

Temporäre Veranstaltungen

Patrik Louis



I. Einleitung¹

Im vorliegenden Beitrag werden ausgewählte Aspekte des planungs-, bau- und umweltrechtlichen Umgangs mit diesem vergleichsweise neuen und nicht immer leicht fassbaren Phänomen beleuchtet. Schwerpunkte der Betrachtung bilden das Baubewilligungsverfahren als wichtiges Instrument zur Verwirklichung des materiellen Bau-, Planungs- und Umweltrechts und speziell die Frage, ob und gegebenenfalls wann bei einer temporären Veranstaltung von einem baubewilligungspflichtigen Vorhaben auszugehen ist.

Temporäre Raumnutzungen liegen im Trend. Zu denken ist etwa an Zwischennutzungen brachliegender Areale, spontane Möblierungen öffentlicher Plätze, Pop-Up-Verkaufsstände, frei abstellbare Mietvelos, temporäre Kunstinstallationen zu Land und zu Wasser aber auch an ganze Verkehrsinfrastrukturen wie etwa die jüngst lancierte Idee einer zeitlich befristeten Seilbahn über den Zürichsee.

«Der Übergang zu Nutzungen, bei denen der Eventcharakter mehr im Vordergrund steht als das bauliche Element, ist fliessend.»

Fliessend ist dabei der Übergang zu Nutzungen, bei denen weniger das bauliche Element als vielmehr der Eventcharakter des Vorhabens im Vordergrund steht. Auch hier ist mit zum Teil erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu rechnen. Dazu zählen etwa Open-Air-Kinos, Musikfestivals oder Sportveranstaltungen im Freien aber auch Freizeit-, Sport- und Erlebnisparcours sowie andere organisierte «Outdoor»-Aktivitäten häufig auch ausserhalb des Siedlungsgebiets. Sie werden vorliegend als temporäre Veranstaltungen bezeichnet und bilden als besondere Form der vorübergehenden Raumnutzung den Schwerpunkt der folgenden Betrachtung.

II. Merkmale temporärer Veranstaltungen

«Im Fokus stehen Formate, die aufgrund ihres besonderen Charakters spürbare Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben.»

Das grosse Angebot an temporären Veranstaltungen kann als Ausdruck der häufig beschriebenen Freizeit- und Erlebnisgesellschaft betrachtet werden. Mit dem gewandelten Freizeitverhalten hat sich eine schnell wachsende Freizeit- und Eventwirtschaft entwickelt. Das Spektrum reicht von kleineren, primär ideell motivierten Veranstaltungsformaten bis hin zu stark kommerziell ausgerichteten Grossveranstaltungen. Unter temporären Veranstaltungen werden geplante und zeitlich sowie örtlich begrenzte Aktivitäten verstanden. Hier im Fokus stehen Formate, die aufgrund ihres besonderen Charakters spürbare Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben. In zeitlicher Hinsicht kann zwischen einmaligen oder wiederkehrenden Veranstaltungen unterschieden werden, die mehrere Stunden, Tage oder gar Wochen dauern. In örtlicher Hinsicht ist zwischen Veranstaltungen zu unterscheiden, die sich auf einen bestimmten Ort konzentrieren (z. B. eine Festbühne) und solchen, die sich über ein grösseres Gebiet erstrecken (z. B. eine Wettkampfveranstaltung im offenen Gelände). Veranstaltungen können sowohl im Rahmen bestehender öffentlicher oder privater baulicher Strukturen (in Gebäuden, auf Plätzen oder Strassen etc.) als auch in der «freien» Natur (etwa im Wald, an Gewässern oder auf der «grünen Wiese») stattfinden. Je nach Veranstaltungsart und den besonderen Verhältnissen am Durchführungsort

fallen die Auswirkungen auf Raum und Umwelt unterschiedlich stark aus. Zu denken ist unter anderem an Umweltbelastungen infolge von Verkehr, Lärm, Lichtemissionen, Abfällen, Abwasser oder Bodenbeeinträchtigungen (insb. Bodenverdichtung bei Veranstaltungen auf der «grünen Wiese»); dies nicht nur während der eigentlichen Veranstaltung, sondern auch bei Aufbau und Abbau der entsprechenden Infrastruktur. Während bei Veranstaltungen innerhalb des Siedlungsgebiets regelmässig nachbarliche Interessen (aufgrund von Lärm und Verkehr) tangiert sind, können speziell bei Veranstaltungen ausserhalb des Siedlungsgebiets Pflanzen und Tiere beeinträchtigt werden.

III. Temporäre Veranstaltungen als rechtliche Herausforderung

Die kaum überblickbare Vielfalt an Veranstaltungsangeboten, die Nachfrage nach immer aussergewöhnlicheren Standorten und die mit der Bereitstellung und Inanspruchnahme dieser Angebote einhergehenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt bergen einiges an Konfliktpotenzial. Für das Planungs-, Bau- und Umweltrecht mit seinen Steuerungsinstrumenten sind solche temporären Nutzungen angesichts des ohnehin schon hohen Siedlungsdrucks eine Herausforderung. Es gilt, die verschiedenen Interessen im Rahmen der geltenden Nutzungsordnung so aufeinander abzustimmen, dass absehbare Nutzungskonflikte rechtzeitig erkannt und wenn nicht ganz vermieden, so doch gemildert werden können. Besonders gefordert sind dabei die örtlichen Behörden, die als primäre Bewilligungsinstanz meist die erste Anlaufstelle für Organisatoren von temporären Veranstaltungen sind.

«Der temporäre Charakter erschwert die Abschätzung der möglichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt.»

Der temporäre Charakter erschwert es allerdings, die möglichen Auswirkungen dieser Nutzungsart abzuschätzen und rechtlich einzuordnen. Ein Entscheidungsproblem besteht darin, dass einerseits die zum Teil grossen Auswirkungen auf Raum und Umwelt eine vertiefte planungs-, bau- und umweltrechtliche Überprüfung nahelegen. Andererseits sprechen aber der temporäre Charakter

«Die verschiedenen Ansätze dürfen nicht beliebig angewendet werden, sondern nur im Rahmen des geltenden Rechts.»

und die damit verbundene Annahme, dass es sich ja bloss um vorübergehende und daher nur um geringfügige Beeinträchtigungen handelt, für nicht allzu strenge rechtliche Anforderungen. Wird dieses temporäre Element unbezogen auf die konkreten Verhältnisse überbetont, kann dies zur Folge haben, dass temporäre Veranstaltungen generell als Bagatellfälle aus der Menge der planungs-, bau- und umweltrechtlich relevanten Sachverhalte fallen. Eine vertiefte Überprüfung könnte dann auch in Situationen unterbleiben, wo eine solche auch in Nachachtung des Vorsorgeprinzips eigentlich angezeigt wäre. Im Zusammenhang mit der Bestimmung der Baubewilligungspflicht kommt zudem erschwerend hinzu, dass bei vielen temporären Veranstaltungen bauliche Massnahmen nur eine untergeordnete Rolle spielen und damit das klassische Kriterium zur Bewilligungspflicht der Bauten und Anlagen weitgehend fehlt.

Gefordert sind vor diesem Hintergrund praktikable Lösungsansätze, welche die planungs-, bau- und umweltrechtlichen Anliegen bei der Durchführung von temporären Veranstaltungen wirkungsorientiert zur Geltung bringen und gleichzeitig dem temporären Charakter dieser Nutzungsart, die auf ein experimentierfreundliches und mit entsprechenden Spielräumen ausgestaltetes Regelungsumfeld angewiesen ist, Rechnung tragen.

IV. Ansätze zur Verwirklichung des materiellen Planungs-, Bau- und Umweltrechts bei temporären Veranstaltungen

Es gibt verschiedene Ansätze zur Verwirklichung des materiellen Planungs-, Bau- und Umweltrechts bei temporären Veranstaltungen. Es kann zwischen rechtlich nicht unmittelbar bindenden (sog. «weichen») und rechtlich bindenden (sog. «harten») Ansätzen unterschieden werden. Die Ansätze haben je ihre Vor- und Nachteile und stehen in einem komplementären Verhältnis zueinander. Die darstellerisch motivierte Gegenüberstellung darf nicht dahingehend missverstanden werden, dass die Ansätze durch

die Behörden beliebig zur Anwendung gebracht werden dürften. Die Wahl der Instrumente muss im Rahmen des geltenden Rechts sowie unter Beachtung der gesetzlich vorgeschriebenen Zuständigkeitsordnung erfolgen. Wo etwa eine Behörde in einem förmlichen Verfahren zur Rechtsanwendung von Amtes wegen verpflichtet ist, darf sie nicht stattdessen auf «weiche» bzw. informelle Vollzugsinstrumente zurückgreifen; es sei denn, dies wäre rechtlich vorgesehen. Umgekehrt darf die Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht alleine deshalb unterbleiben, weil die Rechtsanwenderin oder der Rechtsanwender irgendwo gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht. Die nachfolgende Darstellung muss sich auf eine Auswahl beschränken.

A. Rechtlich nicht unmittelbar bindende Ansätze

Zu den rechtlich nicht unmittelbar bindenden Regelungsansätzen zählen etwa Ratgeber, Leitfäden, Konzepte, Zertifikate, Empfehlungen oder Beratungsangebote von staatlichen und privaten Stellen, die sich an die Organisatoren temporärer Veranstaltungen und/oder die örtlichen Behörden richten. Im Vordergrund dieser Ansätze steht die Sensibilisierung für verschiedene – nicht zwingend nur umweltbezogene – Problemfelder bei der Planung und Durchführung von temporären Veranstaltungen.

Zu dieser Kategorie kann das jüngst von der Baudirektion Kanton Zürich in Zusammenarbeit mit anderen Direktionen und dem Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) entwickelte Gesuchsformular für die Bewilligung von temporären Veranstaltungen gezählt werden. Ausgestaltet als Mischung zwischen Fragebogen und Checkliste soll es die Zürcher Gemeinden und die Veranstalter darin unterstützen, eine umweltfreundliche und umsichtig geplante Veranstaltung durchzuführen. Abhängig von der Art und Lage einer geplanten Veranstaltung zeigt es den Gesuchstellenden und den kommunalen Bewilligungsbehörden auf, wo vertiefte Abklärungen vorzunehmen und wo gegebenenfalls weitere Fachstellen zu konsultieren oder spezifische Bewilligungen einzuholen

«Der rechtlich nicht unmittelbar bindende Ansatz setzt auf Sensibilisierung und Beratung.»

«Darunter fällt etwa das Gesuchsformular der Baudirektion für die Bewilligung von temporären Veranstaltungen.»

sind. Abgedeckt werden alle relevanten Themenfelder rund um Veranstaltungen wie Infrastruktur, Gastronomie, Sicherheit, Verkehr, Musik und Darbietungen, Lärm- und Lichtimmissionen in der Nachbarschaft, Abfall, Wald, Gewässer- und Grundwasserschutz oder die Beanspruchung von Boden ausserhalb der Bauzone. Erörtert wird etwa das Erfordernis eines befristeten Patents zur Führung einer Festwirtschaft, Fragen und Hinweise zum Sicherheits- und Verkehrskonzept, Melde- und Bewilligungspflichten im Zusammenhang mit dem Betrieb von Lautsprecheranlagen, Lasern oder Drohnen, dem Abbrennen von Feuerwerken oder der Durchführung von Lotterien.

Spezifisch im Hinblick auf umweltbezogene Fragen finden sich ausführliche Hinweise hinsichtlich Veranstaltungen in der Nähe von Naturschutzgebieten, im Wald, in Grundwasserschutzzonen oder im Bereich von Gewässern. Zudem werden den Gemeinden auf der eigens dafür eingerichteten Website (www.baugesuche.zh.ch → Bewilligung von Veranstaltungen) nützliche Tipps und Informationen bereitgestellt. Zur Verfügung gestellt werden auch Textbausteine, welche die Gemeinden in ihre Bewilligungen integrieren können, so z. B. Auflagen zum Schutz von unversiegelten Böden bei Veranstaltung auf der «grünen Wiese».²

«Der vom Kooperationsgedanken geprägte Ansatz setzt auf Eigenverantwortung und entlastet die örtlichen Behörden.»

Der Vorteil eines solchen Instruments besteht darin, dass es mit praktischen Hilfestellungen frühzeitig und auf niederschwelliger Ebene die umweltverträgliche Durchführung temporärer Veranstaltungen unterstützt. Dies hilft nicht nur den privaten Veranstaltern bei der Organisation, sondern entlastet auch die örtlichen Behörden davon, die über unzählige Regelungsbereiche verstreuten Informationen zum rechtlichen Umgang mit dem Querschnittsthema «temporäre Veranstaltungen» zusammenzusuchen. Der Ansatz ist geprägt vom Kooperationsgedanken, setzt auf Eigenverantwortung und will so unter Einbezug aller relevanten Akteure (Kanton, Gemeinden, Private) im Rahmen des geltenden Rechts ein Optimum an Umweltschutz erreichen. Indem alle Akteure auf einen Blick sehen, was

es bei temporären Veranstaltungen zu berücksichtigen gilt, kann der Vollzug des geltenden Rechts verbessert werden.

Eine Schwäche dieses auf Freiwilligkeit setzenden Instruments besteht darin, dass es weder die kommunalen Behörden noch die Privaten rechtlich zu «zwingen» vermag, eine temporäre Veranstaltung nach diesem Raster zu überprüfen bzw. zu bewilligen. Das Instrument setzt letztlich darauf, «Kraft eigener Qualität» Verwendung zu finden.

B. Rechtlich bindende Ansätze

Es kann grob zwischen Ansätzen unterschieden werden, die mittels generell-abstrakter Regeln spezifisch auf die Gestaltung temporärer Veranstaltungen Einfluss nehmen und solchen, die auf Stufe der individuell-konkreten Rechtsanwendung und damit stark einzelfallbezogen auf konkrete Vorhaben reagieren. Dazwischen gibt es Mischformen.

1. Generell-abstrakte Regelungsansätze

Generell-abstrakte Festlegungen – sei es auf dem Weg der förmlichen Rechtsetzung oder mittels rechtsfortbildender Entwicklung durch die Gerichts- oder Behördenpraxis – zeichnen sich dadurch aus, dass sie losgelöst vom konkreten Einzelfall temporäre Veranstaltungen bestimmten Regeln unterstellen. Zu denken ist an spezifische Pflichten wie die Statuierung einer Bewilligungspflicht ab einer bestimmten Veranstaltungsgrösse, die Ausscheidung zulässiger Veranstaltungsorte oder spezifische Vorgaben hinsichtlich Verkehrserschliessung (z. B. ÖV-Anbindung) oder Umweltschutz (z. B. Bodenschutz, Abfallvermeidung etc.).

Auf kommunaler Ebene gibt es zahlreiche Beispiele, bei welchen Veranstaltungen – vorwiegend im Zusammenhang mit der Nutzung des öffentlichen Grundes – generell-abstrakten Regeln unterstellt sind. In der Stadt Zürich beispielsweise regelt die Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes in Verbindung mit den «Veranstal-

«Die generell-abstrakte Festlegung stellt losgelöst vom Einzelfall gewisse Regeln auf.»

tungsrichtlinien» spezifisch den Umgang mit temporären Veranstaltungen.⁵ Gemäss den Richtlinien werden beispielsweise bei Örtlichkeiten der Lärmempfindlichkeitsstufe ES II in der Regel jährlich zwei und bei Lärmempfindlichkeitsstufe ES III und höher in der Regel vier Veranstaltungen mit erheblichen Auswirkungen bewilligt (Art. 3 Abs. 2 Benutzungsverordnung). In kleineren Gemeinden fehlen aufgrund der im Vergleich zu (gross-)städtischen Verhältnissen meist geringeren Zahl gleichgelagerter Fälle solch detaillierte Regelungen. Die Erteilung von verwaltpolizeilichen Bewilligungen für temporäre Veranstaltungen auf öffentlichem Grund wird sich hier stärker an den allgemeinen Grundsätzen zur Nutzung der öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch orientieren. Auch auf privatem Grund kann ein Bedürfnis nach generell-abstrakter Regelung temporärer Veranstaltungen bestehen. Auch in dieser Zeitschrift wurde schon im Zusammenhang mit temporären Veranstaltungen die Forderung erhoben, wonach der «Gesetzgeber oder Gerichte in Bezug auf die Frage der Baubewilligungspflicht klare Kriterien formulieren» sollten und «im Interesse der Veranstalter und der Umwelt [...] klare und rasche Verfahren» zu schaffen sind.⁴

Ein konkretes Beispiel, welches diesem Bedürfnis entgegenkommt, ist die spezifische Bewilligungspflicht für Veranstaltungen im Wald gemäss § 1 der kantonalen Waldverordnung vom 28. Oktober 1998 (KWaV; LS 921.11). Ähnliche Bestimmungen gibt es aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben auch in anderen Kantonen.⁵ Gemäss Abs. 1 der Bestimmung unterstehen Veranstaltungen im Wald der Bewilligungspflicht, wenn in «erheblichem Masse technische Hilfsmittel wie Licht- oder Verstärkeranlagen verwendet werden» oder wenn «voraussichtlich mehr als 500 Personen teilnehmen» (Abs. 1). Die Bewilligung gemäss Abs. 2 kann verweigert oder mit Bedingungen und Auflagen versehen werden, wenn «die Walderhaltung oder andere öffentliche Interessen wie der Schutz des Wildes, insbesondere in der Zeit zwischen 15. April und 15. Juni, oder der Naturschutz dies verlangen». Für Veranstaltungen mit voraussichtlich mehr als 100 Personen gelten eine Melde-

pflicht sowie der Auftrag an die Gemeinde, dafür zu sorgen, dass die waldbezogenen Interessen eingehalten werden (Abs. 5).

Solche generell-abstrakten Festlegungen im Umgang mit temporären Veranstaltungen (ob im Wald oder auf öffentlichem Grund) sollen in Nachachtung des Gesetzmässigkeitsprinzips für Rechtssicherheit und rechtsgleiche Rechtsanwendung sorgen. Voraussetzung ist jedoch, dass damit die relevanten Sachverhalte zuverlässig erfasst werden können. Ist dies nicht der Fall, kann es auf Stufe Rechtsanwendung (weiterhin) zu schwierigen Auslegungs- und Abgrenzungsfragen kommen. Werden – wie beispielsweise bei der kantonalen Waldverordnung – exakte Tatbestandselemente festgelegt (z. B. Bewilligungspflicht bei mehr als 500 Personen) stellt sich die Frage, wie mit Sachverhalten umzugehen ist, die diese Tatbestandsvoraussetzung nicht erfüllen, aber aufgrund ihrer vergleichbar grossen Auswirkungen nach dem Sinn und Zweck der Bestimmung eigentlich von der Bewilligungspflicht ebenfalls mit-erfasst sein müssten. Wie wäre etwa mit einer regelmässig stattfindenden Veranstaltung im Wald umzugehen, an welcher sich eine Gruppe von weniger als hundert Personen zum gemeinsamen Paintballspiel treffen würde? Handelt es sich dann um eine bewilligungsfreie Veranstaltung oder wäre der Event aufgrund seiner potenziell negativen Auswirkungen auf die Umwelt (Lärm, Verschmutzung) dennoch der Bewilligungspflicht zu unterstellen? Abgrenzungsfragen könnten in einer solchen Fallkonstellation auch das Verhältnis zu anderen Bewilligungsverfahren betreffen. Müsste etwa aufgrund einer aussergewöhnlich intensiven Nutzung neben oder anstelle des forstrechtlichen Bewilligungsverfahrens für Veranstaltungen im Wald die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens in Betracht gezogen werden? Analoge Fragen könnten sich auch hinsichtlich eines verwaltungspolizeilichen Bewilligungsverfahrens für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund stellen.

«Die generell-abstrakte Festlegung muss zuverlässig alle relevanten Sachverhalte erfassen, ansonsten es zu schwierigen Auslegungs- und Abgrenzungsfragen kommt.»

Mit einem derartigen Abgrenzungsproblem musste sich das Solothurner Verwaltungsgericht befassen und unter-

«Das Verwaltungsgericht Solothurn unterstellt ein Paintballspielfeld im Wald nicht der forst- sondern der baurechtlichen Bewilligungspflicht.»

stellte ein Paintballspielfeld im Wald, welches aus bloss zwei Netzen und Asthaufen bestand, der Baubewilligungspflicht. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG wurde nicht erteilt, da das Vorhaben als raumplanerisch weder zonenkonform noch standortgebunden angesehen wurde.⁶ Das Gericht begründete seinen Entscheid unter anderem damit, dass der Wald zwar auch Freizeit- und Erholungszwecken diene. Es sei aber offensichtlich, dass ein Paintballspielfeld mehr Raum benötige und eine intensivere Nutzung des Bodens bewirke als die übrigen im fraglichen Gebiet stattfindenden Freizeitaktivitäten. Nach Angaben des Beschwerdeführers würde fast wöchentlich ein Treffen stattfinden. Da sich Paintball einer steigenden Beliebtheit erfreue, sei noch eine Zunahme der Nutzungsintensität anzunehmen. Es würden Parkiermöglichkeiten und wohl bald auch Toiletten benötigt. Das Land werde damit einer neuen, organisierten und auf Dauer ausgerichteten Nutzung zugeführt, welche im Blick auf die Auswirkungen auf die Umgebung – die Juraschutzzone – und die Infrastruktur nach Art. 22 bzw. 24 RPG einer Baubewilligung bedürfe.

«Planerische Festlegungen können massgeschneidert auf die besonderen Schutzbedürfnisse und Nutzungsansprüche der betreffenden Schutzgebiete eingehen.»

Der Paintballfall illustriert, dass gerade im Bereich der temporären Veranstaltungen hinsichtlich Veranstaltungsformat, Grösse und Standort grosse Unterschiede bestehen. Eine isolierte Betrachtung einzelner, wenn auch meist quantifizierbarer Merkmale einer Veranstaltung (z. B. Teilnehmerzahl) lässt nicht immer klare Rückschlüsse auf die Bedenklichkeit oder Unbedenklichkeit bezüglich der Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu. Generell-abstrakte Festlegungen «klarer Kriterien» können folglich nicht immer das leisten, was von ihnen erwartet wird. Bei komplexeren Sachverhaltskonstellationen bleiben schwierige Auslegungs-, Abgrenzungs- und Abwägungsfragen im konkreten Einzelfall weitgehend bestehen.

Einen Mittelweg zwischen klassischer generell-abstrakter Normierung und individuell-konkreter Rechtsanwendung bieten planerische Festlegungen wie Beispielungspläne für Veranstaltungen an ausgewiesenen Orten, ortsbezogene Nutzungskonzepte, Richt- und Nutzungspläne oder Schutz-

verordnungen.⁷ Solche planerischen Instrumente erlauben eine differenzierte und örtlich begrenzte Abstimmung der verschiedenen (auch) veranstaltungsbezogenen Nutzungsansprüche und Schutzbedürfnisse unter möglichst frühem Einbezug der tangierten Anspruchsgruppen. Eine ähnliche Mittelstellung kommt den anlässlich einer Baubewilligungserteilung auflagenweise festgesetzten Bestimmungen für den spezifischen Umgang mit temporären Veranstaltungen zu.

2. Individuell-konkrete Rechtsanwendung

Die Verwirklichung des materiellen Planungs-, Bau- und Umweltrechts bei temporären Veranstaltungen auf dem Weg der individuell-konkreten Rechtsanwendung muss notwendigerweise von der Prämisse ausgehen, dass alle «nötigen» Rechtsgrundlagen vorhanden sind und es nun nur noch darum geht, diese im richtigen Verfahren auf den konkreten Sachverhalt anzuwenden. Das ist allerdings gerade im Bereich des Planungs- und Umweltrechts leichter gesagt als getan, zählt dieses Rechtsgebiet doch zu denjenigen Bereichen des Verwaltungsrechts mit einem besonders grossen Anteil an offenen und unbestimmten Normen, die mitunter auf dem Weg der Interessenabwägung konkretisiert werden müssen.⁸

Im Zusammenhang mit der rechtlichen Beurteilung temporärer Veranstaltungen beginnt dieser anspruchsvolle Prozess der Rechtsanwendung mit der Wahl des richtigen Beurteilungsverfahrens. Eine besondere Stellung kommt dabei dem Baubewilligungsverfahren zu. Es bildet gewissermassen das gesetzlich vorgesehene «Eingangstor», um einzelne Vorhaben in rechtlich geordneten Bahnen unter planungs-, bau-, und umweltrechtlichen Gesichtspunkten zu überprüfen. Bei Vorhaben wie den temporären Veranstaltungen erweist sich allerdings die Frage, ob im konkreten Fall von einer Baubewilligungspflicht auszugehen ist, als besondere Herausforderung. Im nächsten Kapitel soll dieser Aspekt der individuell-konkreten Rechtsanwendung daher auch anhand verschiedener Beispiele aus der Judikatur vertieft beleuchtet werden.

«Die rechtliche Beurteilung temporärer Veranstaltungen beginnt mit der Wahl des richtigen Beurteilungsverfahrens.»

V. Baubewilligungspflicht bei temporären Veranstaltungen

Die Frage, ob eine temporäre Veranstaltung der Baubewilligungspflicht untersteht, hängt von der planungs-, bau- und umweltrechtlichen Relevanz des Vorhabens ab. Grenz- und Zweifelsfälle bei der Bestimmung der Bewilligungspflicht sind nicht nur wegen des temporären Charakters vorprogrammiert, sondern auch weil nicht zwingend klassische Bauten und Anlagen vorhanden sind und die möglichen Auswirkungen einer Veranstaltung stark von besonderen Verhältnissen vor Ort abhängen.

«Die Baubewilligungspflicht für temporäre Veranstaltungen hat sich an den allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen zu orientieren.»

Da die Durchführung eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens für alle Beteiligten mit Aufwand verbunden ist, darf allerdings auch in Zweifelsfällen nicht leichthin von einer Bewilligungspflicht ausgegangen werden. Das Erfordernis einer Baubewilligung bedarf gerade bei bau- und planungsrechtlich atypischen Vorhaben wie den temporären Veranstaltungen einer besonderen Rechtfertigung, die sich an den allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen zu orientieren hat.

A. Vorbemerkungen

Das Baubewilligungsverfahren dient der Abklärung, «ob einem Bauvorhaben oder einer Nutzungsänderung keine öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, namentlich keine solchen aus dem Planungs-, Bau- und Umweltrecht, entgegenstehen».⁹ Die Bewilligungspflicht soll sicherstellen, dass diese Kontrolle präventiv, also vor der Realisierung des Vorhabens erfolgt. Eine vorgängige behördliche Bewilligung dient nicht nur öffentlichen Interessen, sondern schafft auch Rechts- und Investitionssicherheit bei denjenigen, die ein Vorhaben realisieren möchten.¹⁰ Mit der Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens wird zudem gewährleistet, dass potenziell betroffene Dritte ihre Parteirechte wahrnehmen können. Die Baubewilligung wird häufig als Polizeibewilligung qualifiziert.¹¹ Als Mittel der vorbeugenden Gefahrenabwehr stellt sie ein Polizei-

«Das Baubewilligungsverfahren stellt die Kontrolle vor der Realisierung des Vorhabens sicher und schafft so auch Rechts- und Investitionssicherheit.»

verbot mit Erlaubnisvorbehalt dar.¹² Auf die Erteilung der Baubewilligung besteht ein Anspruch, wenn das Vorhaben dem Zweck der Nutzungszone sowie den übrigen massgebenden rechtlichen Bestimmungen entspricht. Das Baubewilligungsverfahren hat sich inzwischen zu einem Trägerverfahren entwickelt, in welchem Vorhaben nicht nur unter bau- und planungsrechtlichen Gesichtspunkten sondern auch in Bezug etwa auf die Einhaltung des Umweltschutzrechts, des Waldrechts oder des Natur- und Heimatschutzrechts überprüft und gegebenenfalls bewilligt werden.¹⁵ Weil die Baubewilligung damit weit über die rein baupolizeilich motivierte Gefahrenabwehr hinausgeht, wird auch von einer «gemischt polizeilich-planungsrechtlichen Bewilligung»¹⁴ bzw. einer «raumordnungsrechtlichen Bewilligung, die das polizeiliche Element miteinschliesst»¹⁵ gesprochen.¹⁶ Bei der Feststellung der Übereinstimmung mit dem geltenden Recht handelt es sich selten um einen rein vollziehenden Subsumtionsakt. Vielmehr muss mit teils weiten Beurteilungsspielräumen gerechnet werden, auch wenn grundsätzlich ein Anspruch auf Bewilligungserteilung besteht. Entsprechend erfolgt auf dem Weg der Baubewilligung – innerhalb rechtlicher Grenzen – eine eigenständige Konkretisierungsleistung.¹⁷ Die Baubewilligung steht zudem in vielfältiger Beziehung zu anderen Verfahren, welche je nach Regelungsbereich der Baubewilligung vor-, nach- oder parallelgeschaltet sind, die Baubewilligung allenfalls verdrängen oder sich aber in das baurechtliche Verfahren integrieren lassen.¹⁸

«Vielmehr muss mit teils weiten Beurteilungsspielräumen gerechnet werden.»

B. Baubewilligungspflicht gemäss Art. 22 RPG – Übersicht

Mit der in Art. 22 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) verankerten Bewilligungspflicht für «Bauten und Anlagen» besteht eine gesamtschweizerisch einheitliche Bewilligungspflicht.¹⁹ Demnach dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 1 RPG). Voraussetzung für eine Bewilligung ist, dass Bauten und Anlagen dem Zweck der Nut-

zungszone entsprechen und das Land erschlossen (Art. 22 Abs. 2 RPG) oder einer der gesetzlichen Ausnahmetatbestände erfüllt ist (insb. Art. 23 und Art. 24 ff. RPG). Der Begriff der Bauten und Anlagen wird im Gesetz nicht näher definiert. Das kantonale Recht darf den Kreis der nach dieser Bestimmung bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen weiter, nicht aber enger fassen.²⁰ Es darf also nichts von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden, was nach Art. 22 RPG einer Bewilligung bedarf.²¹ Im Weiteren werden ausgewählte Positionen in Rechtsprechung und Lehre auf spezifische Anknüpfungspunkte zur Bestimmung der Baubewilligungspflicht bei temporären Veranstaltungen näher untersucht.

C. Rechtsprechung zu Art. 22 RPG

«Nicht nur konstruktiv-bauliche Massnahmen, sondern auch reine Nutzungsänderungen können bauwilligungspflichtig sein.»

Das Bundesgericht geht tendenziell von einem weiten Verständnis des in Art. 22 Abs. 2 RPG verankerten Begriffs der Bauten und Anlagen aus. Gemäss seiner Rechtsprechung umfassen Bauten und Anlagen «mindestens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen».²²

Massgebend dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist die Frage, «ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht».²³ Dazu können auch Fahrnisbauten zählen, «welche über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden».²⁴ Eine Baubewilligungspflicht kann sich aber auch dort ergeben, wo konstruktiv-bauliche Elemente bei der Beurteilung eines Vorhabens keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen. Betont wird denn auch, dass gewisse Vorhaben

«wegen ihres Betriebs und weniger wegen ihrer konstruktiven Anlage» baubewilligungspflichtig sein können.²⁵ Von der Bewilligungspflicht erfasst werden etwa blosse Terrainveränderungen, «wenn sie erheblich sind». Allerdings könne nicht alleine auf die Veränderung des Terrains durch Abtragung, Auffüllung usw. abgestellt werden. Vielmehr komme es auf die «räumliche Bedeutung eines Vorhabens insgesamt an».²⁶ Der Baubewilligungspflicht können auch blosse Nutzungsänderungen unterstehen, «die ohne bauliche Vorkehrungen auskommen, wenn diese erhebliche Auswirkungen auf Umwelt und Planung haben».²⁷

- So anerkannte das Bundesgericht etwa im wegweisenenden BGE 119 Ib 222 eine Baubewilligungspflicht für die Benützung eines Landstücks als Hängegleiterlandeplatz. Das Bundesgericht betonte, dass die Baubewilligungspflicht nicht für die lose angebrachten Landemarkierungen und die Stange mit dem Windsack, sondern für den ganzen Landeplatz als solchen zur Diskussion stehe. Die regelmässige Benützung einer bisher hauptsächlich landwirtschaftlich genutzten Wiese für gewerbliche Zwecke oder für intensive Freizeitaktivitäten habe häufig erhebliche Auswirkungen auf das sie umgebende Gebiet und die vorhandene Infrastruktur, so dass eine vorgängige Kontrolle durch die zuständigen Behörden nötig sei. Das fragliche Landstück werde durch die Verwendung als Hängegleiterlandeplatz «einer neuen, organisierten und auf die Dauer ausgerichteten Nutzung zugeführt [...], welche im Blick auf die bedeutenden Auswirkungen auf die Umgebung – insbesondere das benachbarte Flachmoor – und die Infrastruktur [...] einer Baubewilligung bedarf».²⁸
- Ähnlich begründete das Bundesgericht die Baubewilligungspflicht (Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG) für Probebohrungen im Wald in einem Zeitraum von vier Wochen. Die Bewilligungspflicht von Probebohrungen hänge von den konkreten räumlichen Auswirkungen im Einzelfall ab. Entscheidend sei, «ob die Probebohrungen so gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nach-

«Die regelmässige Benützung einer Landwirtschaftswiese für intensive Freizeitaktivitäten bedarf einer vorgängigen Kontrolle.»

barn an einer vorgängigen Kontrolle besteht; von massgeblicher Bedeutung für die Beurteilung der räumlichen Folgen sind insbesondere auch die Art und die Empfindlichkeit der Umgebung». Die geplante Probebohrung nehme zwar eine verhältnismässig geringe Waldfläche von unter 100 Quadratmetern in Anspruch und erstrecke sich über eine relativ kurze Zeitdauer von maximal vier Wochen. Dennoch seien die Auswirkungen erheblich, da neben dem benötigten Bohrgerät eine Notstromgruppe, ein Spülwasserbecken und ein Rohrlager angeliefert, installiert, betrieben und wieder abtransportiert werden müssten.²⁹

«Zentral für die Bestimmung der Bewilligungspflicht ist das Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle.»

Diese zwei Fallbeispiele machen deutlich, dass das Bundesgericht die Frage der Baubewilligungspflicht stark vom konkreten Einzelfall und den spezifischen Auswirkungen eines Vorhabens auf Raum und Umwelt abhängig macht. Zentral für die Bestimmung der Bewilligungspflicht ist das Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle. Mit dieser wirkungsorientierten Betrachtung³⁰ einher geht ein weites Verständnis des Begriffspaars der Bauten und Anlagen, was im Extremfall dazu führen kann, dass eine Baubewilligungspflicht auch bei vollständigem Fehlen klassischer Bauten und Anlagen alleine aufgrund einer potenziell problematischen Nutzung bejaht wird. Bei der Bestimmung der Auswirkungen erfolgt jeweils eine ganzheitliche Betrachtung, die nicht nur isoliert die lokal anfallenden Einwirkungen berücksichtigt, sondern auch die Art und die Empfindlichkeit der betroffenen Umgebung einschliesslich der mit der fraglichen Nutzung verbundenen Folgewirkungen (wie z. B. Mehrverkehr oder Lärm) in die Beurteilung miteinbezieht. In zeitlicher Hinsicht wird zwar in der Regel eine gewisse Dauerhaftigkeit des Vorhabens vorausgesetzt («nicht unerhebliche Zeiträume», «auf Dauer angelegte Einrichtungen», «auf die Dauer ausgerichtete Nutzung»). Unter besonderen Umständen können aber auch Vorhaben von kurzer Dauer als baubewilligungspflichtig qualifiziert werden.

Die grosse Relevanz der wirkungsorientierten Betrachtung zur Bestimmung baubewilligungspflichtiger Vorhaben (auch) mit einem temporären Charakter lässt sich anhand zahlreicher weiterer Fälle aus der kantonalen Gerichts- und Verwaltungspraxis dokumentieren:

- Die vom Solothurner Verwaltungsgericht bestätigte Baubewilligungspflicht für ein Paintballspielfeld im Wald wurde bereits unter Kapitel IV.B.1. (Generell-abstrakte Regelungsansätze) behandelt.
- In VB.2005.00324 vom 12. Dezember 2005 betrachtete das Verwaltungsgericht ein auf einen Monat befristetes Openair-Kino auf dem ausserhalb der Bauzone liegenden Gelände eines Hotel-Restaurants als baubewilligungspflichtig, unter anderem mit der Begründung, dass die Veranstaltung nicht nur wenige Tage sondern rund einen Monat dauern und in einem Gebiet stattfinden soll, das weit abgeschieden von den Bauzonen in der Landwirtschaftszone sowie im Perimeter einer bundesgeschützten Landschaft liege. Weiter sei zu berücksichtigen, dass die befristeten Einrichtungen einer nächtlichen Open-Air-Nutzung dienen, die mit Lärm verbunden sei und allabendlich mehrere hundert Personen anlocken solle. Angesichts dieser Auswirkungen habe sowohl die am beliebten Ausflugsziel interessierte Öffentlichkeit wie auch die Nachbarschaft des Betriebs ein Interesse daran, dass das fragliche Projekt in einem umfassenden Verwaltungsverfahren auf seine Bewilligungsfähigkeit hin überprüft werde (E. 3.2).
- In VB.2009.00308 vom 17. Dezember 2009 bejahte das Verwaltungsgericht die Baubewilligungspflicht für den Betrieb eines Modellflugplatzes auf einem als Schafweide genutzten Wiesland. Begründung war unter anderem, dass insbesondere aufgrund des in der Umgebung verursachten Lärms ein Widerspruch dieser Nutzung zu raumplanungs- wie auch zu umweltrechtlichen Normen trotz ihrer zeitlichen Beschränkung durchaus in Betracht falle (E. 3.2).

- In BRGE I Nr. 0112/2011 vom 10. Juni 2011 hingegen verneinte das Baurekursgericht eine Baubewilligungspflicht und sah die auf Aussenflächen eines Einkaufs- und Freizeitentrums regelmässig durchgeführten Promotionsveranstaltungen von der ursprünglichen Baubewilligung für das Areal abgedeckt. Einzuholen sei nur eine «einfache» Polizeibewilligung.
- In AGVE 2001/65 vom 10. Mai 2001 verneinte das Aargauer Verwaltungsgericht ebenfalls die Baubewilligungspflicht für einen einmal jährlich stattfindenden Flugwettbewerb am Hallwilersee. Das Gericht anerkennt zwar, dass «mit dem Grossanlass in der Tat örtlich konzentriert eine organisierte Nutzung eines bestimmten Gebiets mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Umgebung bzw. auf die Umwelt» stattfinde. Dies allein genüge nun aber nicht, um die Baubewilligungspflicht zu bejahen. Eine solche setze nach der Rechtsprechung unter anderem voraus, dass die bauliche Einrichtung oder die Nutzung auf Dauer oder zumindest für einen nicht unerheblichen Zeitraum angelegt sei. Der fragliche Anlass dauere höchstens 24 Stunden, der Flugwettbewerb als eigentlicher Kernanlass sogar noch wesentlich weniger lang. Somit fehle klarerweise die für eine Baubewilligungspflicht erforderliche Dauerhaftigkeit der Nutzung. Nebenbei weist das Gericht noch darauf hin, dass wenn als Parkieranlagen beanspruchte Wiesengrundstücke in Seeufernähe während der Bade- und Schifffahrtsaison z. B. an den Wochenenden regelmässig als zusätzliche Abstellflächen für Fahrzeuge benützt werden, sich die Frage der Baubewilligungspflicht für eine derartige Nutzung, der dann wohl auch die erforderliche zeitliche Erheblichkeit zukomme, durchaus stellen könne (E. 1c).
- Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden verneinte eine Baubewilligungspflicht mit Entscheidung vom 24. November 1993 (PVG 1993 S. 60) für das Aufstellen eines Pneuokrans für eine Woche auf einem Privatgrundstück anlässlich einer Bungy-Jumping-Veranstaltung. Das Gericht sah das (aus seiner Sicht konstitutive) Element der Dauerhaftigkeit über einen nicht unerheblichen Zeitraum als nicht gegeben.

- Zu erwähnen sind ausserdem verschiedene (bundes-)gerichtliche Urteile, die auf der «Schiene» des Lärmschutzrechts temporäre Veranstaltungen zumindest punktuell einer umweltschutzrechtlichen Beurteilung zuführen. Die Frage der Baubewilligungspflicht steht dabei regelmässig nicht im Vordergrund. Ein präventives Beurteilungsverfahren, das zumindest gewisse Merkmale eines Baubewilligungsverfahrens trägt, dürfte aber dort, wo Handlungsbedarf erkannt wurde, wohl implizit anerkannt sein. Als Anknüpfungspunkt fungiert bei diesen Urteilen meist eine als lärmschutzrechtlich relevant qualifizierte Anlage: In BGE 126 II 500 qualifizierte das Bundesgericht die am traditionellen Banntagsschiessen in Liestal (organisiertes Schiessen ohne Kugeln im Siedlungsgebiet) eingesetzten Gewehre als den Anlagen im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG gleichgestellte Geräte (E. 4a). Die Störwirkung des Lärms derartiger Geräte sei im Rahmen einer Einzelfallbeurteilung anhand des Charakters des Lärms, des Zeitpunkts und der Häufigkeit seines Auftretens sowie der Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu beurteilen (E. 4c).
- In Urteil 1A.59/2004 vom 11. Oktober 2004 betrachtete das Bundesgericht das am Kleinbasler Rheinufer vertäute Kulturfluss «S'isch im Fluss», auf dem während dreier Wochen Konzerte stattfinden sollten, als ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG. Nicht notwendig sei dabei, dass die Einrichtung auf Dauer angelegt ist (E. 2.1).

Ausgeklammert bleiben bei dieser Rechtsprechungsübersicht Urteile zum privatrechtlichen Immissionsschutzrecht, obwohl auch unter diesem Aspekt verschiedentlich temporäre Veranstaltungen teilweise auch unter Bezugnahme auf das öffentliche Immissionsschutzrecht beurteilt wurden.⁵¹

D. Lehre zu Art. 22 RPG

Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur wird bei der Bestimmung der Baubewilligungspflicht nach Art. 22 RPG – in Anlehnung an die (bundes-)gerichtliche Recht-

«Die Bewilligungspflicht lässt sich nicht anhand schematischer Kenngrössen feststellen.»

sprechung – mehrheitlich eine wirkungsbezogene Betrachtungsweise vertreten. Anerkannt wird dabei unter anderem mit Verweis auf die oben zitierte bundesgerichtliche Rechtsprechung, dass die Bewilligungspflicht auch auf Vorhaben ausgedehnt werden kann, die kaum mit baulichen Einrichtungen ausgestattet, also weder künstlich geschaffen, noch auf Dauer angelegt worden sind, noch mit dem Erdboden in fester Verbindung stehen, sofern erhebliche Auswirkungen auf das umgebende, unter Schutz stehende Gebiet zu erwarten sind.⁵² Generell wird darauf hingewiesen, dass sich die Bewilligungspflicht nicht anhand «schematischer Kenngrössen» feststellen lasse. Vielmehr seien «alle Elemente des Vorhabens je einzeln und im Zusammenspiel ihrer Auswirkungen auf die Nutzungsordnung und die Umgebung zu ermitteln und im Rahmen einer Gesamtbetrachtung auf die Bewilligungspflicht zu prüfen».⁵⁵

«Letztlich kann es nicht auf fixe zeitliche Grenzen ankommen, sondern auf die Auswirkungen und die Art und Empfindlichkeit der Umgebung.»

Im Zusammenhang mit der Bewilligungspflicht von Nutzungsänderungen (meist im Rahmen unverändert bestehender baulicher Strukturen) wird eine «Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit» gefordert, wobei es massgeblich darauf ankomme, «ob die mit der neuen Bewerbung verbundenen Auswirkungen in irgendeiner Hinsicht intensiver sind oder sonst ein planungs-, bau- und umweltrechtlich geschütztes Rechtsgut berühren».⁵⁴ Im Zweifelsfall wird die Durchführung eines Bewilligungsverfahrens empfohlen.⁵⁵ Dabei wird insbesondere im Zusammenhang mit sog. Grenzfällen regelmässig auf die reichhaltige Judikatur verwiesen.⁵⁶

In Bezug auf temporäre Einrichtungen wie Fahrnisbauten wird betont, dass es letztlich auch nicht auf «fixe zeitliche Grenzen ankommen könne»; massgebend sei vielmehr «eine sich an den Auswirkungen und der Art und Empfindlichkeit der Umgebung orientierende Betrachtungsweise».⁵⁷ Auch Christoph Cueni, der sich in einem kurzen Aufsatz spezifisch mit der Baubewilligungspflicht bei temporären Bauten und Anlagen sowie rein nutzungsbezogener Vorhaben befasst hat, kommt nach der Analyse der bun-

desgerichtlichen Rechtsprechung ebenfalls zum Schluss, dass dieses «nicht absolut festgelegt [habe]», was als nicht unerheblicher Zeitraum zu verstehen sei. Das Bundesgericht knüpfe nicht bei der Zeit, sondern bei der Intensität der Auswirkungen auf die Umwelt an. Verallgemeinert liesse sich daher sagen: «Je stärker die möglichen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung und die Umwelt, je kürzer die baubewilligungsfreie Aufstellungsdauer.»³⁸ Besondere lärmschutzrechtliche Betrachtung erfahren temporäre Veranstaltungen auch als Quellen von Alltags- und Freizeitlärm. Hier verweist etwa Rudolf Muggli darauf, dass das Umweltrecht in der Regel keine eigenen Verfahren kenne und das Lärmschutzrecht darum in den unterschiedlichsten Verfahren des öffentlichen Rechts umgesetzt werde.³⁹ Eine besondere, da harmonisierende Stellung komme dabei dem baurechtlichen Verfahren zu (konkret das Verfahren auf Erlass eines Nutzungsplans im Sinne von Art. 14 RPG, das Baubewilligungsverfahren nach Art. 22 RPG oder ein bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren). Die Kantone würden allerdings häufig dazu neigen, lärmschutzrelevante Vorhaben als baubewilligungsfrei zu betrachten.

Vorliegend besonders zu erwähnen, da für das Verständnis der möglichen baurechtlichen Dimension der verschiedenen Veranstaltungsformate sehr erhellend, ist die von Pierre Tschannen verfasste Urteilsbesprechung des zuvor zitierten BGE 119 Ib 222 (Hängegleiterlandeplatz).⁴⁰ Tschannen verweist darin auf den Paradigmenwechsel hin zu einer als selbstständige Nutzungsbewilligung ausgestalteten Baubewilligung. Bis anhin habe sich der als bewilligungspflichtig anerkannte «reine» (also völlig ohne körperliche Veränderung auskommende) Nutzungswechsel stets auf vorbestehende Bauten und Anlagen bezogen. Diesen «tradierten» körperlichen Ansatz habe das Bundesgericht nun aufgegeben, indem es erstmals die Änderung einer schon bisher baufreien Nutzung in eine andere, jedoch weiterhin baufreie Nutzung der Bewilligung unterstellt habe. Er schliesst daraus, dass demnach nicht nur «substantielle Bauten und Anlagen» der Bewilligungspflicht unter-

«Auch Nutzungshandlungen unterstehen der Bewilligungspflicht.»

stehen, «sondern auch virtuelle Bauten und Anlagen» also nicht nur «körperlich vorhandene Bauwerke, sondern auch Nutzungshandlungen, die wegen ihrer Folgen für Raumordnung, Umwelt und Erschliessung *wie* Bauten und Anlagen *wirken*». Körperliche Bauten und Anlagen wären demzufolge nur noch eine, wenn auch die häufigste «Erscheinungsform des Bewilligungsobjekts».

Tschannen begrüsst diese Entwicklung und erachtet die Erweiterung des Begriffs der Bauten und Anlagen «mit Blick auf den Ordnungsanspruch des Nutzungsplans» als konsequent. In dogmatischer Hinsicht sieht er in der Begriffserweiterung den Vorteil, dass damit die «mitunter peinvolle Suche nach einem [gegenständlichen] Aufhänger der Bewilligungspflicht entbehrlich» werde und man stattdessen die «gesamte organisierte Nutzung als «künstlich geschaffene Einrichtung» als Bewilligungstatbestand in den Blick nehmen könne. Eine vernünftige Begriffseingrenzung müsste dann anhand konkreter Kriterien wie *regelmässige, organisierte, auf Dauer angelegte, intensive und örtlich konzentrierte Nutzung* vorgenommen werden und wäre im Einzelfall an «nachweisbaren Folgen des Nutzungsverhaltens» zu überprüfen. Illustriert am Beispiel der Skipistenproblematik sieht er die praktische Bedeutung des Entscheids vor allem darin, dass «er bestimmte Formen des kollektiven Freizeitverhaltens in sich als Bewilligungstatbestand zu erfassen erlaubt.»

«An der Ausdehnung des Begriffs der Bauten und Anlagen macht sich auch Kritik breit.»

Die bundesgerichtliche Ausdehnung des Begriffs der Bauten und Anlagen, die im Zusammenhang mit temporären Veranstaltungen neue Aktualität erhält, stiess allerdings nicht überall auf Verständnis. Kritik sowohl an der Entscheidung wie auch an Tschannens wohlwollender Urteilsrezession übte insbesondere Sergio Giacomini.⁴¹ Ausgehend von der verfassungsrechtlich vorgezeichneten Unterscheidung zwischen Nutzungsplanung und Siedlungsplanung vertritt Giacomini den Standpunkt, dass sich die bundesrechtliche Baubewilligungspflicht auf jenen Bereich der Raumplanung zu beschränken habe, welcher mit der Besiedlung des Landes zu tun habe. Die als Minimalvorschrift ausge-

staltete Baubewilligungspflicht auf Bundesebene sei nach dem Willen des Gesetzgebers daher restriktiv auszulegen und dürfe einzig für bauliche Konstruktionen angenommen werden. Ein Bewilligungsverfahren sei zudem in der Regel mit Kosten und zeitlichen Verzögerungen verbunden und stelle deshalb ein Eingriff in die Freiheitsrechte der Betroffenen dar. Es sei daher fraglich, ob die extensive Ausdehnung des präventiv motivierten Bewilligungsverfahrens über eine genügende gesetzliche Grundlage verfüge, geschweige denn verhältnismässig wäre. Die Kantone seien frei, darüber hinausgehende Nutzungen der Baubewilligungspflicht zu unterstellen (als Beispiel nennt er § 309 Abs. 1 lit. b PBG). Die vom Bundesgericht vorgenommene Ausdehnung der Baubewilligungspflicht auf sämtliche Nutzungen sei von erheblicher Bedeutung und habe unabsehbare Konsequenzen, weil unklar sei, was inskünftig unter diese Pflicht falle.

Die von Giacomini vertretene absolute Beschränkung der Baubewilligungspflicht auf (körperlich-)bauliche Vorhaben geht nach hier vertretener Ansicht zu weit, denn sie beschneidet die Baubewilligungspflicht als wichtiges Instrumentarium des RPG, das nur in engem Zusammenspiel mit Richtplan und Nutzungsplan ein «sinnvolles Ganzes» bilden kann. Das Baubewilligungsverfahren gewährleistet die Verbindlichkeit des grundsätzlich lückenlosen Nutzungsplans.⁴² Würde man es auf baulich-konstruktive Vorhaben beschränken, bestünde keine Möglichkeit mehr, neue Nutzungsformen, die sich ähnlich wie klassische Bauten und Anlagen auf Raum und Umwelt auswirken, vor ihrer Realisierung in einem geordneten Verfahren zu überprüfen. Insofern ist der in Lehre und Rechtsprechung inzwischen weitgehend etablierte wirkungsbezogene Ansatz vorzuziehen.

«Durch die Beschränkung auf baulich-konstruktive Vorhaben wird die Baubewilligungspflicht als wichtiges Instrumentarium des RPG beschnitten.»

Allerdings ist die von Giacomini geäusserte Befürchtung ernst zu nehmen, ein erweiterter Begriff der Bauten und Anlagen könnte zu einer unverhältnismässigen Ausweitung der Baubewilligungspflicht führen. Die Baubewilligungspflicht stellt eine Einschränkung der Eigentumsgarantie

«Trotzdem bleibt die Baubewilligungspflicht eine Einschränkung der Eigentums-garantie und darf nicht leicht-hin angenommen werden.»

dar und darf darum nicht leichthin angenommen werden.⁴³ Auch wenn im Rahmen des wirkungsbezogenen Ansatzes das Kriterium der Körperlichkeit relativiert ist, entbindet die Wirkungsorientierung nicht davon, alle für die Annahme bzw. Verneinung der Bewilligungspflicht ausschlaggebenden Kriterien offenzulegen und deren Bedeutung im konkreten Einzelfall begründet darzulegen. Gerade weil die Baubewilligungspflicht nicht mehr an einen eng körperlichen Begriff der Bauten und Anlagen geknüpft ist, besteht die Möglichkeit, das konstruktiv-bauliche Element als eigenständigen (nun aber nicht mehr zwingend allein ausschlaggebenden) Gesichtspunkt offen in den Begründungsprozess einfließen zu lassen. Richtig verstanden und angewendet kann die wirkungsorientierte Betrachtungsweise im Vergleich zum sog. körperlichen Ansatz somit zu mehr Rationalität bei der Begründung der Bewilligungspflicht führen.

E. Verhältnis des Baubewilligungsverfahrens zu anderen Beurteilungsverfahren

«Unter gewissen Umständen kann das Baubewilligungsverfahren durch ein anderes Verfahren ersetzt werden.»

Es wurde schon darauf hingewiesen, dass das Baubewilligungsverfahren ungeachtet seiner besonderen Stellung nicht das einzige mögliche Verfahren zur Überprüfung von temporären Veranstaltungen ist. So können beispielsweise auch im gastgewerblichen Bewilligungsverfahren oder im Rahmen eines verwaltungspolizeilichen Bewilligungsverfahrens für die Nutzung des öffentlichen Grunds temporäre Veranstaltungen unter planungs-, bau- und umweltrechtlichen Aspekten überprüft werden. Unter gewissen Umständen kann folglich ein Baubewilligungsverfahren durch ein anderes Verfahren sozusagen konsumiert werden.⁴⁴ Es gibt jedoch Grenzen. Ausführlich mit der Grenzziehung zwischen dem baurechtlichen und verwaltungspolizeilichen Bewilligungsverfahren auseinandergesetzt hat sich das Zürcher Verwaltungsgericht in seinem vielbeachteten Entscheid zur Baubewilligungspflicht von Aussenwirtschaftsbetrieben.⁴⁵ Es weist dabei sowohl auf die unterschiedlichen Funktionen der Verfahren wie auch auf die Unterschiede bei der Verfahrensausgestaltung hin. Wäh-

rend einerseits das Baubewilligungsverfahren der Überprüfung eines Bauvorhabens auf dessen Übereinstimmung mit den einschlägigen baurechtlichen Bestimmungen diene, soll andererseits die fragliche verwaltungspolizeiliche Benützungsbewilligung primär die Abwägung und Koordination zwischen verschiedenen Nutzungen des öffentlichen Grundes gewährleisten (E. 7.2.1). Das verwaltungspolizeiliche Verfahren genüge in verfahrensrechtlicher Hinsicht den Anforderungen an ein Baubewilligungsverfahren nicht, da ihm insbesondere die im PBG definierten (förmlichen) Instrumente zur Anspruchswahrung durch Drittbetroffene fehlten. Dem Baubewilligungsverfahren komme gegenüber dem verwaltungspolizeilichen Bewilligungsverfahren zum gesteigerten Gemeingebrauch insofern ein Vorrang zu, als dass das Vorliegen einer baurechtlichen Bewilligung Voraussetzung und Obergrenze für die Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs bilde (E. 8). Der konkreten Nutzung müsse jedoch mehr als nur eine geringfügige baurechtliche Bedeutung zukommen (E. 7.1.2). Womit wir wieder bei der schwierigen Frage nach der baurechtlichen Bewilligungspflicht wären.

«Das verwaltungspolizeiliche Verfahren genügt in verfahrensrechtlicher Hinsicht den Anforderungen an ein Baubewilligungsverfahren nicht.»

F. Zwischenbetrachtung

Die Betrachtung von Rechtsprechung und Lehre zur Frage der Baubewilligungspflicht lieferte wichtige Erkenntnisse für den planungs-, bau- und umweltrechtlichen Umgang mit temporären Veranstaltungen. Der von Rechtsprechung und Lehre überwiegend vertretene wirkungsbezogene Ansatz macht die Bewilligungspflicht im Wesentlichen davon abhängig, ob ein Vorhaben mit so wichtigen Folgen für Raum und Umwelt verbunden ist, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Massgebend für diese Beurteilung sind insbesondere auch die Art und die Empfindlichkeit der Umgebung. Dabei gilt es, «alle Elemente des Vorhabens je einzeln und im Zusammenspiel ihrer Auswirkungen auf die Nutzungsordnung und die Umgebung zu ermitteln und im Rahmen einer Gesamtbetrachtung auf die Bewilligungspflicht zu prüfen».⁴⁶ Das Vorhandensein besonderer

baulicher Strukturen wird für die Annahme einer Bewilligungspflicht nicht zwingend vorausgesetzt. Die voraussichtliche Zeitdauer eines Vorhabens ist für sich alleine ebenfalls nicht ausschlaggebend. Der Blick in die Rechtsprechung hat gezeigt, dass durchaus auch temporäre Veranstaltungen unter gewissen Voraussetzungen der Baubewilligungspflicht unterstehen können. Im nächsten Abschnitt sollen darum spezifisch auf temporäre Veranstaltungen zugeschnittene Anhaltspunkte zur Beurteilung der Bewilligungspflicht umrissen werden.

G. Anhaltspunkte zur Beurteilung baubewilligungspflichtiger temporärer Veranstaltungen

«Losgelöst vom Einzelfall lässt sich nicht sagen, welche temporäre Veranstaltung der Baubewilligungspflicht unterliegt.»

Wie ausführlich dargelegt, lässt sich nicht losgelöst vom konkreten Einzelfall und gewissermassen auf «Vorrat» sagen, welche temporäre Veranstaltung der Baubewilligungspflicht unterliegt und welche nicht. Verlangt ist eine einzelfallbezogene Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung aller Elemente des Vorhabens im Zusammenspiel ihrer Auswirkungen auf die Nutzungsordnung und die Umgebung.

Steht eine Baubewilligungspflicht zur Diskussion, hängt diese von der Art und Intensität der jeweiligen Nutzung sowie der Empfindlichkeit am vorgesehenen Durchführungsort ab. Die Intensität der Veranstaltung bemisst sich unter anderem an der voraussichtlichen Teilnehmerzahl, der Veranstaltungsdauer, der Regelmässigkeit ihrer Durchführung sowie des Ausmasses der erwarteten Umweltauswirkungen (Lärm, Verkehr, Bodenbelastung etc.). Je intensiver die Auswirkungen sind, desto eher ist von einer Baubewilligungspflicht auszugehen. Selbst eine Veranstaltung von kurzer Dauer kann unter Umständen darunter fallen, wenn danach aufwendige Wiederherstellungsmassnahmen notwendig werden (z. B. Bodenrekultivierung).

Wichtige Anhaltspunkte zur Bestimmung der Empfindlichkeit am Durchführungsort sind (zonen-)planerische Vorgaben, baurechtlich bewilligte oder ortsgebräuchliche

Nutzungen sowie tangierte Interessen Dritter. So dürfte ausserhalb der Bauzone sowie an anderen empfindlichen Orten die Schwelle der Baubewilligungspflicht deutlich früher erreicht sein, als an Orten, an denen temporäre Veranstaltungen nichts Ungewöhnliches sind. In sensiblen Gebieten kann hingegen gar bei einmaligen und verhältnismässig wenig intensiven Veranstaltungen die mögliche Präjudizwirkung für die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens sprechen.

«Eine mögliche Präjudizwirkung kann ebenfalls für eine Baubewilligungspflicht sprechen.»

Allfällige (zusätzliche) kommunale wie kantonale Bewilligungszuständigkeiten (z. B. bei Vorhaben in kantonalen Schutzgebieten oder ausserhalb der Bauzone) sind gesondert zu prüfen. Ebenfalls vorbehalten bleiben spezialgesetzliche Bestimmungen, die für temporäre Veranstaltungen an besonders empfindlichen Orten die Durchführung spezifischer Bewilligungsverfahren verlangen (so z. B. die Bewilligungspflicht für Veranstaltungen im Wald gemäss § 1 KWaV). Nicht jede temporäre Veranstaltung untersteht der Baubewilligungspflicht. Vielfach genügt es, allfällige raum- und umweltbezogene Auflagen in einer «einfachen» verwaltungspolizeilichen Bewilligung zu integrieren, insbesondere bei Veranstaltungen auf öffentlichem Grund.

Die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens ist für den Betroffenen mit Aufwand und allenfalls mit zeitlichen Verzögerungen verbunden. Gerade im Bereich der temporären Veranstaltungen wird regelmässig mit Grenz- und Zweifelsfällen zu rechnen sein. In Zweifelsfällen sollten die privaten Interessen des Veranstalters an der bewilligungsfreien Durchführung der Veranstaltung dem öffentlichen und privaten Interesse an einer präventiven Überprüfung gegenübergestellt und sorgfältig abgewogen werden. Massgebend ist auch hier die Gesamtwürdigung der Umstände im Einzelfall. Sollten danach noch begründete Zweifel bestehen, ist die Einleitung eines Baubewilligungsverfahrens angezeigt.

«Bei begründeten Zweifeln ist die Einleitung eines Baubewilligungsverfahrens angezeigt.»

Patrik Louis,
juristischer
Sekretär,
Generalsekretariat,
Baudirektion
Kanton Zürich



VI. Fazit

Temporäre Veranstaltungen sind ein vielschichtiges und komplexes Themenfeld mit unzähligen Querbezügen. Hier konnten nur ausgewählte Aspekte des planungs-, bau- und umweltrechtlichen Umgangs mit diesem vergleichsweise neuen und nicht immer leicht fassbaren Phänomen umrissen werden. Gefordert sind alle involvierten Akteure, wenn eine sachgerechte Verwirklichung des Planungs-, Bau- und Umweltrechts gelingen soll. Einfache Patentrezepte gibt es nicht.

Quellennachweis Foto Seite 5 links: Openair-Kino, Besäbeiz Lindenhof, Buchberg
 Quellennachweis Foto Seite 5 rechts: Wolfgang Träger, Pavillon of Reflections, Manifesta 11

- ¹ Dieser Beitrag enthält Bestandteile eines vom Verfasser in der «Zürcher Umweltpraxis» (ZUP) publizierten Beitrags. Vgl. Louis Patrik, Baubewilligungspflicht bei temporären Veranstaltungen, ZUP Nr. 89 November 2017, S. 23 f.
- ² Das Gesuchsformular sowie weitere Informationen zum Thema temporäre Veranstaltungen sind abrufbar unter: www.baugesuche.zh.ch – Bewilligung von Veranstaltungen (Stand 20. November 2017). Vgl. auch Bühler Christina, Veranstaltungen umsichtig planen und bewilligen, «Zürcher Umweltpraxis» (ZUP), Nr. 89, November 2017, S. 21 f.
- ³ Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung) vom 23. November 2011 (AS 551.210) und Veranstaltungsrichtlinien vom 9. Juli 2014 (AS 551.280).
- ⁴ Herz Nadja, Keine UVP-Pflicht bei temporär befristeten (Gross-)Veranstaltungen – Entscheidung des Bundesgerichts (1A.239/2006 vom 10. Juli 2007), in: PBG aktuell 3/2007, S. 28 f.
- ⁵ Eine Übersicht über die teils sehr unterschiedlichen kantonalen Regelungen findet sich bei Keller Peter M./Bernasconi Andreas, Juristische Aspekte von Freizeit und Erholung im Wald, Umwelt-Materialien Nr. 196, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern 2005, S. 22 ff.

- ⁶ Zum Ganzen: Urteil des Verwaltungsgerichts Solothurn VWBES.2007.143 vom 7. November 2007 (SOG 2008 Nr. 18).
- ⁷ Vgl. VB.2016.00314 vom 20. April 2017: «Schutzverordnungen stellen wie Zonenpläne zwischen Rechtssatz und Verfügung stehende Anordnungen dar, auf welche teils die für generell-abstrakte Normen geltenden, teils die für Verfügungen massgebenden Grundsätze anzuwenden sind (BGE 121 II 317 E. 12c).» Zum Instrument der Schutzverordnung vgl. Meier Christine, Naturoasen im Kanton Zürich brauchen unseren Schutz, Bericht zum Instrument der Schutzverordnung (SVO), im Auftrag der Fachstelle Naturschutz Kanton Zürich, 2003, abrufbar unter: www.aln.zh.ch → Naturschutz → Naturschutzgebiete → Rechtliche Grundlagen → Schutzverordnung (Stand 20. November 2017).
- ⁸ Vgl. dazu etwa Tschannen Pierre/Zimmerli Ulrich/Müller Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 26 Rz. 34 ff.; Ruch Alexander, Das Recht in der Raumordnung, Basel 1997, S. 92 f., 159.
- ⁹ Fritzsche Christoph/Bösch Peter/Wipf Thomas, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Aufl., Zürich 2011, S. 254; vgl. auch BGE 139 II 134 E. 5.2. Zum Begriff und Wesen der Bewilligungspflicht vgl. auch Mäder Christian, Das Baubewilligungsverfahren, Diss. Zürich 1991, Rz. 158 ff.; Baumann Andreas, Das Baubewilligungsverfahren nach aargauischem Recht, Zürich 2007, S. 115 ff.
- ¹⁰ Vgl. Waldmann Bernhard/Hänni Peter, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, Bern 2006, Rz. 2 zu Art. 22 RPG.
- ¹¹ Vgl. Haller Walter/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Zürich 1999, Band I, Rz. 509; vgl. auch Waldmann/Hänni (EN 10), Rz. 72 zu Art. 22 RPG (mit Hinweisen).
- ¹² Vgl. Barblan Mario, Bewilligungserfordernis und Zulässigkeitsvoraussetzungen für Zweckänderungen von Bauten ausserhalb der Bauzonen nach dem Recht des Bundes und der Kantone, Diss. St. Gallen 1991, S. 24 mit Hinweisen.
- ¹³ Vgl. Barblan, S. 22.
- ¹⁴ Gygi Fritz, Verwaltungsrecht – Eine Einführung, Bern 1986, S. 168.
- ¹⁵ Tanquerel Thierry, in: Kommentar RPG, 1999, Rz. 10 zu Art. 22 RPG.
- ¹⁶ Vgl. Schmid Gian, Projektbezogene Nutzungsplanung im Gebiet ausserhalb der Bauzone, Eine Darstellung nach dem Recht des Bundes, Diss. Zürich 2001, S. 61 mit Hinweisen.; vgl. Ivanov Daniela, Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, Diss. Fribourg 2006, S. 132 mit Hinweisen.
- ¹⁷ Schmid, S. 59 f.; vgl. auch die vielzitierte Formel des Bundesgerichts zum planerischen Stufenbau etwa in Urteil 1C_7/2012 vom 11. Juni 2012 E. 2.3.
- ¹⁸ Ausführlich zum Verhältnis der Baubewilligung zu anderen Bewilligungsarten vgl. Tanquerel (EN 15), Rz. 37 ff. zu Art. 22 RPG.
- ¹⁹ Vgl. Tanquerel (EN 15), Rz. 3 zu Art. 22 RPG.
- ²⁰ Vgl. Urteil 1C_424/2016 vom 27. März 2017 E. 2.1.1 mit Hinweisen.
- ²¹ Vgl. Waldmann/Hänni (EN 10), Rz. 13 zu Art. 22 RPG; Tanquerel (EN 15), Rz. 4 zu Art. 22 RPG.
- ²² Vgl. Urteil 1C_249/2010 vom 7. Februar 2011 E. 2.
- ²³ Vgl. Urteil 1C_424/2016 vom 27. März 2017 E. 2.1.1; BGE 139 II 134 E. 5.2.
- ²⁴ Urteil 1C_509/2010 vom 16. Februar 2011 E. 2.3.1; BGE 123 II 256 E. 3 mit Hinweisen.

- ²⁵ Vgl. Urteil 1C_3/2010 vom 1. Juli 2010 E. 2.1 mit Hinweisen. Vgl. auch Urteil 1C_509/2010 vom 16. Februar 2011 E. 2.3.1.
- ²⁶ BGE 114 Ib 312 E. 2a.
- ²⁷ Vgl. BGE 119 Ib 222 E. 3a.; BGE 139 II 134 E. 5.2.
- ²⁸ BGE 119 Ib 222 E. 3a und 3b.
- ²⁹ BGE 139 II 134, besonders E. 5.3 (mit Hinweisen).
- ³⁰ In Urteil 1A.202/2003 vom 17. Februar 2004 E. 3.3 bestätigt das Bundesgericht selbst, dass sich der bundesrechtliche Begriff der Bauten und Anlagen «nach einer wirkungsbezogenen Betrachtungsweise» bestimme und somit «nicht in erster Linie quantitative, sondern qualitative Aspekte» massgeblich seien.
- ³¹ Hier besonders hervorzuheben ist BGE 132 III 49 (Landwiese). Vgl. auch mit weiteren Beispielen Muggli Rudolf, Alltags- und Freizeitlärm: Umweltrecht, Nachbarrecht oder kantonales Polizeirecht?, in: URP 2009, S. 54 ff.
- ³² Vgl. Waldmann Bernhard, Bauen ohne Baubewilligung? Von klaren und den Zweifelsfällen, Schweizerische Baurechtstagung, Fribourg 2017, Tagungsband, S. 32; Waldmann/Hänni (EN 10), Rz. 10 zu Art. 22 RPG; Stalder Beat/Tschirky Nicole, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, Rz. 2.90.; Griffel Alain, Raumplanungsrecht und Baurecht in a nutshell, Zürich 2012, 143 f.
- ³³ Waldmann (EN 32), S. 41.
- ³⁴ Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 268.
- ³⁵ Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 268; Stalder/Tschirky (EN 32), Rz. 2.107.
- ³⁶ Übersicht mit Grenzfällen: Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 258 ff.; Tanquerel (EN 15), Rz. 25 zu Art. 22 RPG; Mäder (EN 9), Rz. 181 ff.
- ³⁷ Waldmann (EN 32), 42 f.; vgl. auch Waldmann/Hänni (EN 10), Rz. 12 zu Art. 22 RPG.
- ³⁸ Zum Ganzen: Cueni Christoph, Baubewilligungspflicht für temporäre und/oder geringfügige Bauten, Anlagen und Vorkehren, Von der Bau- zur Nutzungsbewilligung?, in: KPG-Bulletin 1+2 April/2000, S. 7 f.
- ³⁹ Muggli (EN 31), S. 61.
- ⁴⁰ Tschannen Pierre, Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 10.8.1993, WWF Schweiz und Schweizerischer Bund für Naturschutz (SBN) c. Flugschule P. AG, Gemeinde I. und Regierungsrat des Kantons Schwyz (1A.174/1992), Urteilsbesprechung, in: AJP 1994, S. 86 ff.
- ⁴¹ Sergio Giacomini, Nutzungs- statt Baubewilligung, in: AJP 1994, S. 1405 ff. [Giacomini vertrat die damals vor Bundesgericht unterlegene Flugschule in den Verfahren vor dem Regierungsrat und dem Bundesgericht].
- ⁴² Waldmann/Hänni (EN 10), Rz. 2 zu Art. 22 RPG; vgl. Tschannen (EN 40), S. 86 f.
- ⁴³ Waldmann/Hänni (EN 10), Rz. 3 zu Art. 22 RPG.
- ⁴⁴ Vgl. dazu mit weiteren Hinweisen: Berner Mischa, Luzerner Planungs- und Baurecht, Diss. Bern 2011, S. 252 ff.
- ⁴⁵ Vgl. VB.2007.00353 vom 21. November 2007 insb. E. 7 (bestätigt mit Urteil des Bundesgerichts 1C_47/2008 vom 8. August 2008).
- ⁴⁶ Waldmann (EN 32), S. 41.