

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. September 2023

1140. Änderung des Planungs- und Baugesetzes, Rechtsgrundlagen im Bereich der Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen, Weiler (Vernehmlassung, Ermächtigung)

A. Ausgangslage

Im Kanton Zürich gibt es rund 300 Kleinsiedlungen ausserhalb des kartografisch bezeichneten Siedlungsgebiets des kantonalen Richtplans. Als Kleinsiedlungen gelten grössere aussenliegende Ortsteile, Weiler und kleinere Gebäudegruppen. Die Kleinsiedlungen sind überwiegend den Bauzonen zugewiesen.

Die Zonierung von Weilern als Bauzone ist bundesrechtswidrig. In der Genehmigung der Gesamtrevision des kantonalen Richtplans hielt der Bund 2015 deshalb fest, dass Weiler in Nichtbauzonen liegen müssen. Dies haben auch die Gerichte in neueren Entscheiden bestätigt (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2021.00068 vom 29. Juli 2021). Ebenfalls bundesrechtswidrig ist die Zonierung von kleineren Gebäudegruppen als Bauzonen. Sofern sie die Voraussetzungen eines Weilers nicht erfüllen, müssen diese von Bundesrecht wegen der Landwirtschaftszone zugewiesen werden.

Im geltenden Richtplan des Kantons Zürich sind die Kleinsiedlungen nicht kategorisiert. Sie werden nicht in aussenliegende Ortsteile, Weiler und kleinere Gebäudegruppen unterteilt. Es bleibt folglich auch unklar, welche Kleinsiedlungen bundesrechtlich als Weiler gelten und in eine Nichtbauzone übergeführt werden müssen.

Es ist deshalb eine Bereinigung der Kleinsiedlungsthematik erforderlich, bei der die planerischen und rechtlichen Grundlagen zu überarbeiten und sämtliche Kleinsiedlungen auf ihre Zonenzugehörigkeit hin zu überprüfen sind.

Mit Beschluss Nr. 274/2023 hat der Regierungsrat die Baudirektion damit beauftragt, bis zum Herbst 2023 eine Vernehmlassungsvorlage zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich der Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen zu erarbeiten. Zugleich hat der Regierungsrat die Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen erlassen, mit der vorläufige Regelungen für das Baubewilligungsverfahren sowie zu Bau- und Nutzungsvorschriften für Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen getroffen worden sind. Die Verordnung ist wegen Rechtsmitteln noch nicht in Kraft getreten.

B. Grundzüge der geplanten Änderung

Die Vorlage sieht eine Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) vor. Ebenfalls angepasst werden sollen die Bauverfahrensverordnung (LS 700.6) sowie die Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen (LS 701.12).

Weiler können nach Bundesrecht nur einer besonderen Zonenart ausserhalb der Bauzonen zugewiesen werden. Das geltende PBG kennt noch keine solche bundesrechtskonforme Weilerzone. Die in der Praxis entwickelten «Weilerkernzonen» sind eine Zonenunterart von Kernzonen und damit nach kantonalem Recht Bauzonen. Sie können aufgrund der abschliessenden Aufzählung der Zonenarten im PBG nicht als Nichtbauzonen erklärt werden. Im PBG soll deshalb unter den Nichtbauzonen neu eine bundesrechtskonforme Weilerzone eingeführt werden. So ist im Anschluss eine planerische Bereinigung im Bereich der Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen möglich.

Der Zweck der Weilerzone besteht in der Erhaltung der bestehenden Weilerstrukturen samt ihrer charakteristischen Umgebung und der massvollen Nutzung der bestehenden Bauvolumen. Die Bau- und Nutzungsvorschriften für die einzelnen Weiler sind durch die Gemeinden nach Massgabe des kantonalen Richtplans aufzustellen.

Die kommunale Festsetzung von Weilerzonen zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen setzt voraus, dass der kantonale Richtplan die Weiler in der Karte oder im Text bezeichnet. Der Kanton muss deshalb jene Weiler, die für eine Weilerzone infrage kommen, im kantonalen Richtplan (Karte oder Text) bezeichnen. Diese Voraussetzung ist im geltenden kantonalen Richtplan noch nicht gegeben.

Da es sich bei der neu einzuführenden Weilerzone um eine Nichtbauzone handelt, muss die zuständige kantonale Behörde gemäss Art. 25 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (SR 700) bei allen Bauvorhaben in Weilerzonen entscheiden, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmebewilligung erteilt werden kann. Die Bauverfahrensverordnung ist entsprechend anzupassen.

C. Entschädigungen

Inwieweit die definitive Zuteilung von Grundstücken in Kleinsiedlungen von Bauzonen zu Nichtbauzonen zu Entschädigungsansprüchen, insbesondere aus materieller Enteignung, führen können, ist bislang nicht abschliessend geklärt. Der Regierungsrat vertritt aufgrund des heutigen Kenntnisstandes die Haltung, dass es sich bei der definitiven Zuweisung von Grundstücken in Kleinsiedlungen zur Nichtbauzone in der Regel um entschädigungslose Nichteinzonungen handelt. Es ist zu erwarten, dass diese Frage letztlich gerichtlich zu klären sein wird.

Weiter ist festzuhalten, dass es sich nicht um Auszonungen im Sinne von § 16 Abs. 1 lit. a des Mehrwertausgleichsgesetzes (LS 700.9) handelt. Diese Bestimmungen sind für diese Thematik nicht anwendbar.

D. Ermächtigung

Die Baudirektion ist zu ermächtigen, ein Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf der Änderung des PBG mit ausführenden Verordnungen (Bauverfahrensverordnung und Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen) durchzuführen. Dieses erfolgt zeitgleich mit der verwaltungsinternen Konsultation bei den betroffenen Direktionen und Fachämtern im dafür vorgesehenen Mitberichtsverfahren. Die Frist für die Vernehmlassung sowie das verwaltungsinterne Mitberichtsverfahren wird auf drei Monate angesetzt (§§ 14 und 17 Rechtssetzungsverordnung [LS 172.16]).

E. Öffentlichkeit

Dieser Beschluss ist erst mit Beginn der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens öffentlich.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes samt ausführenden Verordnungen zu den Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen (Weiler) durchzuführen.

II. Dieser Beschluss ist bis zum Beginn des Vernehmlassungsverfahrens nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli