

Baubewilligungspflicht bei temporären Veranstaltungen

Auch temporäre Veranstaltungen können teilweise beträchtliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben. So kann eine temporäre Veranstaltung unter gewissen Umständen der Baubewilligungspflicht unterstehen, obwohl bauliche Massnahmen im konkreten Fall nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Patrik Louis
Juristischer Sekretär mbA
Generalsekretariat Sektion Recht
Baudirektion Kanton Zürich
Telefon 043 259 28 21
patrik.louis@bd.zh.ch

Siehe auch Artikel «Veranstaltungen umsichtig planen und bewilligen», Seite 21.

In der Dezemberausgabe von PBG Aktuell wird ein ausführlicherer Artikel des Autors zu rechtlichen Aspekten temporärer Veranstaltungen erscheinen.



Selbst eine Veranstaltung von kurzer Dauer, wie ein Motocrossrennen, kann unter die Baubewilligungspflicht fallen, wenn danach aufwendige Wiederherstellungsmassnahmen wie eine Bodenrekultivierung notwendig werden.
Quelle: Sean Rowe, Flickr CC (CC BY-NC-ND 2.0)

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

Hinzu kommen Nutzungen, bei denen der bauliche Charakter des Vorhabens eine untergeordnete Rolle spielt, die aber ebenfalls zum Teil erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben können. Zu diesen temporären Veranstaltungen zählen etwa Openair-Kinos, Musikfestivals oder Sportveranstaltungen im Freien, aber auch Freizeit-, Sport- und Erlebnisparcours sowie andere organisierte «Outdoor»-Aktivitäten in der Natur.

Beurteilung temporärer Nutzungskonflikte als Herausforderung

So vielfältig wie die neuen Nutzungsbedürfnisse sind auch die damit verbundenen Nutzungskonflikte. Für das Planungs-, Bau- und Umweltrecht mit seinen Steuerungsinstrumenten sind temporäre Nutzungen angesichts des ohnehin schon hohen Siedlungsdrucks eine Herausforderung. Es gilt, die verschiedenen Nutzungsinteressen im Rahmen des geltenden Rechts so aufeinander abzustimmen, dass absehbare Nutzungskonflikte rechtzeitig erkannt und wenn nicht ganz vermieden, so mindestens entschärft werden können. Der temporäre Charakter macht es häufig schwierig, die möglichen Auswirkungen der jeweiligen Nutzungen abzu-

schätzen und rechtlich einzuordnen. Viele temporäre Nutzungen sind unter planungs-, bau- und umweltrechtlichen Gesichtspunkten wenig problematisch. Es gibt aber Nutzungen, die aufgrund ihrer weitreichenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt vertieft geprüft und unter Umständen sogar der Baubewilligungspflicht unterstellt werden müssen.

Baubewilligungspflicht ...

Die Baubewilligungspflicht stellt sicher, dass Behörden ein Projekt vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung überprüfen können. Mit der Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens wird auch gewährleistet, dass betroffene Dritte ihre Rechtsansprüche wahren können. Dem Baubewilligungsverfahren unterstehen nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht nur die Errichtung und Änderung von Bauten und Anlagen, sondern auch blosser Nutzungsänderungen, die zwar ohne bauliche Vorkehrungen auskommen, aber dennoch erhebliche Auswirkungen auf Umwelt und Planung haben (vgl. BGE 119 Ib 222, E. 3a). Entscheidend ist, ob mit einem Vorhaben «so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht» (BGE 119 Ib 222, E. 3c).

... auch bei temporären Nutzungen

Auch temporäre Bauten und Anlagen können den Tatbestand der Bewilligungspflicht erfüllen, wenn sie eine ge-



Grosse (Kunst)Installationen im öffentlichen Raum können ebenfalls eine Baubewilligung benötigen, auch wenn sie nur während Wochen aufgestellt werden. Im Bild der viel diskutierte Hafenkran an der Limmat, 2016.
Quelle: Micha L. Rieser, Wikimedia Commons (Attribution license)

wisse Intensitätsschwelle erreichen. Dies trifft etwa auf Fahrnisbauten zu, «welche über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden» (BGE 118 Ib 1, E. 2c). Auch bei zeitweiligen Nutzungsänderungen ohne bauliche Massnahmen kann dies der Fall sein. So bejahte beispielsweise das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich 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 (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts vom 17.12.2009, VB.2009.00308, E. 3.2).

Jede Veranstaltung einzeln beurteilen

Welche temporären Veranstaltungsprojekte schliesslich einer Baubewilligungspflicht zu unterstellen sind, hängt stark vom konkreten Einzelfall ab. In einer Gesamtbetrachtung sind die möglichen Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt abzuschätzen. Allfällige (zusätzliche) 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 Bewilli-

gungspflicht für Veranstaltungen im Wald gemäss § 1 der Kantonalen Waldverordnung vom 28. Oktober 1998 [KWaV; LS 921.11]).

Selbstverständlich untersteht nicht jede temporäre Veranstaltung der Baubewilligungspflicht. Vielfach genügt es, allfällige raum- und umweltbezogene Auflagen in einer «einfachen» verwaltungsrechtlichen Bewilligung zu integrieren. Zu denken ist etwa an Auflagen zur Schonung des Bodens bei Montage und Abbau einer Festeinrichtung oder an Auflagen zur Abfallvermeidung bei grösseren Veranstaltungen (z. B. Verwendung von Mehrweggeschirr).

Worauf ist zu achten?

Wo eine Baubewilligungspflicht zur Diskussion steht, hängt diese mitunter von der Art und Intensität der jeweiligen Nutzung sowie der Empfindlichkeit am vorgesehenen Durchführungsort ab.

Die Intensität der Veranstaltung bemisst sich unter anderem anhand 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 zonenplanerische Vorga-

ben, allenfalls bereits bestehende (und baurechtlich bewilligte) Nutzungen sowie mögliche Interessen Dritter. So dürfte etwa 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.

Beispiele aus der Rechtsprechung

Das Verwaltungsgericht betrachtete etwa ein auf einen Monat befristetes Openair-Kino auf dem ausserhalb der Bauzone liegenden Gelände eines Hotel-Restaurants als baubewilligungspflichtig (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts vom 12.12.2005, VB.2005.00324). Umgekehrt verneinte das Baurekursgericht in einem anderen Fall eine Baubewilligungspflicht und sah die auf Aussenflächen eines Einkaufs- und Freizeitzentrums regelmässig durchgeführten Promotionsveranstaltungen von der ursprünglichen Baubewilligung für das Areal abgedeckt. Einzuholen sei nur eine «einfache» Polizeibewilligung (vgl. Entscheid des Baurekursgerichts vom 10.6.2011, BRGE I Nr. 0112/2011).

Faustregel

Ein einfaches «Rezept» für die Bestimmung baubewilligungspflichtiger temporärer Veranstaltungen gibt es zwar nicht. Festgehalten werden kann jedoch, dass die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens dann angezeigt ist, wenn sich anhand der oben genannten Beurteilungsaspekte (Intensität der Veranstaltung, Empfindlichkeit am Durchführungsort, tangierte Interessen) konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen eines bewilligungspflichtigen Sachverhalts ergeben. Im Zweifelsfall ist die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens angezeigt.

Fazit

Die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens ist mit Aufwand verbunden und verlangt von allen Beteiligten ein gewisses Grundverständnis für die Problematik. Sie bringt aber auch Vorteile. Den kommunalen Behörden gibt es einen rechtlich strukturierten Rahmen für die umfassende Abklärung des Vorhabens. Den Veranstaltern schafft es Rechtssicherheit für die Planung und Durchführung des Anlasses. Betroffenen Dritten ermöglicht es, allfällige Einwände frühzeitig einzubringen, was umgekehrt dem Veranstalter die Möglichkeit gibt, darauf zu reagieren.