

Umgang mit Missbräuchen im Bauwesen

Seminar im Hotel Weisskreuz, Thusis – Freitag, 16. September 2022

Leitfaden für Gemeindebehörden

Hilfestellung zum Vorgehen bei der Wiederherstellung
des rechtmässigen Zustands

Toni Broder, Raumplaner

Stauffer & Studach Raumentwicklung

Inhalt

- 1 Einleitung**
 - Was sind Missbräuche im Bauwesen?
 - Formen von Widerrechtlichkeiten
 - Das Problem

- 2 Hilfsmittel**
 - Wie gehe ich dagegen vor?
 - Gesetzliche Grundlagen
 - Bestandteile Leitfaden

- 3 Umsetzung**
 - Vorgehen in mehreren Schritten
 - Zu beachten (Besonderheiten)

- 4 Fazit**
 - Das Dilemma
 - Was es braucht ...
 - Widerrechtlich Bauen lohnt sich nicht!
 - Weitere Hilfsmittel

Was sind Missbräuche im Bauwesen?

Bauen und Nutzen ohne oder abweichend von Bewilligung oder Gesetzen



Abweichend von
Regelbauweise-
bestimmungen /
Gestaltungsvorgaben



«Zu» lautes
(mässig störendes)
Gewerbe
neben lärm-
empfindlicher
Wohnnutzung
(Nutzungs-
vorgaben im
Lärmschutz)



Bauen über
die Zonen- resp.
Bauzonengrenze
hinaus



Nicht einhalten von
Nutzungs-
beschränkungen
(Erst- und Zweit-
wohnungsbau)

Bilder: Espace Suisse, Raum & Umwelt, Februar 1/2018

Was sind Missbräuche im Bauwesen?

Bauen und Nutzen ohne oder abweichend von Bewilligung oder Gesetzen



Ortsuntypische, störende Bepflanzungen (inner- und ausserhalb Bauzone)



Ablagerungen, wilde Lagerplätze bspw. Maschinen- und Baudepot in der Landwirtschaftszone



Unzulässige Maiensäss-/Stallausbauten sowie Infrastrukturen (Quellfassungen, Leitungen, Wege, Strassen etc.)
Vielfach Schutzgüter betroffen (TWW, Wald etc.)



Rein industrielle, bodenunabhängige Produktion in der Landwirtschaftszone

Bilder: Espace Suisse, Raum & Umwelt, Februar 1/2018

Formen von Widerrechtlichkeiten

Drei Fallgruppen

rechtliche Bauten und Anlagen (oder Bautätigkeiten)

Die meisten Fälle !!

Spezialfall !!

Fall 1	Fall 2	Fall 3
formell und materiell rechtswidrig	formell rechtswidrig, materiell rechtmässig	formell rechtmässig, materiell rechtswidrig
⊖ Bauen ohne / in Abweichung Baubewilligung (und Zusatzbewilligungen)	⊖ Bauen ohne / in Abweichung Baubewilligung (und Zusatzbewilligungen)	⊕ Bauen gemäss Baubewilligung (und Zusatzbewilligungen)
⊖ Resultat widerspricht dem materiellen Planungs-, Bau- und Umweltrecht	⊕ Resultat entspricht dem materiellen Planungs-, Bau- und Umweltrecht	⊖ Resultat widerspricht dem materiellen Planungs-, Bau- und Umweltrecht

→ Widerruf der Bewilligung nötig ...
«hohe Hürden» sind dabei zu nehmen...

Tabelle: Stauffer & Studach Raumentwicklung, Toni Broder 08.09.2022

Das Problem

Halten sich Bauherren / Bauwillige nicht an die Gesetze des Planungs-, Bau- und Umweltrechts sowie nicht an Pläne resp. Bewilligungen und Verfügungen der Behörden, dann:

- ⊘ **kommt es zu Missständen und zu ungleichen Verhältnissen** gegenüber denen, die sich daran halten und korrekt verhalten;
 - ⊘ **wird das komplexe Planungs- und Rechtssystem unterlaufen;**
 - ⊘ **leidet die Glaubwürdigkeit des Systems und der Behördentätigkeiten** (insbesondere, wenn widerrechtliche Zustände nicht behoben werden...);
 - ⊘ **sinkt letztlich die Hemmschwelle** gegenüber widerrechtlichen Bautätigkeiten immer weiter → **«zuerst bauen, dann schauen».**
- !** **Einhaltung demokratischer Gesetze und Pläne der Raumplanung ist wichtig** für die Umsetzung des zentralen Trennungsgrundsatzes von Bau- und Nichtbaugelände sowie für eine trag- und zukunftsfähige Raumentwicklung einer Gemeinde
→ **Widerrechtlichkeiten sollen / müssen daher grundsätzlich behoben und der rechtmässige Zustand wiederhergestellt werden !**

Wie gehe ich dagegen vor?

«Einfach» wäre ja schön ...



Bild: Jupiterimages Stock-Kollektion, Daniel Leiser, 10.10.2007



Bild: dpa, Uta Knapp, 21.07.2017

Vorgehen ist viel komplexer ...

Immerhin, inner- und ausserhalb Bauzone ist es grundsätzlich immer gleich!

Bundesverfassung (BV; SR 101)

Grundprinzipien des rechtsstaatlichen Handelns

Art. 5 Abs. 1 Gesetzmässigkeit

Art. 5 Abs. 2 öffentliches Interesse / Verhältnismässigkeit

Art. 36 Einschränkungen von Grundrechten

Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (KRG; BR 801.100)

Art. 73 Abs. 3 Siedlung und Landschaft: Verunstaltung / mangelhafter Unterhalt

Art. 79 Abs. 4 Eine ausgehend von Bauten unmittelbare Gefahr für Mensch / Tier

Art. 93 Verantwortlichkeiten, Haftung

Art. 94 Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands

Art. 95 Busse

Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden (KRVO; BR 801.110)

Art. 60 Kontrolle der Bauausführung, Bauabnahme

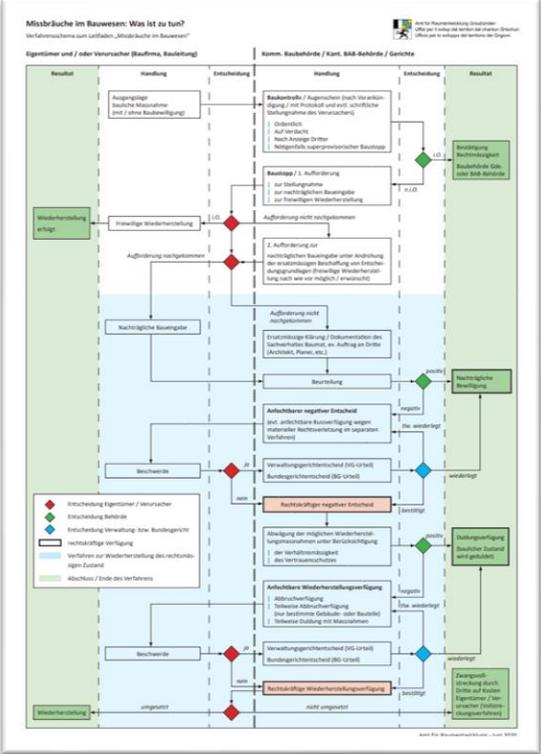
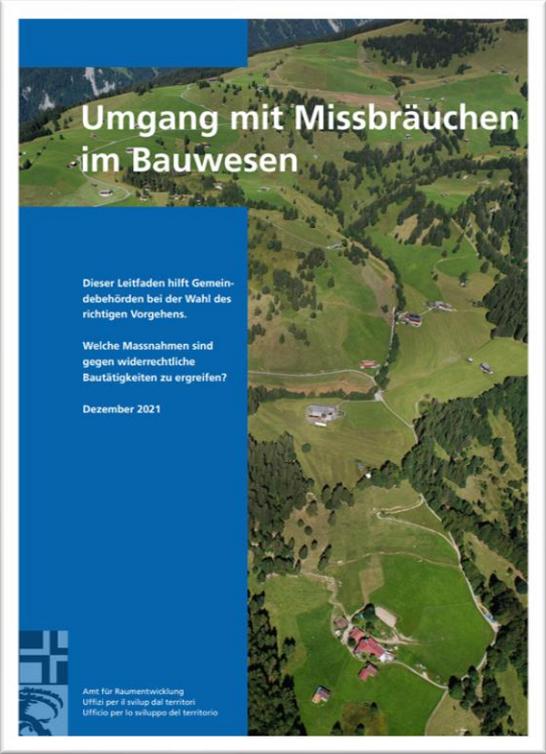
Art. 61 Baurechtswidrige Zustände

Bestandteile Leitfaden

Hauptbroschüre
Stand Dezember 2021

Verfahrensschema
Stand Juni 2020

Faltblatt – 5 Schritte
Stand Dezember 2021



Umgang mit Missbräuchen im Bauwesen

1. **Baustopp und Durchführung nachträgliches Baubewilligungsverfahren**

1.1 **Baukontrolle und Baustopp**

Formell oder materiell vorschriftswidriger Zustand festgestellt oder Anzeige erhalten?

Ankündigung der Baukontrolle (Bei möglicher Verletzung des Zwecks auch ohne Ankündigung) und ggf. mündlicher (superprovisorischer) Baustopp

Durchführung Baukontrolle (Art. 60 und 61 KRVO)

Dringender Fall? → Erlass superprovisorischer Baustopperklärung durch einzelnes Mitglied der Baubehörde/ Gemeindeglieder/Baumstichter

Keine Unrechtmässigkeit bei der Baukontrolle festgest. → Bestätigung der Rechtmässigkeit (vor Ort) durch Baubehörde und Aufhebung Baustopp

Feststellung von Bauzität ohne Bewilligung und/oder abweichend von Plänen/Auflagen

Eröffnung schriftliche Baustellungverfügung mit Rechtmittelbelehrung

Aufforderung zur Stellungnahme und zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs inoert Frist

Korrektur Adressat erfasst?

- Bauherrschaft, Eigentümer, sonstige Berechtigte/Beauftragte (Art. 53 Abs. 1 KRVO)
- Auskunft beim Grundbuchamt oder beim ausführenden Unternehmen, wenn Bauherrschaft oder Eigentümer unbekannt

Missachtung der Baustellungverfügung?

- Erlass weiterer vorsorglicher Massnahmen → z. B. Versiegelung und andere Zwangsmassnahmen
- Weitere: Plombierung, Räumung Bauteile, Beschlagnahme mobiler Gegenstände, Betriebsentstellung, Nutzungsverbot, etc.
- Wenn notwendig: Beizug der Kantonspolizei

Anwendbares Verfahren für vorsorgliche Massnahmen:

- Zuständigkeit (Art. 5 Abs. 2 VRG): Vorsitzender der Baubehörde (Verfahrensstelle) oder Baubehörde selbst, in dringenden Fällen auch einzelne Mitglieder, Gemeindeglieder oder Baumstichter

1.2 **Beurteilung der Rechtmässigkeit und Rechtswidrigkeit**

Beurteilungsgrundlagen: Angaben und Unterlagen der angehörten Person und die durch die Baubehörde beschafften und erstellten Unterlagen (ggf. durch beauftragte Dritte)

Falls Bauarbeiten nicht baubewilligungspflichtig (formell rechtmässig) oder ohne Nachforderung von Unterlagen bewilligungsfähig (z. B. Minderverfahren): → Bestätigung Rechtmässigkeit und ggf. Erlass Baubewilligung und Aufhebung Baustopp

Unterlagen die ausgeführten Arbeiten dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren (formelle Rechtmässigkeit) → Feststellung der formellen Rechtmässigkeit und Aufforderung zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs

Wenn Rechts- und Sachlage klar → Aufforderung zur freiwilligen Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands und Eröffnung Baustufenverfahren wegen Verletzung des Verfahrensrechts

1.3 **Nachträgliches Baugesuch**

Anforderungen an nachträgliche Baugesuch:

- Bestandespläne des ursprünglichen und aktuellen Zustands und alle weiteren Unterlagen gem. Art. 42 KRVO
- Ggf. notwendige Gesuche für Zusatzbewilligungen

Kommt die Bauherrschaft der Aufforderung zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs nicht nach?

Bilder: Amt für Raumentwicklung Graubünden, Download 08.09.2022

Vorgehen in mehreren Schritten

1. **Baukontrolle** (Sachverhalt dokumentieren)
 2. **Baustopp** (bei laufenden Bautätigkeiten)
 3. **Nachträgliches Baugesuch** (Grundlage für Beurteilung)
 4. **Baubewilligungsverfahren** (Feststellen der Bewilligungsfähigkeit)
 5. **Wiederherstellungsverfahren**
(Anordnung Wiederherstellung oder ausnahmsweise Duldung)
- Kann auch als **nur ein Schritt** gesehen werden

Neben- und Folgeverfahren

- Busse (Bussverfahren) – nach Feststellung Rechtswidrigkeit (bis 40'000.-)
- Zwangsvollstreckung / Ersatzvornahme (Art. 94 KRG, auch 73, 79 KRG)
- Sanktionen nach Spezialerlasse (USG etc.) oder Strafgesetzbuch (StGB)
Bspw. Einzug von Gewinn – Art. 95 Abs. 1 KRG i.v.m. Art. 70 StGB

Zu beachten (Besonderheiten)

Zentrale Massnahme gegen Widerrechtlichkeit	Weitere (notwendige) Bearbeitungsschritte	Verfahren / Rechtliches Gehör
<p>Baukontrolle</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordentlich, auf Verdacht oder nach Anzeige - Sachverhalt aufnehmen und dokumentieren <p>Nachträgliches Baugesuch einverlangen</p>	<p>Falls erforderlich, auch zu verbinden mit:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Baustopp (sofern Bautätigkeiten noch im Gange sind) - Abbruch- und Nutzungsverbote - Versiegelungen 	<p>Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme einräumen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ergebnisse Baukontrolle (Dokumente, Protokolle, Fotos etc.) - Angemessene Frist setzen (ca. 14-21 Tage)
<p>Bewilligungsfähigkeit feststellen mittels nachträglichem Baubewilligungsverfahren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nachträgliches Verfahren ist grundsätzlich immer durchzuführen ! - Gemäss Baueingabe, inkl. Dokumente Baukontrolle - Bei fehlender Baueingabe: Auf eigens erstellter Grundlage (Erhebungsaufwand geht zu Lasten des Verursachers) 	<p>Prüfen ob:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Materiell bewilligungsfähig (ordentliche Baubewilligung) - Ausnahmebewilligung möglich - Ablehnung mit erforderl. Eröffnung Wiederherstellungsverfahren <p>(Auch Teilbewilligung resp. Teiblehnung sind möglich)</p>	<p>Ordentliches Baubewilligungsverfahren (ausserhalb Bauzone: BAB-Verfahren)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin-top: 10px;"> <p>! Besondere Ausnahmehandhabung Verkürzte Behandlung bei Einsicht des Verursachers und in Aussicht stehender freiwilliger Wiederherstellung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - allf. im vereinfachten Verfahren - und per Vereinbarung (einvernehmliche Lösung) </div>

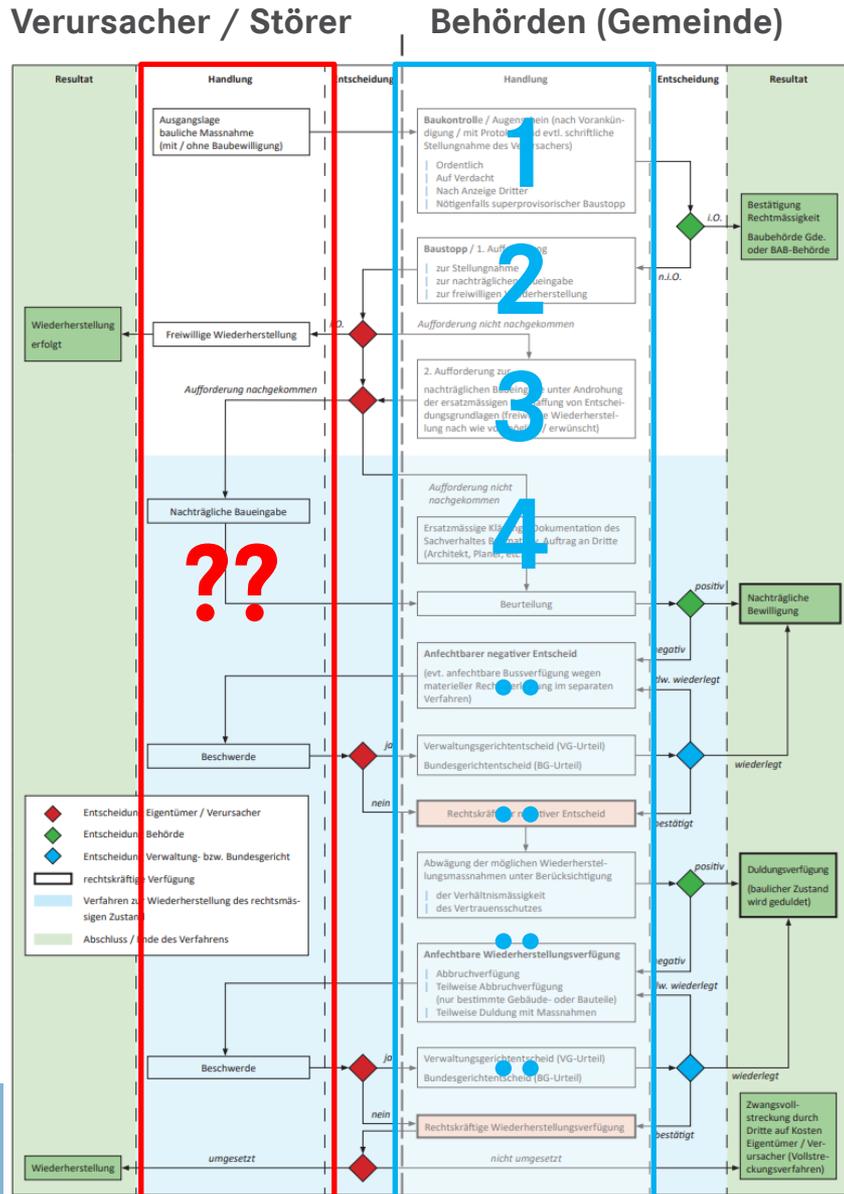
Tabelle: Stauffer & Studach Raumentwicklung, Toni Broder 15.09.2022

Zu beachten (Besonderheiten)

Zentrale Massnahme gegen Widerrechtlichkeit	Weitere (notwendige) Bearbeitungsschritte	Verfahren / Rechtliches Gehör
<p><i>Bei rechtskräftiger Ablehnung / Teilablehnung:</i></p> <p>Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands</p> <p>Ist grundsätzlich „immer“ wiederherzustellen, weil im hohen öffentlichen Interesse! (v.a. bei schweren Vergehen)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Frist i.d.R. 3-6 Monate (+) (mit Option auf Verlängerung) - Grundsatz: Verursacher soll selbst umsetzen ... 	<p>Prüfen, ob die im Detail erforderl. Massnahmen notwendig und verhältnismässig sind.</p> <p>Kriterien:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mass der Abweichung (Schwere des Vergehens) - Guter oder böser Glaube (Vertrauensschutz) - Rechtsgleichheit (Gleichbehandlung) - Zeitlicher Faktor (Verjährungsfrist 10 Jahre ab rechtskräftiger Ablehnung) 	<p>Wiederherstellungsverfahren Art. 94 KRG (inner- und ausserhalb Bauzone)</p> <p>Zwingend vor der Eröffnung der Wiederherstellungsverfügung:</p> <p>Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme einräumen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verfügungsentwurf (ausformuliert) - Angemessene Frist setzen (ca. 14-21 Tage)
<p><i>Wenn Verursacher nicht umsetzt:</i></p> <p>Zwangsvollstreckung / Ersatzvornahme umsetzen</p> <p>Per Vollstreckungsverfügung und anschliessendem Eintreiben Vollstreckungskosten</p>	<p>Auf Basis vorgängig eingeholter Offerten / Kostenschätzung</p> <p>Frist setzen für letztmögliche eigenständige Wiederherstellung: 3-6 Mt. (mit Option auf geringfügige Verlängerung bei triftigen Gründen)</p>	<p>Zwingend vor der Eröffnung der Vollstreckungsverfügung:</p> <p>Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme einräumen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verfügungsentwurf (ausformuliert) - Angemessene Frist setzen (ca. 14-21 Tage)

Tabelle: Stauffer & Studach Raumentwicklung, Toni Broder 15.09.2022

Fazit | Das Dilemma



Behörden

Sind in der Pflicht zu handeln, aber...

- das Ganze ist sehr aufwendig und fehleranfällig...
- führt meist zu Aufruhr und hohen Kosten... (politisch brisant, auch weil man sich meist gut kennt)
- dies verleitet zu... «auf die lange Bank schieben», gänzlich untätig bleiben, bis hin zu dulden...

Verursacher / Störer

«zuerst bauen, dann schauen»

- im wortwörtlichen Sinne...
- Kooperation «leider» nur freiwillig

In der Wüste brauche ich...

1. Karte / Wegbeschreibung und Kompass zur Navigation
2. Ortskundigen zwecks Umgehung von Fallen, Irrwegen, gefährliche Fauna/Flora etc.
(→ *ausser ich bin selber befähigt...*)
3. Durchhaltewillen, Geduld und Ausdauer um zu überleben und in die gewohnte Umgebung zurückzufinden

Bei WIB's brauche ich...

1. Leitfaden mit Beilagen als «Wegkarte» zur Rechtmässigkeit
2. Kundigen mit Distanz zum Verursacher-Störer, daher Auslagerung an Rechtsdienstleister empfohlen!
(→ *ausser ich bin selber befähigt...*)
3. Durchhaltewillen (Hartnäckigkeit), Geduld und Ausdauer um ans Ziel zu gelangen und glaubwürdig zu bleiben (→ Gleichbehandlung)

Bild: Panamint Valley, Kalifornien USA, picture-alliance/dpa, 26.08.2022

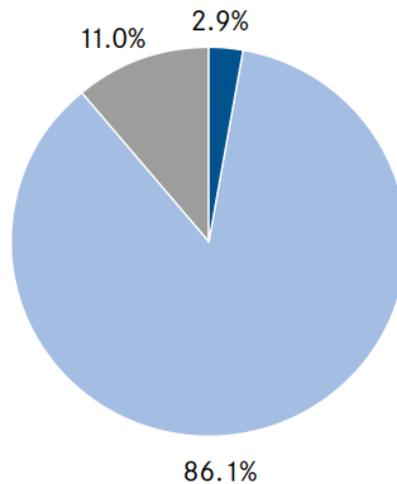
Fazit | Widerrechtlich Bauen lohnt sich nicht !

4

Ausgang Beschwerden gegen Wiederherstellungsanordnungen
vor Bundesgericht 2010 – 2016 (über 50 Beschwerdefälle)

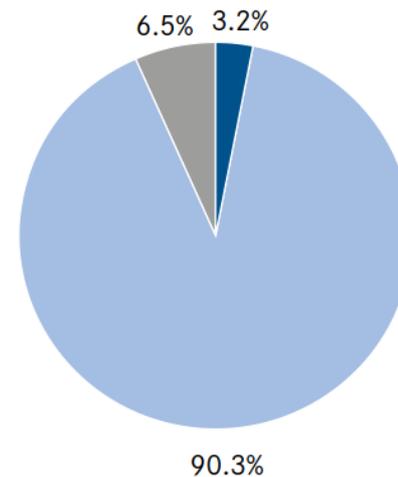
Fälle innerhalb Bauzone

- zugunsten der Wiederherstellung
- zuungunsten der Wiederherstellung
- teilweise gutgeheissen



Fälle ausserhalb Bauzone

- zugunsten der Wiederherstellung
- zuungunsten der Wiederherstellung
- teilweise gutgeheissen



Grafiken: Espace Suisse, Raum & Umwelt, Februar 1/2018 – S. 10

Weitere Hilfsmittel

«Bauen ohne Bewilligung»

mit Bundesgerichtsentscheiden 2010 – 2016

VLP-ASPAN → Neu: [Espace Suisse](#)

FEBRUAR 1/2018

RAUM & UMWELT

DOSSIERS ZUR RAUMENTWICKLUNG



Bild: Espace Suisse, Download 08.09.2022

Siehe auch:

[Literaturverzeichnis](#)

Seite 21 im Leitfaden

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Toni Broder, Raumplaner

t.broder@stauffer-studach.ch

081 555 32 87

- war 13 Jahre Kreisplaner Viamala / Puschlav
im Amt für Raumentwicklung Graubünden
- betreute und unterstützte die Gemeinden u.a. bei
verschiedenen Fällen widerrechtlicher Bautätigkeiten