nutzen, falls zulässig. Das Spannungsfeld zwischen Denkmalschutz und Nutzungsinteressen ausserhalb der Bauzone wird sich wohl weiter zuspitzen; insbesondere, wenn sich die Tendenz der kleinen Liberalisierungsschritte zu Gunsten der Partikularinteressen der Landwirtschaft weiter fortsetzen sollte.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Bosonnet Roger**, Das eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren, Diss. Zürich 1999
- Bühlmann Lukas**, Bau- und planungsrechtliche Behandlung von Eisenbahnbauten und –anlagen, in: Informationsheft Raumplanung 3/1989, S. 15 ff.
- Hänni Peter**, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008
- Haller Walter/Karlen Peter**, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Auflage, Zürich 1999
- Isler Peter R./Costantini Renato**, Art. 779 ZGB, in: Honsell Heinrich/Vogt Peter Nedim/Geiser Thomas (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch II, Art. 457-977 ZGB, Art. 1-61 SchlT ZGB, 4. Auflage, Basel 2011
- Jaag Tobias/Lienhard Andreas/Tschannen Pierre**, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 7. Auflage, Basel 2009
- Kälin, Jean-Pierre**, Das Eisenbahn-Baupolizeirecht, Diss. Zürich 1977
- Leimbacher Jörg**, in: Keller Peter/Zufferey Jean-Baptiste/Fahrländer Ludwig (Hrsg.): Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997
- Lendi Martin**, Art. 87, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. A., Zürich/St. Gallen 2008, S. 1485 ff
- Ludwig Peter**, Öffentliches Baurecht, in: Müller Markus/Feller Reto (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, Bern 2008, S. 431 ff.
- Marti Arnold**, in: Rausch Heribert/Marti Arnold/Griffel Alain (Hrsg.): Umweltrecht, Zürich 2004
- Muggli Rudolf**, in: Aemisegger Heinz/Moor Pierre/Ruch Alexander/Tschannen Pierre (Hrsg.): Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2010 (zitiert: Muggli, Art. ... RPG N ...)

Muggli Rudolf, in: Raum & Umwelt 2003, S. 25. (zitiert: Muggli, Raum & Umwelt 2003)

Rohrer Josef, in: Keller Peter/Zufferey Jean-Baptiste/Fahrländer Ludwig (Hrsg.): Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997

Ruch Alexander, Eisenbahnrecht des Bundes und Raumordnungsrecht der Kantone, Überlegungen zu einem unerschöpflichen Thema, in: ZBl 1989, S. 523 ff.

Stückelberger Ueli/Haldimann Christoph, Schienenverkehrsrecht, in: Müller Georg (Hrsg.), Verkehrsrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV, Basel 2008, S. 251 ff.

Tinner Rolf, Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Kantonen im Eisenbahnwesen, Diss. Zürich 1941

Waldmann Bernhard, Bauen und Denkmalschutz: Hindernisse und Chancen, in: Schweizerische Baurechtstagung 2003, Freiburg 2003, S. 109 ff.

Waldmann Bernhard/Hänni Peter, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, Bern 2006

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Thema „Rechtliche Betrachtung nicht mehr bahnbetriebsnotwendiger und nicht mehr zonenkonformer Liegenschaften unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes“ selbstständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Falle durch Angabe der Quelle (auch der verwendeten Sekundärliteratur) als Entlehnung kenntlich gemacht.

Die Arbeit hat – soweit ersichtlich – in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen und wurde auch noch nicht veröffentlicht.

Felsberg, den 12. August 2013

Capeder Ralf