



# Rechtsgrundlagen im Bereich Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen

## 1. Ausgangslage

Im Kanton Zürich gibt es über 300 Kleinsiedlungen ausserhalb des kartografisch bezeichneten Siedlungsgebiets des kantonalen Richtplans. Diese Kleinsiedlungen sind überwiegend den Bauzonen zugewiesen.

In den rechtskräftigen Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden sind Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets überwiegend den Kernzonen oder der Zonenunterart Weilerkernzonen zugewiesen. Kernzonen und Weilerkernzonen gelten im Kanton Zürich als Bauzonen (Art. 15 Raumplanungsgesetz [RPG; SR 700] in Verbindung mit § 48 Abs. 2 lit. a PBG).

Weiler sind eine Unterform der Kleinsiedlungen. Zu deren Erhaltung können sie einer Weilerzone nach Art. 33 der Raumplanningverordnung (RPV; SR 700.1) zugewiesen werden, wenn der kantonale Richtplan dies in Karte oder Text vorsieht. Weiler weisen eine traditionelle bäuerliche Siedlungsstruktur auf und bilden einen wichtigen Bestandteil des Landschaftsbildes. Durch ihre Lage, Struktur und Charakteristik prägen sie die ländlichen Gebiete im Kanton Zürich. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung umfassen Weiler mindestens fünf bewohnte Gebäude, weisen einen historischen Siedlungsansatz auf, zeichnen sich durch ein geschlossenes Siedlungsbild aus und sind von der Hauptsiedlung klar abgetrennt (siehe Urteil des Bundesgerichts 1C\_35/2022 vom 23. November 2022, E. 4.1.1).

In der Genehmigung der kantonalen Richtplanrevision 2015 hielt der Bund im Richtplantext fest, dass Weiler nicht einer Bauzone zugewiesen werden dürfen. 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 Kanton Zürich waren die Kleinsiedlungen bislang nicht kategorisiert. Sie wurden nicht in aussenliegende Ortsteile, Weiler und kleinere Gebäudegruppen unterteilt. Folglich blieb es unklar, welche Kleinsiedlungen bundesrechtlich als Weiler gelten und in eine Nichtbauzone überführt werden müssen. Ebenfalls unklar war, welche Kleinsiedlungen als grössere aussenliegende Ortsteile in einer Bauzone verbleiben können.

Die bisherige Praxis des Kantons Zürich, sämtliche Kernzonen und Weilerkernzonen ausserhalb des kartografisch bezeichneten Siedlungsgebiets gemäss kantonalem Richtplan unterschiedslos als Bauzonen zu bezeichnen, ist somit bundesrechtswidrig.

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

Die Baudirektion des Kantons Zürich startete im Sommer 2021 einen umfassenden Prozess, bei dem die Kategorisierung von allen bestehenden, einer Kernzone zugewiesenen Kleinsiedlungen ausgearbeitet wurde (vgl. «Überprüfung der Kleinsiedlungen im Kanton Zürich», abrufbar unter [zh.ch](http://zh.ch) → Kleinsiedlungen).

Das geltende PBG kennt noch keine bundesrechtskonforme Weilerzone. Die in der Praxis entwickelten «Weilerkernzonen» sind nach kantonalem Recht Bauzonen und können aufgrund der abschliessenden Zonenarten im PBG nicht als Nichtbauzonen erklärt werden. Selbst wo Kernzonen die baulichen Nutzungen gleich stark einschränken wie Weilerzonen, gelten sie aufgrund der abschliessenden Aufzählung der Zonenarten im PBG als Bauzonen. Es soll deshalb im PBG unter den Nichtbauzonen neu eine bundesrechtskonforme Weilerzone eingeführt werden.

Die Bezeichnung von Weilerzonen zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen setzt voraus, dass der kantonale Richtplan die Weiler in der Karte oder im Text bezeichnet. Diese Voraussetzung ist im geltenden kantonalen Richtplan nicht gegeben. Parallel zur vorliegenden Vorlage erfolgt deshalb eine Richtplanteilrevision, bei welcher das Kapitel 2 Siedlung im Bereich Weiler angepasst wird (Richtplanteilrevision 2022).

Im Hinblick auf die definitive Zonenzuteilung in den Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden stellen sich auch entschädigungsrechtliche Fragestellungen. 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. Weiter ist festzuhalten, dass es sich nicht um Auszonungen im Sinne von § 16 lit. a des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG; LS 700.9) handelt. Das MAG ist demnach für diese Thematik nicht anwendbar.

Die Anpassungen am kantonalen Richtplan und dem PBG werden aus rechtlichen und prozessualen Gründen in unterschiedlichen Vorlagen behandelt. Aufgrund des engen inhaltlichen Bezugs der beiden Vorlagen werden sie zeitgleich in die öffentliche Mitwirkung gegeben.

## **2. Ziele und Umsetzung**

Im PBG soll unter den Nichtbauzonen neu eine bundesrechtskonforme Weilerzone eingeführt werden. Die Einführung einer Weilerzone soll in Kombination mit den Anpassungen des kantonalen Richtplans eine planerische Bereinigung der Kleinsiedlungsthematik ausserhalb der Bauzonen ermöglichen.

Gemäss Art. 18 RPG in Verbindung mit Art. 33 RPV handelt es sich bei einem Weiler um eine «weitere Zone», welche die Erhaltung des Weilers zum Ziel hat. Weilerzonen dienen

vorab der baulichen Bestandeswahrung. Eine Neubaustrategie widerspricht generell den Vorgaben für das Bauen ausserhalb der Bauzonen und den Zielen des Erhalts der ländlichen Strukturen.

Neben dem PBG sind Anpassungen an weiteren ausführenden Verordnungen zum PBG notwendig. Der Anpassungsbedarf betrifft die Bauverfahrensverordnung (BVV, LS 700.6) sowie die Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen (VDNP, LS 701.12). Da es sich bei der neu einzuführenden Weilerzone um eine Nichtbauzone handelt, muss die zuständige kantonale Behörde gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG bei allen Bauvorhaben in Weilerzonen entscheiden, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Die Bauverfahrensverordnung ist entsprechend anzupassen. In der Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen soll der bereits bestehende Ergänzungsplan «Weiler» neu als «Weilerzone» bezeichnet werden.

### **3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **a. Planungs- und Baugesetz (PBG)**

##### **Zu § 64a Weilerzonen**

Abs. 1: Der Zweck der Weilerzonen besteht in der Erhaltung der bestehenden Weilerstruktur samt ihrer charakteristischen Umgebung und der massvollen Nutzung der bestehenden Bauvolumen. Die vom Gesetz neu vorgesehene Weilerzone kann nur auf Gemeindeebene festgesetzt werden. Eine Ausscheidung von Weilerzonen setzt voraus, dass die Kleinsiedlung im kantonalen Richtplan als Weiler festgelegt ist. Mit der Richtplanteilrevision 2022 ist vorgesehen, alle Kleinsiedlungen, die sich aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben als Weiler qualifizieren, im Richtplan als solche festzulegen.

Bei Weilerzonen handelt es sich um besondere Zonen nach Art. 18 RPG in Verbindung mit Art. 33 RPV. Weilerzonen sind keine Bauzonen nach Art. 15 RPG, sondern Nichtbauzonen. Mit den Zielen der Weilerzone vereinbar sind bauliche Massnahmen, die zum Erhalt der bestehenden Weilerstruktur und Bausubstanz beitragen. Eine Neubautätigkeit widerspricht in grundsätzlicher Weise den Vorgaben für das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Entsprechend sind Neubauten nur zulässig, sofern sie standortgebunden oder landwirtschaftlich begründet sind.

Abs. 2: Die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen in Weilerzonen richtet sich nach den Bau- und Nutzungsvorschriften der Gemeinden. Dementsprechend muss die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde für diese Weilerzonen die notwendigen Vorschriften enthalten, welche sowohl die zulässige Nutzweise als auch das Mass der zulässigen Änderungen an der bestehenden Bausubstanz regelt.

Die Bau- und Nutzungsvorschriften sind durch die Gemeinden nach Massgabe des kantonalen Richtplans aufzustellen. Bei der Ausscheidung von Weilerzonen sind somit die übergeordneten Vorgaben zu beachten. In Artikel 33 RPV fehlen nähere Bestimmungen baulicher oder nutzungsmässiger Art. Der Rahmen der zulässigen Änderungen an der bestehenden Bausubstanz wird nur implizit durch die Zielsetzung von Art. 33 RPV abgesteckt,

nach der Weiler in ihrer charakteristischen Art zu erhalten sind. Mit der Richtplanteilrevision 2022 soll der zulässige Rahmen der Bau- und Nutzungsvorschriften in Weilerzonen nach Massgabe der Zielsetzung von Art. 33 RPV vorgegeben werden.

### **Zur Übergangsbestimmung**

Die Gemeinden müssen innerhalb von fünf Jahren ab Inkrafttreten der PBG-Revision «Weiler» und ab Festsetzung der dazugehörigen Anpassung des kantonalen Richtplans ihre Kernzonen und Weilerkernzonen anhand der Festlegungen gemäss kantonalem Richtplan überprüfen und gegebenenfalls ihre Bau- und Zonenordnung anpassen. Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei der Bearbeitung und verlangt insbesondere bei Zonierungen mit Neubaumöglichkeiten die Herstellung des bundesrechtskonformen Zustandes.

### **b. Bauverfahrensverordnung (BVV)**

#### **Zu Ziff. 1.2.5 Anhang zur BVV**

Gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG ist bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen eine Entscheidung der zuständigen kantonalen Behörde erforderlich, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Bei der Weilerzone handelt es sich um eine Nichtbauzone. Bei sämtlichen Bauvorhaben in Weilerzonen ist damit eine Entscheidung der zuständigen kantonalen Behörde erforderlich.

Wenn ein Bauvorhaben in der Weilerzone nicht dem Zonenzweck entspricht, ist eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG erforderlich, welche durch das Amt für Raumentwicklung (Fachstelle Landschaft) als zuständige kantonale Behörde erteilt wird. Bei zonenkonformen Bauvorhaben erteilt weiterhin die örtliche Baubehörde die baurechtliche Bewilligung. Zusätzlich zur baurechtlichen Bewilligung ist bei zonenkonformen Bauvorhaben aber eine Zustimmung des Amts für Raumentwicklung als zuständige kantonale Behörde erforderlich.

Das Baubewilligungsverfahren richtet sich nach der Bauverfahrensverordnung (BVV; LS 700.6). Die örtliche Baubehörde prüft das Baugesuch und reicht es über die kantonale Leitstelle für Baubewilligungen ein. Dabei legt sie eine Stellungnahme zur Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit den kommunalen Bau- und Nutzungsvorschriften der Bau- und Zonenordnung vor, in der sie sich mit den einschlägigen Bestimmungen inhaltlich auseinandersetzt. Das Amt für Raumentwicklung entscheidet, ob das Bauvorhaben zonenkonform ist oder ob eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG erteilt werden kann. Bei positivem Prüfungsergebnis stimmt das Amt für Raumentwicklung dem Bauvorhaben zu oder erteilt eine Ausnahmegewilligung. Die örtliche Baubehörde eröffnet die kantonale Zustimmung zusammen mit ihrem eigenen Beschluss.

### **c. Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen (VDNP)**

#### **Zu § 10**

Mit § 64a Abs. 2 VE-PBG ist vorgesehen, dass die Gemeinden die Bau- und Nutzungsordnungen für Weilerzonen festlegen. Damit Gemeinden wie bis anhin in den Kernzonen im Zusammenhang mit Weilern bzw. Weilerkernzonen gewisse Planfestlegungen kombiniert,



d.h. im Grundzonenplan und in Ergänzungsplänen, regeln können, wird mit § 10 Abs. 1 lit. a VDNP der bestehende Ergänzungsplan «Kernzonen und Weiler» in «Kernzonen und Weilerzonen» umbenannt. Da es sich bei Weilerzonen im Gegensatz zu Kernzonen um Nichtbauzonen handelt, wird zudem der Farbcode der «Weilerzonen» zur Verdeutlichung der Differenz der beiden Zonenarten angepasst.

#### **4. Auswirkungen**

##### **a. Private**

Die bundesrechtlichen Vorgaben sowie die daraus resultierenden Anpassungen des kantonalen Richtplans und des PBG führen dazu, dass gewisse Kleinsiedlungen ausserhalb des kartografischen Siedlungsgebiets, die bislang der Bauzonen zugewiesen waren, in Nichtbauzonen überführt werden müssen.

Die Einschränkung der baulichen Nutzungsmöglichkeiten betrifft in erster Linie unbebaute Grundstücke oder Grundstücksteile, auf denen keine Neubauten mehr errichtet werden dürfen. Diese Einschränkung ergibt sich durch die Tatsache, dass Weilerzonen von Bundesrechts wegen als Nichtbauzonen gelten und daher Neubauten grundsätzlich unzulässig sind.

Inwieweit die definitive Zuteilung von Grundstücken zu materiellen Enteignungen und Entschädigungsansprüchen führen kann, ist bislang nicht abschliessend geklärt. Ein Gutachten im Auftrag des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Zürich kommt zum Schluss, dass es sich bei der definitiven Zuweisung von Grundstücken zu einer Weilerzone oder Landwirtschaftszone enteignungsrechtlich in der Regel um eine Auszonung handelt und die Gemeinden bei der definitiven Festsetzung der Weiler- oder Landwirtschaftszonen somit entschädigungspflichtig werden (vgl. Kurzgutachten zur Entschädigungspflicht bei der Einführung von Weilerzonen von Dr. Peter Karlen vom 25. Oktober 2022). Hierzu ist festzuhalten, dass es sich, soweit tatsächlich Auszonungen vorliegen würden, nicht um Auszonungen im Sinne des Mehrwertausgleichsgesetzes handelt. Ein anderes Gutachten im Auftrag des Departements Bau und Umwelt des Kantons Thurgau kommt demgegenüber zum Schluss, dass die Zuweisung von Kleinsiedlungen zu einer Weilerzone oder einer Landwirtschaftszone Nichteinzonungen darstellen, die abgesehen von seltenen Ausnahmefällen grundsätzlich nicht zu einer Entschädigungspflicht des planenden Gemeinwesens führen (vgl. Rechtsgutachten zu Entschädigungsfragen im Zusammenhang mit dem Projekt «Kleinsiedlungen» von Espace Suisse und Dr. Heinz Aemisegger vom 24. Oktober 2019). Der Regierungsrat geht aktuell davon aus, dass es sich bei den notwendigen Zonenplananpassungen um Nichteinzonungen handelt.

##### **b. Gemeinden**

Die Gemeinden müssen innerhalb von fünf Jahren, nachdem die PBG-Revision «Weilerzone» in Kraft getreten und die dazugehörige Anpassung des kantonalen Richtplans rechtskräftig ist, ihre Kernzonen und Weilerkernzonen überprüfen. Für die Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets sind die im kantonalen Richtplan festgelegten Kriterien und Definitionsmerkmale anzuwenden. Die kommunalen Bau- und Zonenordnungen sind gegebenenfalls anzupassen. Die Überprüfung der Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen setzt eine vertiefte raumplanerische Auseinandersetzung der Kleinsiedlungen durch



die Gemeinde voraus. Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen (Weiler), die bislang der Bauzonen zugewiesen waren, müssen in Nichtbauzonen überführt werden. Bei der Einführung von Weilerzonen müssen die Gemeinden Bau- und Nutzungsvorschriften für Weilerzonen festlegen.

Die Anwendung der Bau- und Nutzungsvorschriften von zonenkonformen Bauvorhaben in Weilerzonen liegt in erster Linie in der Hand der Gemeindebehörden. Die örtliche Baubehörde erteilt die baurechtliche Bewilligung. Der Kanton stimmt den Bauvorhaben zu. Die materielle Beurteilung der Bauvorhaben erfolgt somit weiterhin in erster Linie durch die Gemeinden. Der Kanton beurteilt die Bauvorhaben ebenfalls auf ihre Zonenzugehörigkeit hin und stimmt diesen bei positivem Prüfergebnis zu. Die Ausscheidung von Weilerzonen in der Bau- und Zonenordnung ändert somit nichts an den grundsätzlichen Zuständigkeiten.

Im Baubewilligungsverfahren dürfte die Umsetzung der neuen Bau- und Nutzungsvorschriften von Weilerzonen in der Einführungsphase zu einem Mehraufwand führen. Da die Gemeinden im Baubewilligungsverfahren einen Ermessensspielraum geniessen, werden die Gemeinden bei der Anwendung der Bestimmungen und der Beurteilung von Bauvorhaben in Weilerzonen eine neue Praxis entwickeln müssen. Sobald sich eine neue Praxis entwickelt hat, wird der Aufwand sinken.

Sollte die definitive Zuteilung von Grundstücken zu einer Weiler- oder Landwirtschaftszone zu materiellen Enteignungen und Entschädigungsansprüchen führen, stellt sich die Frage der entschädigungspflichtigen Stelle. Nach geltender Rechtsprechung wird das Gemeinwesen entschädigungspflichtig, welches die relevante Planungsmassnahme vornimmt. Aufgrund der im PBG geregelten Zuständigkeiten werden die Gemeinden die neuen Weilerzonen ausscheiden müssen. Dementsprechend kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass die Gemeinden mit Entschädigungsforderungen konfrontiert sein werden.

### **c. Kanton**

Die PBG-Revision zur Einführung einer Weilerzone setzt parallel eine Revision des kantonalen Richtplans voraus, in welchem die Weiler festgelegt werden und der zulässige Rahmen der Bau- und Nutzungsvorschriften in Weilerzonen nach Massgabe der Zielsetzung von Art. 33 RPV vorgegeben wird (Richtplanteilrevision 2022). Mit der Anpassung des kantonalen Richtplans zu den Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen ist ein erheblicher Aufwand verbunden.

Der Kanton unterstützt zudem die Gemeinden bei der Bereinigung der Kleinsiedlungsthematik, indem er die für die Erarbeitung von Weilerzonen benötigten Grundlagen wie beispielsweise Musterbestimmungen für die Bau- und Nutzungsvorschriften von Weilerzonen zur Verfügung stellen wird.

Mit der Ausscheidung von Weilerzonen in den Gemeinden muss der Kanton sämtlichen zonenkonformen Bauvorhaben in Weilerzonen zustimmen und bei nicht zonenkonformen Bauvorhaben prüfen, ob die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG möglich ist. Die PBG-Revision «Weiler» führt diesbezüglich aber zu keiner Erhöhung des



Aufwands, da seit dem Kreisschreiben vom August 2021 gestützt auf ein Verwaltungsgerichtsurteil sämtliche Bauvorhaben in Weilern dem Kanton zur Zustimmung eingereicht werden müssen.

## **5. Regulierungsfolgeabschätzung**

Mit der Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Unternehmen im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.11) zur Folge. Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist daher nicht erforderlich.

**Synopsen vgl. separate Dokumente**