

Inhaltsverzeichnis

Dank	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Rechtsquellenverzeichnis	XXI
Literaturverzeichnis	XXVII
Verzeichnis der Materialien und amtlichen Publikationen	XXXIII

Einleitung	1
-------------------------	----------

1. Teil: Grundsätze des intertemporalen Verwaltungsrechts	3
--	----------

§ 1 Ausgangslage und Fragestellung	5
---	----------

I. Recht im Spannungsfeld zwischen Stabilität und Wandel	5
II. Grundsatz der jederzeitigen Abänderbarkeit des Rechts	5
1. Allgemeines	5
2. Besonderheiten in Bezug auf die Änderung von Raumplänen	8
2.1. Richtpläne	8
2.2. Nutzungspläne	9
III. Frage nach dem anwendbaren Recht im zeitlichen Ablauf	13
1. Anwendung von altem oder neuem Recht	13
2. Schrankenrecht oder Verweisungsrecht	13

§ 2 Zeitlicher Geltungsbereich des Rechts	15
--	-----------

I. Rechtswirkungen während der Dauer des Inkraftseins	15
1. Inkrafttreten	15
2. Ausserkrafttreten	15
II. Intertemporale Einführungs- und Übergangsregelungen	16
1. Vorrang einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung	16
2. Rückgriff auf ungeschriebene intertemporale Rechtsgrundsätze	18
3. Insbesondere: Rechtsänderungen während hängiger Verfahren	19
3.1. Rechtsänderungen im erstinstanzlichen Verfahren	20
3.2. Rechtsänderungen im Rechtsmittelverfahren	21
3.3. Exkurs: Änderungen von Verfahrensvorschriften	22
III. Rückwirkung	23
1. Allgemeines	23
2. Echte Rückwirkung	23

2.1. Begriff.....	23
2.2. Grundsatz des Verbots der echten Rückwirkung.....	24
2.3. Ausnahmsweise Zulässigkeit der echten Rückwirkung	25
3. Unechte Rückwirkung.....	26
3.1. Begriff.....	26
3.2. Grundsatz der Zulässigkeit der unechten Rückwirkung.....	27
IV. Vorwirkung.....	28
1. Allgemeines	28
2. Positive Vorwirkung.....	28
2.1. Begriff.....	28
2.2. Begünstigende und belastende positive Vorwirkung.....	29
2.3. Verbot der positiven Vorwirkung	31
2.4. Ausnahmsweise Zulässigkeit der positiven Vorwirkung?	34
a) Relativierungen in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung	34
b) Relativierungen in der Lehre.....	38
2.5. Exkurs: Berücksichtigung künftigen Rechts im Rahmen der Auslegung geltenden Rechts	41
3. Negative Vorwirkung	41
3.1. Begriff.....	41
3.2. Belastende negative Vorwirkung.....	43
3.3. Beschränkte Zulässigkeit der negativen Vorwirkung	44
3.4. Sonderrolle des Raumplanungs- und Baurechts.....	47
a) Zeitintensives, mehrstufiges Planungsverfahren	47
b) Fehlende Abstraktheit von Raumplänen.....	48
c) Bauten als irreversible, besitzstandsgeschützte Fakten	49
d) Rückwirkung als untaugliches Plansicherungsmittel	51
4. Abgrenzungsschwierigkeiten im Bereich der Vorwirkung.....	52
4.1. Problem.....	52
4.2. Ausgewählte Beispiele aus der Judikatur.....	52
a) Negative Vorwirkung von Baumschutzvorschriften.....	52
b) Positive Vorwirkung des Gestaltungsplans Uto Kulm.....	54
c) Positive Vorwirkung von Vorschriften zur Förderung der Hotellerie.....	55
4.3. Würdigung	57
V. Fazit.....	60
 2. Teil: Institut der planungsrechtlichen Baureife	61
 § 3 Einordnung in das zürcherische Rechtsgefüge	63
I. Element der Baureife.....	63

II.	Grundnorm von § 233 PBG	64
1.	Grundvoraussetzung für die Bebaubarkeit eines Grundstücks.....	64
2.	Erstellung von Bauten und Anlagen.....	65
2.1.	Neubauten, Ersatzbauten und Wiederaufbauten.....	65
2.2.	Begriff der Bauten und Anlagen	66
3.	Wesentliche Umbauten und Nutzungsänderungen	67
3.1.	Umbauten und Nutzungsänderungen	67
3.2.	Wesentliche Abweichung von den bisherigen Verhältnissen.....	68
3.3.	Anwendung auf vorschriftskonforme und vorschriftswidrige Verhältnisse	70
4.	Massgebender Zeitpunkt für das Vorliegen der Baureife	71
§ 4	Grundlagen der planungsrechtlichen Baureife.....	75
I.	Begriff und Zweck	75
1.	Legaldefinition	75
2.	Zweck.....	75
II.	Wirkungen.....	76
1.	Negative Vorwirkung in Form einer beschränkten Bausperre.....	76
2.	Weitere Nebenwirkungen	79
III.	Rechtliche Grundlagen	79
1.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	79
2.	Gesetzliche Grundlagen	80
2.1.	Allgemeines	80
2.2.	Entstehungsgeschichte und bisherige gesetzgeberische Entwicklung	80
a)	Vor Erlass des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG).....	80
b)	Ursprüngliche Fassung gemäss PBG vom 7. September 1975.....	81
c)	Teilrevision des PBG vom 20. Mai 1984	82
d)	Teilrevision des PBG vom 1. September 1991.....	84
e)	Neues Gemeindegesetz vom 20. April 2015	85
f)	Fazit.....	85
2.3.	Entwicklung der Rechtsprechung	87
2.4.	Kritik am status quo	88
§ 5	Voraussetzungen der planungsrechtlichen Baureife	91
I.	Vorbemerkungen.....	91
II.	Planungsrechtliche Festlegungen.....	91
1.	Planungen.....	91
2.	Bauvorschriften mit planerischem Gehalt.....	95

3. Nicht erfasste Vorschriften und Massnahmen	99
III. Fehlende oder durch den Gemeindevorstand beantragte planungsrechtliche Festlegungen	100
1. Fehlende Planungen	100
2. Durch den Gemeindevorstand beantragte Planänderungen	101
2.1. Zu ändernde planungsrechtliche Festlegungen	101
2.2. Willenserklärung des Gemeindevorstands als Ausgangspunkt	103
a) Allgemeines	103
b) Parlamentarische Vorstösse auf Planänderung	105
c) Planungsinitiativen von Stimmbürgern	107
d) Analoge Anwendung auf kantonale und regionale Planänderungen	110
2.3. Hinreichender Konkretisierungsgrad	110
2.4. Ernsthafte Realisierungschancen	117
IV. Nachteilige Beeinflussung durch bauliche Massnahmen	119
1. Nachteiligkeit	119
1.1. In Bezug auf eine noch fehlende Planung	120
1.2. In Bezug auf eine zu ändernde Planung	120
1.3. Massgeblichkeit des Regelungsgegenstands der künftigen Planung	121
a) Flächenausscheidungspläne	121
b) Bauvorschriften mit planerischem Gehalt	122
1.4. Keine bloss geringfügige Abweichung von der künftigen Planung	123
1.5. Ermessensspielraum der kommunalen Baubehörde	124
1.6. Ausgewählte Spezialfälle	125
2. Beschränkung auf bauliche Massnahmen	126
2.1. Von § 234 PBG erfasste Massnahmen	126
2.2. Von § 234 PBG nicht erfasste Massnahmen	128
a) Nicht bewilligungspflichtige bauliche Massnahmen	128
b) Andere tatsächliche und rechtliche Änderungen an Grundstücken	128
c) Entgegenstehende planungsrechtliche Festlegungen	129
V. Beginn und Dauer des Präjudizierungsverbots	130
1. Fristauslösender Zeitpunkt	130
2. Dreijahresfrist	131
3. Kumulation mit anderen Plansicherungsmassnahmen	133
3.1. Grundsatz: Kumulationsverbot	133
3.2. Relativierungen	134
3.3. Würdigung	136

§ 6 Planungsrechtliche Baureife im Verfassungskontext	139
I. Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie	139
1. Eingriff in die Eigentumsgarantie	139
2. Rechtfertigung des Eingriffs	139
2.1. Gesetzliche Grundlage	140
2.2. Öffentliches Interesse	142
2.3. Verhältnismässigkeit	143
2.5. Fazit	144
2.6. Entschädigung infolge materieller Enteignung?	145
II. Vereinbarkeit mit der Wirtschaftsfreiheit und weiteren Freiheitsrechten	146
1. Tangierung der Wirtschaftsfreiheit	146
2. Tangierung weiterer Freiheitsrechte?	147
III. Vereinbarkeit mit der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz	148
1. Beeinträchtigung von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz	148
2. Relativierungsansätze	149
3. Vertrauensschutzrechtlicher Entschädigungsanspruch?	151
IV. Vereinbarkeit mit dem Rechtsmissbrauchsverbot	154
V. Vereinbarkeit mit dem Gebot der Rechtsgleichheit und dem Willkürverbot	155
VI. Vereinbarkeit mit dem Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsverbot	157
§ 7 Planungsrechtliche Baureife und hängige Verfahren	159
I. Problem	159
II. Rechtliche Ausgangslage	159
1. Antrag auf Planänderung als neue Tatsache	159
2. Massgeblicher Zeitpunkt in Bezug auf die Sachlage	160
2.1. Baubewilligungsverfahren	160
2.2. Rekursverfahren vor Baurekursgericht	160
2.3. Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht	160
2.4. Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht	162
3. Abgrenzung zu Rechtsänderungen während hängiger Verfahren	162
III. Antrag auf Planänderung während eines Baubewilligungsverfahrens	164
1. Negative Vorwirkung als zwingende Rechtsfolge	164
2. Terminologische Differenzierungen	165
IV. Antrag auf Planänderung während eines Rechtsmittelverfahrens	167
1. Kantonales Rechtsmittelverfahren	167
1.1. Verwaltungsgerichtliche Praxis: «Intertemporale Anwendung des § 234 PBG»	167
1.2. Ausgewählte Beispiele aus der Judikatur	170
a) Bejahung überwiegender öffentlicher Interessen	170

b) Bejahung überwiegender privater Interessen	173
2. Rechtsmittelverfahren vor Bundesgericht	176
V. Kritische Würdigung	179
1. Latente Rechtsunsicherheiten.....	179
1.1. Widerspruch zum gesetzlichen Novenverbot.....	179
1.2. Verwässerung des baurechtlichen Rügeprinzips	181
1.3. Abhängigkeit von prozessualen Zufälligkeiten und Taktiken	182
1.4. Interessenabwägung im konkreten Einzelfall als grosse Unbekannte	183
1.5. Zwischenfazit.....	184
2. Fehlende Zeitgemässheit aufgrund gewandelter Verhältnisse.....	184
2.1. Veränderte bauliche Rechtswirklichkeit im Kanton Zürich	184
2.2. Rechtswandel auf Bundesebene.....	185
2.3. Veränderte Planungstätigkeit.....	186
2.4. Zwischenfazit.....	187
3. Lösungsvorschläge.....	188
3.1. Revision der §§ 234–235 PBG.....	188
3.2. Änderung der verwaltungsgerichtlichen Praxis	191
3. Teil: Alternative Plansicherungsmassnahmen	195
§ 8 Plansicherungsmassnahmen auf Bundesebene.....	197
I. Vorbemerkungen.....	197
II. Planungszone nach Art. 27 RPG.....	197
III. Vorübergehende Nutzungszonen nach Art. 37 RPG.....	202
IV. Vorläufige Regelungen nach Art. 36 Abs. 2 RPG	203
V. Exkurs: Landsicherungsmassnahmen.....	204
§ 9 Plansicherungsmassnahmen im Kanton Zürich.....	207
I. Vorbemerkungen.....	207
II. Planungszone nach § 346 PBG.....	207
1. Grundlagen.....	207
2. Abgrenzung zum Institut der planungsrechtlichen Baureife.....	209
III. Quartierplanbann nach § 150 PBG.....	212
1. Grundlagen.....	212
2. Abgrenzung zum Institut der planungsrechtlichen Baureife.....	214
IV. Baulinienvorschrift von § 264 PBG.....	215
1. Grundlagen.....	215
2. Abgrenzung zum Institut der planungsrechtlichen Baureife.....	216

V.	Exkurs: Landsicherungsmassnahmen.....	218
1.	Bau- und Niveaulinien nach §§ 96–110 PBG	218
2.	Ski- und Schlittellinien nach §§ 111–113 PBG.....	220
3.	Werkplan nach §§ 114–119 PBG	221
4.	Vorsorgliches Bauverbot nach §§ 120–122 PBG	222
§ 10	Plansicherungsmassnahmen in anderen Kantonen	225
I.	Vorbemerkungen.....	225
II.	Übersicht über die kantonalen Regelungen.....	225
1.	Planungszonen	225
1.1.	Allgemeines	225
1.2.	Geltungsdauer und andere zeitliche Detailvorschriften	226
1.3.	Intertemporale Regelungen	227
1.4.	Ausgewählte kantonale Besonderheiten.....	230
2.	Bausperren	232
2.1.	Allgemeines	232
2.2.	Geltungsdauer und Fristbeginn	233
2.3.	Grundsatz der Planbeständigkeit.....	235
2.4.	Positive Vorwirkung.....	236
2.5.	Entschädigungsregelungen.....	237
3.	Sistierung von Baugesuchen	238
3.1.	Allgemeines	238
3.2.	Subsidiäre Plansicherungsmassnahme	239
3.3.	Ausgewählte kantonale Besonderheiten.....	240
4.	Weitere kantonale Sicherungsmittel.....	242
III.	Gegenüberstellung zur zürcherischen Lösung	244
1.	Grundsätzliche Feststellungen de lege lata	244
2.	Handlungsbedarf und Handlungsoptionen de lege ferenda.....	246
2.1.	Kumulation von Plansicherungsmassnahmen	246
2.2.	Umgang mit hängigen Baugesuchen.....	247
2.3.	Beginn der negativen Vorwirkung.....	247
4. Teil:	Schlussbetrachtungen	251
§ 11	Ergebnisse.....	253
I.	Besondere Empfindlichkeit von Raumplänen.....	253
II.	Entscheidende Bedeutung der Rechtsprechung.....	254
III.	Fragliche Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit der geltenden Rechtslage im Umgang mit hängigen Baugesuchen.....	255