

# Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Literaturhinweise	XXV
Wichtige amtliche Publikationen	XXXI
Abkürzungsverzeichnis	XXXIII

<b>1. Teil: Grundlagen</b>	1
§ 1 Begriffe	1
§ 2 Entwicklung des Raumplanungs- und Baurechts	3
§ 3 Kompetenzverteilung im Raumplanungs- und Baurecht	17
§ 4 Ziele und Grundsätze der Raumplanung	21
<b>2. Teil: Raumplanungsrecht</b>	29
§ 5 Raumplanung des Bundes	29
§ 6 Raumplanung der Kantone und Gemeinden	34
<b>3. Teil: Erschliessungsrecht</b>	125
§ 7 Begriff und Funktionen der Erschliessung	125
§ 8 Durchführung der Erschliessung	134
<b>4. Teil: Öffentliches Baurecht</b>	141
§ 9 Bauen ausserhalb der Bauzonen	141
§ 10 Bau- und Nutzungsvorschriften	175
§ 11 Baubewilligung	229
§ 12 Baubewilligungsverfahren	251
§ 13 Rechtswidrige Bauten und Anlagen	264

## Inhaltsverzeichnis

d) Kulturlandinitiative	14
e) Weitere Teilrevisionen	15
B. Mehrwertausgleichsgesetz	16
<b>§ 3 Kompetenzverteilung im Raumplanungs- und Baurecht</b>	<b>17</b>
I. Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes	17
II. Vollzug durch die Kantone	19
III. Vollzugskrise in der Raumplanung	19
<b>§ 4 Ziele und Grundsätze der Raumplanung</b>	<b>21</b>
I. Begriff, Rechtsnatur und Geltungsbereich	21
II. Planungsziele (Art. 1 RPG)	22
III. Planungsgrundsätze (Art. 3 RPG)	23
A. Landschaft	23
B. Siedlungen	24
C. Öffentliche Bauten und Anlagen	25
IV. Fazit: Ganzheitlicher, umfassender Ansatz der Raumplanung	26
 <b>2. Teil: Raumplanungsrecht</b>	 <b>29</b>
<b>§ 5 Raumplanung des Bundes</b>	<b>29</b>
I. Beschränkter Umfang	29
II. Sachpläne und Konzepte	29
A. Allgemeines	29
B. Sachpläne	30
C. Konzepte	32
D. Würdigung	33
<b>§ 6 Raumplanung der Kantone und Gemeinden</b>	<b>34</b>
I. Planerischer Stufenbau	34
II. Richtplanung	35
A. Funktion des Richtplans	35
B. Inhalt der Richtpläne	36
1. Mindestinhalt im Allgemeinen	36
a) Inhalt und Konkretisierungsgrad	36
b) Richtplanvorbehalt	37

## Inhaltsverzeichnis

2. Bereich Siedlung	38
a) Siedlungsgebiet	39
b) Abstimmung Siedlung/Verkehr	39
c) Siedlungsentwicklung nach innen	39
d) Dimensionierung der Bauzonen	40
3. Bereich Energie	40
C. Form der Richtpläne	41
D. Arten von Richtplänen	41
1. Unterscheidung nach Planungsebenen	41
2. Unterscheidung nach Teilrichtplänen	42
E. Verbindlichkeit der Richtpläne	43
1. Behördenverbindlichkeit	43
2. Auswirkungen auf die nachgeordnete Planung	43
a) Anordnungsspielraum	43
b) Geringfügige Abweichungen vom Richtplan	45
c) «Durchstossung» von Landwirtschafts-	
gebiet	45
III. Nutzungsplanung: Allgemeines	46
A. Begriff und Rechtsnatur des Nutzungsplans	46
B. Form der Nutzungspläne	47
C. Verbindlichkeit der Nutzungspläne	47
IV. Rahmennutzungsplanung	47
A. Begriff und Funktion	47
B. Zonentypen nach Bundesrecht	48
1. Bauzonen	48
a) Problematik	48
b) Überblick über die neue Regelung	50
c) Unmittelbare Anwendbarkeit	53
d) Anforderungen des Umweltschutzgesetzes	53
e) Baulandmobilisierung	54
f) Übergangsbestimmung; Sanktionen	55
g) Ausführungsrecht	57
2. Landwirtschaftszonen	59
3. Schutzzonen	60

## Inhaltsverzeichnis

4. Weitere Zonen nach kantonalem Recht	61
a) Allgemeines	61
b) Zürcher Weilerkernzonen	61
C. Zonentypen nach kantonalem Recht	62
1. Bauzonen	63
a) Kernzonen	63
b) Quartiererhaltungszonen	64
c) Zentrumszonen	65
d) Wohnzonen	66
aa) Wohnnutzung	66
bb) Andere Nutzungen	67
e) Industrie- und Gewerbebezonen	69
f) Zonen für öffentliche Bauten	70
2. Landwirtschaftszonen	70
3. Freihaltezonen	71
4. Erholungszonen	72
5. Reservezone	73
V. Sondernutzungsplanung	73
A. Begriff und Funktion	73
B. Arten von Sondernutzungsplänen	74
1. Gestaltungsplan	74
a) Zweck; Inhalt; Rechtswirkungen	74
b) Arten von Gestaltungsplänen	75
c) Gestaltungsplanpflicht	77
d) Änderung/Aufhebung von Gestaltungsplänen	78
e) Exkurs: kooperative Planungen	78
2. Sonderbauvorschriften	79
3. Exkurs: Arealüberbauung	80
4. Quartierplan	83
a) Zweck und Aufgaben des Quartierplans	83
b) Aufstellung des Quartierplans; Verfahren	84
c) Landzuteilung und Geldausgleich	85
d) Administrativkosten	86
e) «Superprivater» Quartierplan	86

## Inhaltsverzeichnis

5. Baulinien	87
a) Zweck und Funktionen; Verkehrsbaulinien insbesondere	87
b) Rechtswirkungen in Bezug auf neue Bauten im Baulinienbereich	88
c) Rechtswirkungen in Bezug auf bestehende Bauten im Baulinienbereich	90
VI. Festsetzung und Änderung von Raumplänen	91
A. Zuständigkeit und Verfahren	91
1. Mitwirkung der Bevölkerung	91
2. Zuständigkeiten	93
a) Kantonaler Richtplan	93
b) Regionale Richtpläne	94
c) Kommunale Richtpläne	95
d) Rahmennutzungspläne	95
e) Sondernutzungspläne	98
3. Prüfungsumfang im Rahmen des Genehmigungsverfahrens	98
4. Berichterstattungspflicht	99
B. Voraussetzungen der Planänderung	101
1. Ausgangslage: Spannungsfeld der Interessen	101
2. Folge: Mehrstufige Prüfung	102
a) Veränderte Situation	102
b) Überprüfung der Anpassungs- bedürftigkeit	103
c) Überwiegendes Interesse an einer Planänderung	103
VII. Wirtschaftliche Folgen der Planfestsetzung bzw. -änderung	105
A. Mehrwertausgleich	105
1. Allgemeines	105
2. Bundesrechtliche Mindestanforderungen	106
a) Abgabepflichtige Tatbestände	106
b) Abgabesatz	107
c) Fälligkeit der Abgabe	108

## Inhaltsverzeichnis

d) Zweckbindung	108
e) Ausnahmen	109
f) Verhältnis zur Grundstückgewinnsteuer	110
3. Mehrwertausgleichsgesetz des Kantons Zürich	110
a) Kantonaler Mehrwertausgleich	110
b) Kommunaler Mehrwertausgleich	111
B. Nachteilsausgleich	112
1. Entschädigung bei materieller Enteignung	112
2. Unterscheidung Auszonung – Nichteinzonung	113
3. Weiterer Nachteilsausgleich	115
VIII. Instrumente zur Sicherung der Planung	116
A. Planungszone	116
1. Bundesrecht	116
2. Kantonales Recht	117
B. Bausperre	119
1. Sicherung öffentlicher Werke und Anlagen	119
2. Institut der planungsrechtlichen Baureife	119
a) Zweck: Schutz vor negativer Präjudizierung	119
b) Voraussetzungen	120
aa) Planungsrechtliche Festlegung	120
bb) Hinreichender Konkretisierungsgrad	120
cc) Ernsthafte Realisierungschance	121
dd) Negative Präjudizierung	121
c) Dauer der negativen Vorwirkung	122
d) Sonderfall: Wirkung auf hängige Rechtsmittelverfahren	122
e) Kritische Würdigung	123
3. Quartierplanbann	123

<b>3. Teil: Erschliessungsrecht</b>	125
<b>§ 7 Begriff und Funktionen der Erschliessung</b>	125
I. Anforderungen an die Erschliessung	125
A. Bundesrechtlicher Erschliessungsbegriff	125
B. Konkretisierendes kantonales Recht	126
C. Selbständiges kantonales Recht	126
D. Ergänzende Anforderungen des Umweltschutz-	
gesetzes	127
E. Unterscheidung Groberschliessung –	
Feinerschliessung	127
1. Groberschliessung	127
2. Feinerschliessung	128
II. Funktionen der Erschliessung	129
A. Polizeiliche Funktion der Erschliessung	129
B. Erschliessung als «Scharnier» zwischen	
Nutzungsplanung und Baubewilligung	130
1. Erschliessung und Nutzungsplanung	130
2. Erschliessung und Baubewilligung	131
a) Erschliessung als Bauvoraussetzung	131
b) Exkurs: Privatrechtlich geordnete Zugänge	132
<b>§ 8 Durchführung der Erschliessung</b>	134
I. Erschliessungspflicht des Gemeinwesens	134
A. Grundsatz	134
B. Subsidiär: Privaterschliessung	134
II. Erschliessungsplanung	135
A. Planungspflicht	135
B. Groberschliessung	136
C. Feinerschliessung	136
III. Projektierung und Bau der Erschliessungsanlagen	137
IV. Finanzierung der Erschliessung	137

<b>4. Teil: Öffentliches Baurecht</b>	141
<b>§ 9 Bauen ausserhalb der Bauzonen</b>	141
I. Vorbemerkung	141
II. Trennungsgrundsatz und Konzentrationsprinzip	142
A. Inhalt und Bedeutung	142
B. Folgen	142
1. Materiellrechtliche Regelung des Bauens ausserhalb der Bauzonen	143
2. Bewilligungszuständigkeit	144
III. Zonenkonforme Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	145
A. Entwicklung	145
1. Ursprüngliche Konzeption	145
2. Gesetzesrevisionen	145
B. Landwirtschaftliche Nutzung im Allgemeinen	146
1. Bodenabhängige Bewirtschaftung	146
2. Innere Aufstockung	147
3. Bauten für den Wohnbedarf	149
4. Weitere Bauten und Anlagen	150
5. Generell: Bedürfnisnachweis, Interessenabwägung, längerfristiger Bestand	150
6. Nicht: Bauten und Anlagen für die Freizeitlandwirtschaft	152
C. Spezial-/Intensivlandwirtschaftszonen	152
D. Haltung und Nutzung von Pferden	153
E. Biogasanlagen	153
F. Solaranlagen	154
IV. Zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	155
A. Erfordernis der Ausnahmegewilligung	155
B. Verhältnis Ausnahmegewilligung – Planung	155
1. Ausnahmegewilligung und Planungspflicht	155
2. Umgehung von Art. 24 RPG durch planerische Massnahmen	157



## Inhaltsverzeichnis

C. Ausnahmetatbestände	159
1. Grundtatbestand	159
a) Anwendungsbereich	159
b) Voraussetzungen	160
aa) Standortgebundenheit	160
bb) Umfassende Interessenabwägung	162
2. Spezialtatbestände	162
a) Zweckänderungen ohne bauliche Massnahmen	162
b) Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe von landwirtschaftlichen Gewerben	163
c) Besitzstandsgarantie	165
aa) Begriff und Anwendungsbereich	165
bb) Erweiterte Besitzstandsgarantie	167
cc) Revision von 2011	169
dd) Besondere Konstellationen	171
d) Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung; schützenswerte Bauten und Anlagen	173
aa) Landwirtschaftsfremde Wohnnutzung	174
bb) Schützenswerte Bauten und Anlagen	174
e) Hobbymässige Tierhaltung	175
3. Einschränkende kantonale Regelungen	175
<b>§ 10 Bau- und Nutzungsvorschriften</b>	175
I. Allgemeines	175
A. Regelungsgegenstand	175
B. Verhältnis kantonaes/kommunales Recht	176
C. Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)	177
D. Grenzen staatlicher Regulierung	178
II. Bauvorschriften	179
A. Baubeschränkungsnormen	179
1. Funktion	179
2. Abstände	180
a) Grenzabstand	180
b) Institut des Näherbaurechts	184

## Inhaltsverzeichnis

c) Gebäudeabstand	185
d) Abstandsprivilegierung für Kleinbauten und Anbauten (bisher: «Besondere Gebäude»)	186
e) Strassen- und Wegabstand	188
f) Gewässerabstand	188
aa) Mindestgewässerabstand; Gewässerabstandslinien; Gewässerbaulinien	188
bb) Gewässerraum	189
g) Waldabstand	190
h) Exkurs: privatrechtliche Abstandsvorschriften	191
3. Fassadenhöhe und Gesamthöhe	192
a) Fassadenhöhe	192
b) Gesamthöhe	197
4. Gebäudelänge und -breite	197
5. Geschosse	198
a) Arten von Geschossen	198
b) Anrechenbarkeit und weitere Regelungen	201
6. Offene bzw. geschlossene Bauweise	202
B. Nutzungsziffern	203
1. Allgemeines	203
a) Begriff und Funktion	203
b) Ausnützungsübertragung	204
2. Ausnützungsziffer	206
3. Baumassenziffer	207
4. Überbauungsziffer	210
5. Grünflächenziffer (bisher: Freiflächenziffer)	211
C. Vorschriften über die Einordnung und Gestaltung	211
1. Bedeutung	211
2. Allgemeine Ästhetikvorschrift	212
a) Materieller Gehalt	212
b) Prozessuale Handhabung	213

## Inhaltsverzeichnis

3. Verschärfte Anforderungen im Zusammen-	215
hang mit Schutzobjekten	
a) Allgemein	215
b) In Kernzonen	215
4. Weitere Vorschriften über die Erscheinung	
von Gebäuden	216
a) Dachaufbauten	216
b) Untergeschosse	217
c) Solaranlagen	217
D. Vorschriften über die Wohn- und Arbeitshygiene	218
1. Mindestfläche und -höhe von Räumen	218
2. Belichtung, Belüftung und Besonnung	218
3. Schallschutz	218
4. Weitere Vorschriften	218
E. Sicherheitspolizeiliche Vorschriften	219
1. Brandschutz	219
2. Absturzsicherheit	220
F. Vorschriften über behindertengerechtes Bauen	220
1. Bundesrecht	220
2. Kantonales Recht	221
G. Vorschriften über Fahrzeugabstellplätze	222
1. Funktionen	222
2. Erfüllung der Erstellungspflicht	223
3. Anforderungen an Abstellplätze	224
III. Nutzungsvorschriften	224
A. Nutzungsvorschriften für die einzelnen Zonen	224
B. Funktionale Zonenverträglichkeit	224
1. Im Allgemeinen	224
2. Ideelle Immissionen im Besonderen	226
IV. Abweichungen von Bau- und Nutzungsvorschriften	227
A. Verfassungsrechtliche Einordnung	227
B. Institut der Ausnahmegewilligung (Dispens)	228
1. Abgrenzung zur raumplanungsrechtlichen	
Ausnahmegewilligung	228

## Inhaltsverzeichnis

2. Ausnahmegewilligung gemäss PBG	228
a) Generalermächtigung	228
b) Spezialermächtigungen	229
<b>§ 11 Baubewilligung</b>	229
I. Funktion und Rechtsnatur der Baubewilligung	229
II. Bewilligungspflicht	231
A. Bundesrechtliche Mindestanforderungen	231
1. Bewilligungspflichtige Objekte	231
2. Bewilligungspflichtige Vorgänge	231
3. Bewilligungsvoraussetzungen	233
a) Zonenkonformität	233
b) Erschliessung	233
c) Weitere Voraussetzungen	233
d) Ausnahmen	233
B. Kantonales Recht	234
1. Bewilligungstatbestände	234
2. Befreiung von der Bewilligungspflicht	235
C. Kasuistik	236
III. Arten von Baubewilligungen	238
A. Unterscheidung nach dem verfügenden Gemeinwesen	238
1. Bund: Plangenehmigung	238
2. Kanton: (besondere) Bewilligungen	239
3. Gemeinde: Baubewilligung	240
B. Unterscheidung nach dem Inhalt	240
1. Ordentliche Baubewilligung	240
2. Ausnahmegewilligung	240
3. Vorentscheid	241
a) Funktion und Grenzen des Vorentscheids	241
b) Wirkungen des Vorentscheids; Verfahren	242
c) Behördliche Auskünfte	242
IV. Nebenbestimmungen von Baubewilligungen	243
A. Funktion und Bedeutung	243
B. Echte und unechte Nebenbestimmungen	244

C. Typen echter Nebenbestimmungen	245
1. Auflage	245
2. Bedingung	245
3. Befristung	246
D. Revers	247
1. Begriff und Funktion	247
2. Arten	247
a) Eigentumsbeschränkungen, die sich aus dem Gesetz ergeben	247
b) Eigentumsbeschränkungen, die sich aus Nebenbestimmungen ergeben	248
V. Gültigkeitsdauer der Baubewilligung; Baufreigabe und Baukontrolle	249
<b>§ 12 Baubewilligungsverfahren</b>	<b>251</b>
I. Koordinationspflicht	251
A. Entwicklung	251
B. Plangenehmigungsverfahren des Bundes	252
C. Kantonale und kommunale Verfahren	253
1. Bewilligungsverfahren	253
2. Rechtsmittelverfahren	253
II. Arten des Baubewilligungsverfahrens	253
A. Ordentliches Baubewilligungsverfahren	254
1. Übersicht	254
2. Die einzelnen Verfahrensschritte	255
a) Baugesuch	255
b) Aussteckung	256
c) Vorprüfung	257
d) Publikation des Gesuchs und öffentliche Auflage der Gesuchsunterlagen	257
e) Bearbeitung durch kommunale und gegebenenfalls kantonale Fachstellen	258
f) Eröffnung des Entscheids bzw. der Entscheide	259
3. Behandlungsfristen	259

## Inhaltsverzeichnis

B. Anzeigeverfahren	260
1. Voraussetzungen	260
a) Art des Bauvorhabens	260
b) Bedeutung von Drittinteressen	261
2. Unterschiede zum ordentlichen Bewilligungsverfahren	262
III. Exkurs: Kooperativ-konsensuale Elemente im Baubewilligungsverfahren	263
<b>§ 13 Rechtswidrige Bauten und Anlagen</b>	<b>264</b>
I. Nachträglich rechtswidrig gewordene Bauten und Anlagen	264
A. Phänomen	264
B. Besitzstandsgarantie («Bestandesgarantie»)	264
1. Begriff	264
2. Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen	265
a) Positivrechtliche Regelung	265
b) Abgrenzungen	268
aa) Abgrenzung zur «neubauähnlichen Umgestaltung»	268
bb) Abgrenzung zur selbständigen Erweiterung	269
3. Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen	269
II. Ursprünglich rechtswidrige Bauten und Anlagen	270
A. Formell rechtswidrige Bauten und Anlagen	270
B. Materiell rechtswidrige Bauten und Anlagen	270
1. Formell und materiell rechtswidrige Bauten und Anlagen	270
2. Materiell rechtswidrige, aber formell rechtmässige Bauten und Anlagen	272

<b>5. Teil: Rechtsschutz</b>	273
<b>§ 14 Bundesrechtliche Mindestanforderungen an den kantonalen Rechtsschutz</b>	273
I. Öffentliche Auflage von Nutzungsplänen	273
II. Mindestanforderungen an das kantonale Rechtsmittelverfahren	274
A. Rechtsweggarantie	275
1. Mindestanforderungen gemäss RPG	275
2. Mindestanforderungen gemäss BGG	275
B. Anforderungen an die Beschwerdelegitimation	276
1. Mindestanforderungen gemäss RPG	276
2. Mindestanforderungen gemäss BGG	277
C. Anforderungen an die Kognition	277
1. Mindestanforderungen gemäss RPG	277
2. Mindestanforderungen gemäss BGG	278
III. Einheitliche Rechtsmittelinstanzen	278
<b>§ 15 Ausgestaltung des Rechtsschutzes</b>	279
I. Innerkantonaler Rechtsschutz	279
A. Baurekursgericht als erste Rechtsmittelinstanz	279
1. Entstehung; Zuständigkeit; Organisation	279
2. Rekursverfahren	282
B. Verwaltungsgericht als zweite Rechtsmittelinstanz	283
C. Wahrung nachbarlicher Ansprüche	284
1. Zustellung des baurechtlichen Entscheids	284
2. Anzeigeverfahren	286
3. Rekurs- bzw. Beschwerdelegitimation	286
4. Beiladung im Rekursverfahren	289
D. Kantonale ideelle Verbandsbeschwerde	289
E. Behördenbeschwerde	291
II. Rechtsschutz auf Bundesebene	291
A. Allgemeines	291
1. Paradigmenwechsel durch die Reform der Bundesrechtspflege	291

## Inhaltsverzeichnis

2. Nutzungspläne: Einzelakt- oder Erlass- anfechtung?	292
3. Anforderungen an einen «Entscheid»; Endentscheide	294
4. Anfechtbarkeit baurechtlicher Vorentscheide	295
5. Rüge der Verletzung von Planungszielen und -grundsätzen	296
B. Beschwerde von Kantonen und Gemeinden	296
C. Behördenbeschwerde	297
D. Fehlende ideelle Verbandsbeschwerde	298
III. Besondere Fragen	299
A. Anfechtung und akzessorische Überprüfung von Raumplänen	299
1. Sachpläne	299
2. Richtpläne	300
a) Rechtsstellung von Privaten	300
b) Rechtsstellung von Gemeinden	300
3. Nutzungspläne	302
B. Beschwerde wegen Rechtsverweigerung bzw. -verzögerung	304
C. Koordination zwischen dem Planfestsetzungs- und dem Genehmigungsverfahren	304
Schlusswort	307
Sachregister	309