

Maja Saputelli

Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebietes



Bild: Heiner Rambold, pixabay

1 Überprüfung Kleinsiedlungen im Kanton Zürich

Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) vom 15. Juni 2012 wurde die strikte Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet sowie die Schaffung von kompakten Siedlungen im Gesetz verankert. Bei der Genehmigung des Richtplans des Kantons Zürich im Jahr 2015 hat der Bundesrat deshalb den Richtplan mit dem Zusatz versehen, dass Kernzonen im Zusammenhang mit Weilern (Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets) Nichtbauzonen seien, in welchen Neubauten unzulässig sind.

Vor der Revision des RPG sowie der Genehmigung des Richtplans galten Weiler ausserhalb des Siedlungsgebiets als beschränkte Bauzonen und nicht wie heute als Nichtbauzonen. Diese Weilerkernzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets wurden im Richtplan des Kantons Zürich aus dem Jahr 1995 entsprechend vorbehaltlos genehmigt.

Baugesuche in solchen Weilerkernzonen waren kompetenzmässig regelmässig von den Gemeinden beurteilt worden. Nach dem Richtplanzusatz aus dem Jahr 2015, in welchem der Bundesrat Weilerkernzonen als Nichtbauzonen bezeichnete, delegierte die Baudirektion die Genehmigung von Baugesuchen in

solchen Weilerkernzonen an die Gemeinden. Bei Nutzungsplanungsrevisio-
nen genehmigte die Baudirektion die bisherigen Weilerkernzonen, nicht je-
doch die Erweiterungen von solchen Zonen. Da der Kanton vom Bundesrat
nicht beauftragt worden war, eine Gesamtüberprüfung der Kleinsiedlungen
ausserhalb des Siedlungsgebiets vorzunehmen, hat der Kanton auch keine Ge-
samtprüfung vorgenommen.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich erachtete im Jahr 2020 die Nicht-
beurteilung eines Bauvorhabens in einer Weilerkernzone durch den Kanton
als nicht rechtmässig.¹ Für zonenkonforme Bauvorhaben ausserhalb der Bau-
zone ist gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG eine kantonale Mitwirkung erforderlich.
Auf dieses Urteil reagierte die Baudirektion mit dem Kreisschreiben vom
24. August 2021, mit welchem die Gemeinden angewiesen worden sind, jeg-
liche Baugesuche ausserhalb der Bauzone, also auch solche in Kleinsiedlungen
ausserhalb des Siedlungsgebiets dem Kanton zur Genehmigung einzureichen.

Tatsächlich ist gemäss den Einträgen bzw. Nichteinträgen im kantonalen
Richtplan rechtlich unklar, welche Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungs-
gebiets als Bauzonen ausgestaltet sein dürfen und bei welchen es sich um
Nichtbaugesuch handelt. Aus diesem Grund hat die Baudirektion nun eine um-
fassende Überprüfung und Anpassung der planerischen und rechtlichen Ord-
nung der Kleinsiedlungen eingeleitet. Am 7. März 2023 hat der Regierungsrat
nun eine Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen

(VKaB)² erlassen. Die Verordnung hätte
auf den 1. Juni 2023 in Kraft gesetzt wer-
den sollen. Gegen die Verordnung gin-
gen jedoch mehrere Beschwerden beim
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich

**«Die Regelungen gemäss Kreisschreiben
der Baudirektion vom 17. März 2023 haben
somit bis auf Weiteres Bestand.»**

ein, weshalb sich die Inkraftsetzung verzögert. Weil einzelne Beschwerden die
Verordnung als Ganzes anfechten, ist auch keine Teilkraftsetzung möglich.
Die Regelungen gemäss Kreisschreiben der Baudirektion vom 17. März 2023
haben somit bis auf Weiteres Bestand.

Dieser Beitrag bespricht die neu geplante Verordnung und die damit einher-
gehenden Fragen und Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben.

2 Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen

2.1 Problematik

Heute liegen im Kanton Zürich etwa 300 Kleinsiedlungen ausserhalb des grafischen Siedlungsgebiets gemäss kantonalem Richtplan. Damit eine bundesrechtskonforme Einteilung in Baugebiet und Nichtbaugebiet erfolgen kann, sollen aussenliegende Ortsteile, also grössere Kleinsiedlungen, dem Baugebiet zugeordnet werden, Weiler und kleinere Gebäudegruppen hingegen verbleiben im Nichtbaugebiet. Für Weiler besteht jedoch unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, diese einer sogenannten Weilerzone zuzuweisen, wenn diese im Richtplan in der Karte oder im Text aufgeführt sind und das kantonale PBG für solche Weiler eine entsprechende Zone (Nichtbauzone) vorsieht. Kleinere Gebäudegruppen werden in der Landwirtschaftszone verbleiben.

«Diese Einteilungen und Anpassungen werden es erlauben, dass alle Grundstücke grundeigentümergebunden zugewiesen sein werden.»

Diese Einteilungen und Anpassungen werden es erlauben, dass alle Grundstücke grundeigentümergebunden zugewiesen sein werden und keine Unklarheiten darüber bestehen, welche rechtlichen Vorgaben für Bautätigkeiten gelten und welche verfahrensrechtlichen Vorschriften anzuwenden sind.

Die neu geplante Verordnung VKaB soll bis zur rechtlichen Umsetzung dieser Einteilungen und Anpassungen am Richtplan und am PBG übergangsrechtlich regeln, welche baurechtlichen und verfahrensrechtlichen Vorschriften gelten.³

2.2 Gesetzliche Grundlage

Der Regierungsrat stützt sich auf Art. 36 Abs. 2 RPG, welchen ihn zum Erlass von vorläufigen Anordnungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen ermächtigt.⁴ An einer vorläufigen Regelung besteht dann ein Interesse, wenn eine Regelungslücke besteht, oder zur Umsetzung von neuen gesetzlichen Anforderungen des RPG, wenn der Nutzungsplanung Schaden und Fehlentwicklungen drohen. Zwar ist das revidierte RPG bereits seit dem Jahr 2012 in Kraft und der genehmigte kantonale Richtplan seit dem Jahr 2015, doch seit die Gerichte die Baudirektion darauf hingewiesen haben, dass die Nutzungsplanungen bei Kleinsiedlungen nicht bundesrechtskonform sind und die verfahrensrechtlichen Vorschriften (Art. 25 Abs. 2 RPG) nicht eingehalten werden, muss der Kanton handeln. Da die Umsetzung und Revisionen einige Zeit in Anspruch nehmen werden, besteht für eine einheitliche Anwendung von Vorschriften und für die Rechtssicherheit an einer Übergangsregelung ein erhebliches öffentliches Interesse.

2.3 Gegenstand der Verordnung

Die Verordnung setzt gemäss § 1 Abs. 1 VKaB für die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen gemäss Anhang 1 und 2 der Verordnung provisorische kantonale Nutzungszonen fest. Nicht Gegenstand dieser Verordnung sind gemäss § 1 Abs. 2 VKaB die in Anhang 3 ausdrücklich genannten Kleinsiedlungen innerhalb der Bauzonen. Bei ihnen gelangen weiterhin die rechtskräftigen Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden zur Anwendung.

Grund für diese Unterscheidung ist, dass es sich bei den in Anhang 3 aufgelisteten Kleinsiedlungen um solche innerhalb der Bauzone handelt. Sie weisen Bauzonenqualität auf und sind – entgegen der diesbezüglich missverständlichen Formulierung im kantonalen Richtplan – keine Weiler im Sinne von Art. 33 RPV, sondern Bauzonen gemäss Art. 15 RPG. Sie gelten als Siedlungsgebiet, auch wenn sie in der Richtplankarte nicht als solches dargestellt sind.⁵

Der Entwurf der VKaB, welcher in die Vernehmlassung geschickt wurde, enthielt kein Anhang 3. Es gab jedoch eine Liste von Kleinsiedlungen, die klarerweise aussenliegende Ortsteile darstellten. Auf dieser Liste waren Kleinsied-

lungen verzeichnet, welche mindestens dreissig bewohnte Gebäude umfassten. Die Baudirektion nahm an, dass solche Kleinsiedlungen nicht mehr als Weiler in Betracht gezogen werden mussten.⁶ Aufgrund der Rückmeldungen in der

«Ob die VKaB auch auf Kleinsiedlungen anwendbar ist, bei welchen die Nutzungsplanung nach dem Jahr 2015 genehmigt worden ist, wird wohl das Gericht entscheiden.»

Vernehmlassung wurde der Verordnung ein neuer Anhang 3 angefügt, in welchem diese Kleinsiedlungen innerhalb der Bauzone aufgelistet werden und auf welche die VKaB keine Anwendung findet. Für diese Liste wurde zudem die Obergrenze der bewohnten Gebäude auf mindestens zwanzig bewohnte Gebäude reduziert.⁷

Die Baudirektion geht davon aus, dass sämtliche Kleinsiedlungen im Kanton überprüft werden können, namentlich auch diejenigen, für welche die Nutzungsplanung erst nach der Genehmigung der Gesamtrevision des kantonalen Richtplans im Jahr 2015 von der Baudirektion noch genehmigt worden ist. Das öffentliche Interesse an der bundesrechtskonformen planerischen Umsetzung der Kleinsiedlungen und der korrekten Ausscheidung von Weilern als Nichtbauzone werde höher gewichtet als die Planbeständigkeit.⁸ Das Bundesgericht bestätigt grundsätzlich den Vorrang der Verwirklichung der Raumplanungsgrundsätze vor der Beständigkeit eines altrechtlichen Plans.⁹ Bei den nach dem Jahr 2015 vom Kanton genehmigten Bau- und Zonenordnungen handelt es sich jedoch nicht um altrechtliche Pläne. In der Genehmigung des kantonalen Richtplans hatte der Bundesrat klar festgehalten, dass Kernzonen im

Zusammenhang mit Weilern (Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets) Nichtbauzonen sind, in welchen Neubauten unzulässig sind. Dennoch hatte der Kanton nach 2015 Nutzungsplanungen genehmigt, welche gegen den Grundsatz verstossen, dass Weiler Nichtbauzonen sind. Im Mindesten müsste deshalb bei den nach 2015 genehmigten Nutzungsplanungen eine Interessenabwägung stattfinden, ob der Vertrauensschutz und die Planbeständigkeit nicht gegenüber der Verwirklichung der Raumplanungsgrundsätze überwiegen würden. Jeder Revision einer Nutzungsplanung geht immer eine Vorprüfung durch die Baudirektion voraus, bevor sie festgesetzt und anschliessend durch die Baudirektion genehmigt wird. Seit dem Jahr 2015 haben sich die Verhältnisse nicht geändert und dem Vertrauensschutz und der Planbeständigkeit ist ein hohes Interesse zuzumessen. Ob die VKaB also tatsächlich auch auf Kleinsiedlungen anwendbar ist, bei welchen die Nutzungsplanung nach dem Jahr 2015 genehmigt worden ist, dürfte zumindest in Frage gestellt werden.

2.4 Provisorische kantonale Nutzungszonen

2.4.1 Provisorische kantonale Weilerzone

Die VKaB führt in § 2 die neuen kantonalen Nutzungszonen ein. Es handelt sich dabei gemäss Abs. 1 um die provisorische kantonale Weilerzone gemäss Art. 33 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1). Alle Kleinsiedlungen gemäss Anhang 1 werden der provisorischen kantonalen Weilerzone zugeordnet. Für sie gelten die Vorschriften gemäss §§ 3 bis 12 VKaB.

Die Kriterien, welche erfüllt sein müssen, damit eine Kleinsiedlung der Weilerzone zugeordnet wird, sind im Zwischenbericht «Überprüfung Kleinsiedlungen im Kanton Zürich» vom 22. Oktober 2022 umschrieben. Es sind dies:

- historisch gewachsene Siedlung;
- mindestens fünf bewohnte Gebäude;
- geschlossenes Siedlungsgebiet;
- räumliche Zäsur zu anderen Siedlungen;
- ausreichende Erschliessung.

Für alle im Anhang 1 aufgeführten Kleinsiedlungen ist ein Situationsplan hinterlegt, welcher die Abgrenzung der provisorischen Nutzungszone und die geprüften Kriterien zeigt. Einzelne Kriterien werden nachstehend besprochen.

Das Kriterium, dass mindestens fünf bewohnte Gebäude bestehen müssen, wird dahingehend angewendet, dass nicht Wohneinheiten massgebend sind, sondern Wohnbauten. Ausschlaggebend ist bei zusammengebauten Gebäuden, dass ein eigener Zugang von aussen vorhanden ist und zwischen den Gebäuden

eine senkrechte vom Erdgeschoss bis zum Dachgeschoss reichende tragende Trennmauer besteht. Aufgrund der Vernehmlassung sind hier insbesondere

«Die heutigen Zonengrenzen beinhalten nicht immer alle bewohnten Gebäude einer Gebäudegruppe.»

Anpassungen vorgenommen worden, weil die heutigen Zonengrenzen nicht immer alle bewohnten Gebäude einer Gebäudegruppe beinhalten. Es sind deshalb neu auch jene Gebäude mitgezählt

worden, welche ausserhalb der heutigen Zonengrenzen stehen, jedoch in der Wahrnehmung zur Gebäudegruppe gehören.¹⁰

Eine räumliche Zäsur zur Hauptsiedlung besteht dann, wenn der Abstand zur nächsten Siedlung mindestens zweihundert bis dreihundert Meter beträgt oder wenn eine Trennung aufgrund von topographischen Merkmalen wie Wald, Hügel, Tobel oder dergleichen vorliegt. Ausschlaggebend ist die klare Trennung von der Hauptsiedlung. Sofern diese Trennung nicht klar ausgewiesen ist, hat die Baudirektion geprüft, ob die Kleinsiedlung (ungeachtet der Anzahl bewohnter Gebäude) einen Bezug zur angrenzenden Bauzone aufweist und so als Bauzonenanschluss der Bauzone zugeteilt werden kann.¹¹

Kleinsiedlungen, welche eines oder mehrere der obgenannten Kriterien nicht erfüllen, werden der provisorischen Landwirtschaftszone gemäss § 2 Abs. 2 VKaB zugeteilt und in Anhang 2 aufgelistet.¹²

Um auch grössere Kleinsiedlungen zuordnen zu können, also solche, die weniger als zwanzig bewohnte Gebäude aufweisen und damit nicht automatisch als Kleinsiedlungen innerhalb der Bauzone betrachtet werden und damit auf der Liste gemäss Anhang 3 aufgeführt sind, hat die Baudirektion weitere Kriterien angewendet. Damit Kleinsiedlungen als grössere aussenliegende Ortsteile betrachtet werden können und damit als Bauzone gelten, müssen folgende Kriterien erfüllt sein:¹³

- Mindestens acht bewohnte Gebäude;
- Prägung und Erscheinungsbild der Kleinsiedlung.

Bei der Vernehmlassung hatte die Baudirektion dreizehn bewohnte Gebäude verlangt, damit eine Kleinsiedlung als aussenliegender Ortsteil beurteilt werden kann.¹⁴ Diese Zahl ist auf acht reduziert worden, um der Beurteilung aller Arten von Kleinsiedlungen genügend Rechnung tragen zu können.

Aussenliegende Ortsteile und damit Bauzonen zeichnen sich dadurch aus, dass nichtlandwirtschaftliche Nutzungen dominieren und sie keine ländliche Siedlungsstruktur aufweisen. Sie weisen zudem eine gewisse Neubautätigkeit

auf. Um festzustellen, welche Prägung und welches Erscheinungsbild vorliegt, wurden folgende Kriterien untersucht: Anzahl Landwirtschaftsbetriebe und Gewerbebetriebe, Verhältnis Wohngebäude zu Nichtwohngebäuden/Ökonomiebauten, Neubauten seit 1972, ÖV-Erschliessung und Umgebungsgestaltungen. Insbesondere soll verhindert werden, dass die Entwicklung von Landwirtschaftsbetrieben durch weitere Wohnnutzungen behindert wird.

Kleinsiedlungen, bei welchen die Mindestanzahl bewohnter Gebäude zwar erreicht wird, aber welche nicht ganz klar einen Bauzonencharakter aufweisen, werden der provisorischen kantonalen Weilerzone gemäss § 2 Abs. 1 VKaB zugeteilt und in Anhang 1 aufgeführt.¹⁵

2.4.2 Provisorische kantonale Landwirtschaftszone

Kleinsiedlungen, welche als kleinere Gebäudegruppen qualifiziert werden, werden gemäss § 2 Abs. 2 VKaB der provisorischen kantonalen Landwirtschaftszone im Sinne von § 36 PBG zugeteilt und sind in Anhang 2 aufgeführt. Auf diese Kleinsiedlungen werden die Bestimmungen für Bauten ausserhalb der Bauzone angewendet, was in § 13 Abs. 1 VKaB ausdrücklich erwähnt wird. Entsprechend bedürfen Baugesuche einer raumplanungsrechtlichen Bewilligung des Amtes für Raumentwicklung (§ 13 Abs. 2 KVdB).

«Aussenliegende Ortsteile zeichnen sich dadurch aus, dass nichtlandwirtschaftliche Nutzungen dominieren.»

2.5 Geltungsdauer

§ 15 VKaB hält fest, dass die Verordnung bis zum Inkrafttreten einer Bau- und Zonenordnung gilt, die den bundesrechtlichen Vorgaben zu den Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzone entspricht.

Damit eine solche Bau- und Zonenordnung festgesetzt und genehmigt werden kann, muss vorab eine definitive Zuteilung der Kleinsiedlungen erfolgen, welche die Kriterien einer Kleinsiedlung ausserhalb der Bauzone erfüllen. Alle anderen Kleinsiedlungen werden entweder der Bauzone oder der Landwirtschaftszone zugeordnet. Sodann muss der kantonale Richtplan angepasst werden, und im PBG muss unter den Nichtbauzonen eine bundesrechtskonforme Weilerzone eingeführt werden. Erst dann sind die entsprechenden Anpassungen der kommunalen Bau- und Zonenordnungen möglich. Diese Arbeiten werden Zeit in Anspruch nehmen. Die neue Verordnung versteht sich zwar als Übergangsregelung, was ihren Erlass rechtfertigt (Art. 36 Abs. 2 RPG), ist aber in der Zeit nicht beschränkt. Vielmehr endet ihre Gültigkeit erst, wenn die betroffenen Gemeinden ihre Bau- und Zonenordnungen rechtskräftig angepasst haben. Damit ist eine Gültigkeit auf unbestimmte Zeit nicht ausgeschlossen.

In den Erläuterungen zur Verordnung wird betont, dass die Zuteilung der Kleinsiedlungen einen vorübergehenden Charakter aufweist. Sie nehme weder

«Bei Unsicherheiten bei der Abgrenzung wurde immer die provisorische Zonenzuteilung gewählt, die weniger erlaubt.»

die anstehende Einführung der Weilerzone im PBG, die Anpassung des kantonalen Richtplans und die gestützt auf diese Grundlage zu erfolgende Anpassung der kommunalen Bau- und Zonen-

ordnungen vorweg, noch vermöge sie die entsprechenden ordentlichen Verfahren zu ersetzen.¹⁶

Auch die Zuteilung der Kleinsiedlungen zu den verschiedenen Kategorien kleinere Gebäudegruppen, Weiler und grössere aussenliegende Ortsteile hat provisorischen Charakter. Bei der Zuteilung wurde gemäss Baudirektion darauf geachtet, dass in Kleinsiedlungen vorübergehend baulich nicht mehr zulässig ist, als in der definitiven Regelung. Aus diesem Grund wurde bei Unsicherheiten bei der Abgrenzung immer die provisorische Zonenzuteilung gewählt, welche weniger erlaubt.¹⁷

2.6 Bau- und Nutzungsvorschriften in den kantonalen Weilerzonen

Die provisorischen Weilerzonen bezwecken den Erhalt der bestehenden Weilerstruktur und ihrer charakteristischen Umgebung sowie die massvolle Nutzung der bestehenden Bausubstanz (§ 3 VKaB). An diesem Zweckartikel werden sich alle baulichen Massnahmen inskünftig messen müssen. § 8 VKaB sieht vor, dass bestehende Gebäude erneuert, umgenutzt und umgebaut werden dürfen, wobei § 9 VKaB gewisse Einschränkungen vorsieht. Die Vernehmlassungsvorlage hatte vorgesehen, dass bei Erweiterungen bestehender Hauptgebäude zu Wohnzwecken die Bruttogeschossflächen beschränkt erweitert werden dürfen und als Referenzzeitpunkt für den ursprünglichen Zustand der 1. Juli 1972 herbeigezogen werden muss. Diese Vorgaben wurden fallen gelassen, da der Nachweis zum Referenzjahr schwierig ist und die quantitative Einschränkung der Erweiterungsmöglichkeiten als zu einschränkend betrachtet wurde.¹⁸ Damit wird ersichtlich, dass alle baulichen Massnahmen, welche nicht explizit in der VKaB geregelt sind, dem Zweck der provisorischen Weilerzone entsprechen müssen, womit ein Ermessensspielraum besteht.

Explizit festgehalten wird in § 6 Abs. 1 VKaB, dass sich landwirtschaftliche Bauten und Anlagen nach Art. 16a und 16a^{bis} RPG richten. Neubauten sind zudem nur zulässig, wenn es sich um betriebsnotwendige landwirtschaftliche Neubauten handelt oder um Kleinbauten und Anbauten (§ 7 VKaB). Wichtig ist die Erwähnung in § 9 Abs. 3 VKaB, dass allein stehende, nicht mehr landwirtschaftlich genutzte Ökonomiegebäude unter Beibehaltung der bestehenden Bausubstanz zu Wohnzwecken umgenutzt werden dürfen, wenn sie für das Er-

scheinungsbild von Bedeutung sind oder schützenswerte Substanz aufweisen. Diese Vorschrift zeigt, dass in den bestehenden Gebäuden der künftigen Weilerkernzonen insbesondere auch eine grosszügigere Nutzung als in der Landwirtschaftszone nach Art. 24 ff. RPG möglich sein wird. Der Kanton wird den Rahmen der zulässigen Änderungen an der bestehenden Bausubstanz in Weilerzonen abstecken müssen.¹⁹ Bei den Umnutzungen wird vorgeschrieben, dass alle Nebennutzungsflächen, also auch Autoabstellplätze und dergleichen, in das bestehende Gebäudevolumen integriert werden müssen. Die Erstellung von neuen Kleinbauten und Anbauten ist in diesen Fällen nicht zulässig.²⁰ Nicht erlaubt ist auch die Umnutzung von Kleinbauten und Anbauten, denn sie dürfen nur Nebennutzungsflächen enthalten (§ 2a Abs. 1 und 2 ABV). Die Umnutzung von bestehenden Hauptgebäuden zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken ist immer dann nicht erlaubt, wenn sie eine landwirtschaftliche Ersatzbaute zur Folge hat. Dem Nebeneinander von landwirtschaftlichen Nutzungen und nichtlandwirtschaftlichen Nutzungen ist besondere Beachtung zu schenken (§ 6 Abs. 2 und 3 VKaB). Den Gemeinden steht es frei, bei solchen Baubewilligungen einen Beseitigungsrevers zu verlangen, damit sichergestellt wird, dass die Nutzungsänderung ohne Entschädigung beseitigt werden muss, falls die Umnutzung doch einen landwirtschaftlichen Ersatzbau zur Folge haben sollte.²¹

«Alle baulichen Massnahmen, welche nicht explizit in der VKaB geregelt sind, müssen dem Zweck der provisorischen Weilerzone entsprechen, womit ein Ermessensspielraum besteht.»

Die Vorschriften zur Nutzweise und Gestaltung entsprechen den Vorschriften, wie sie wohl in vielen Weilerkernzonen bereits heute gelten. Insbesondere für die Gestaltung können die heute gültigen Bau- und Zonenordnungen ergänzende Vorschriften vorsehen, welche ergänzend ebenfalls zur Anwendung gelangen. Dies ist in § 12 Abs. 1 VKaB explizit geregelt.

Geregelt werden auch Ersatzbauten (§ 11 VKaB) sowie der Abbruch von Gebäuden (§ 10 f. VKaB). Die Regelung zu den Ersatzbauten entspricht weitgehend den üblichen Vorschriften in Kernzonen und besagt, dass das bisherige Gebäudeprofil übernommen werden muss, geringfügige Abweichungen aber möglich sind, wenn sie übergeordneten Interessen gemäss § 11 Abs. 2 lit. a VKaB dienen. Die Erstellung von neuen Tiefgaragen ausserhalb des bisherigen Gebäudeprofils ist aber unzulässig.²²

2.7 Verfahrensvorschriften für die kantonalen Weilerzonen

Alle Bauvorhaben in kantonalen Weilerzonen sowie Abbrüche von Gebäuden bedürfen neben der baurechtlichen Bewilligung der örtlichen Baubehörde der Zustimmung des Amtes für Raumentwicklung (§ 4 VKaB). Die örtliche Baubehörde muss insbesondere dazu Stellung nehmen, ob das Bauvorhaben mit den Vorschriften für provisorische Weilerzonen gemäss § 3 bis 12 VKaB vereinbar ist.²³ Beispielsweise muss eine Gemeinde darlegen, weshalb ein allein stehendes Ökonomiegebäude, welches zu Wohnzwecken umgenutzt wird, für das Erscheinungsbild des Weilers von Bedeutung ist.

Für genügend angepasste Solaranlagen auf Dächern, Luft/Wasser-Wärmepumpen, Anschlüsse an ein Fernwärmenetz und öffentlich zugängliche Lade- stationen für Elektrofahrzeuge gelangt

«Eine Gemeinde muss darlegen, weshalb ein allein stehendes Ökonomiegebäude, welches zu Wohnzwecken umgenutzt wird, für das Erscheinungsbild des Weilers von Bedeutung ist.»

in provisorischen kantonalen Weilerzonen das Meldeverfahren gemäss § 2a lit. a und f–j BVV (Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997; LS 700.6) zur Anwendung. Sofern sich eine Solar-

anlage oder eine aussen aufgestellte Luft/Wasser-Wärmepumpe im Geltungsbereich eines Ortsbild- oder Denkmalschutzinventars oder einer denkmalpflegerischen Schutzanordnung befindet, ist die Anlage gemäss § 2a Abs. 2 BVV bewilligungspflichtig.

3 Weiteres Vorgehen

Für die Weiterbearbeitung der Kategorisierung und Zonenzuteilung hat die Baudirektion die Kleinsiedlungen in vier Fallgruppen eingeteilt, wobei die Fallgruppe 1 (Kleinsiedlungen mit einem bis vier bewohnten Gebäuden) sowie die Fallgruppe 4 (Kleinsiedlungen ab zwanzig bewohnten Gebäuden) bereits heute eine klare und sichere Zuteilung erlauben. Die Fallgruppen 2 und 3 jedoch bedürfen einer einzelfallweisen Überprüfung zusammen mit den Gemeinden, damit eine definitive Zuteilung erfolgen kann.²⁴ Bei der Kategorisierung und Zonenzuteilung werden auch die Zonenabgrenzungen zu überprüfen sein, damit diese mit der tatsächlichen Dimensionierung der jeweiligen Kleinsiedlung übereinstimmen.

Bei Fallgruppe 2 handelt es sich um Kleinsiedlungen mit fünf bis sieben bewohnten Gebäuden. Bei ihnen ist zu entscheiden, ob sie den künftigen Weilerzonen zugeteilt werden oder in der Landwirtschaftszone verbleiben. Insbesondere Kleinsiedlungen, welche kein geschlossenes Siedlungsbild haben oder bei welchen die räumliche Zäsur zur Hauptsiedlung fehlt, könnten in die Kategorie der kleineren Gebäudegruppen eingeteilt werden, womit sie in der Landwirt-

schaftszone verbleiben und die bundesrechtlichen Bestimmungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone zur Anwendung kommen. Für sie gelten also bis zum Erlass der entsprechenden Bau- und Zonenvorschriften die allenfalls strengen Vorschriften gemäss § 13 VKaB.

Bei Fallgruppe 3 sodann handelt es sich um Kleinsiedlungen mit acht bis neunzehn bewohnten Gebäuden. Bei ihnen ist eine vertiefte Überprüfung notwendig, wenn nicht alle Kriterien für eine Zuteilung zu den aussenliegenden Ortsteilen zweifelsfrei erfüllt sind. Hier wird insbesondere die Frage nach der Prägung und Erscheinung der Kleinsiedlung zu beantworten sein. Für alle Kleinsiedlungen in der Fallgruppe 3 gelten bis zum Erlass der entsprechenden Bau- und Zonenvorschriften die Vorschriften gemäss §§ 3 bis 12 VKaB. Diese Vorschriften sind in aller Regel restriktiver als die heute geltenden Bau- und Zonenvorschriften der jeweiligen Kleinsiedlungen. Die vorläufige Zuteilung kann deshalb massive Einschränkungen zur Folge haben, welche über eine lange, unbestimmte Zeit andauern könnten, insbesondere wenn es um die Frage geht, ob Neubauten oder grössere Erweiterungen zulässig sind.

«Die vorläufige Zuteilung kann deshalb massive Einschränkungen zur Folge haben, welche über eine lange, unbestimmte Zeit andauern könnten.»

Da für eine Anpassung des kantonalen Richtplans die Zuteilungen der Kleinsiedlungen definitiv sein müssen und die Anpassungsarbeiten am Richtplan sowie am kantonalen PBG Jahre in Anspruch nehmen können, ist vom Kanton zu fordern, dass er nach der definitiven Zuteilung der Kleinsiedlungen die Anhänge entsprechend anpasst. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Einschränkungen so wenig weit wie notwendig gehen.

Neben der Kategorisierung und Zuteilung der Kleinsiedlungen wird der Kanton den Rahmen abstecken müssen, welcher für die baulichen Massnahmen in den neuen Weilerzonen möglich sein wird. Dabei ist bei der Unterscheidung zwischen den möglichen baulichen Massnahmen ausserhalb der Bauzone und jenen in Weilerzonen klar darauf zu achten, dass die Nutzungsmöglichkeiten in Weilerzonen grösser und flexibler sein müssen als ausserhalb der Bauzone und auf den Erhalt, den Charakter und auch auf eine minime Modernisierung und Entwicklung der Weilerzone gerichtet sind.

Zusätzlich muss der kantonale Richtplan angepasst werden, damit im PBG bei den Nichtbauzonen eine neue Weilerzone eingeführt werden kann. Erst dann können die jeweiligen Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden angepasst werden, damit die Übergangsverordnung VKaB für die betroffenen Kleinsiedlungen nicht mehr gilt und Rechtssicherheit besteht, welche baulichen Möglichkeiten tatsächlich umsetzbar sind.

4 Entschädigung

Die baulichen Nutzungseinschränkungen, welche sich durch die Gesamtüberprüfung der Kleinsiedlungen und Einführung der VKaB für die jeweiligen Grundstücke ergeben, sind zum Teil sehr gross. Es geht dabei nicht nur um jene Grundstücke oder Grundstücksteile, auf welchen keine Neubauten mehr zulässig sind, sondern auch um jene Grundstücke, welche bis anhin mit einem Baubereich versehen waren oder bei welchen die baulichen Möglichkeiten allgemein flexiblere Lösungen zuliesse. Die Einschränkungen sind für die meisten

Grundstücke dauerhaft, das heisst, sie werden auch nach den definitiven Zuordnungen zu den Weilerzonen bzw. zur Landwirtschaftszone gelten, wobei jene Kleinsiedlungen, welche inskünftig definitiv der Landwirtschaftszone zugeteilt werden, die grössten Einschränkungen

«Ein Verbot von neuen Hauptbauten auf unüberbauten Grundstücken oder nur teilweise überbauten Grundstücken wird mit grosser Wahrscheinlichkeit eine Entschädigungspflicht auslösen.»

werden hinnehmen müssen. Lediglich Grundstücke in Kleinsiedlungen, welche später zu den aussenliegenden Ortsteilen zählen und damit der Bauzone zugeordnet werden, erfahren nur eine vorübergehende Einschränkung.

Dies wirft die Frage auf, ob Grundstücke, welche in ihrer baulichen Nutzung eingeschränkt werden, entschädigt werden müssen. Da vor der RPG-Revision im Jahr 2012 die Weilerzonen nicht als Nichtbauzone galten, sondern als beschränkte Bauzonen, ist die Verschärfung des RPG und die damit einhergehende Umteilung von Kernzonenland in Nichtbauland nicht eine erstmalige Zuteilung in eine RPG-konforme Nutzungsplanung, sondern eine Anpassung an die verschärften bundesrechtlichen Vorgaben. Entsprechend ist eine solche Zuteilung als Auszonung zu qualifizieren und nicht als Nichteinzonung.²⁵ Bei der Schwere des Eingriffs, welche für die Beurteilung der Entschädigungspflicht massgebend ist, ist die Nutzungsmöglichkeit der früheren Kernzone der neuen Weilerzone bzw. Landwirtschaftszone gegenüberzustellen. Ein Verbot von neuen Hauptbauten auf unüberbauten Grundstücken oder nur teilweise überbauten Grundstücken wird dann mit grosser Wahrscheinlichkeit eine Entschädigungspflicht auslösen, wenn das fragliche Grundstück vor Eintritt der Bundesrechtswidrigkeit der Kernzone sehr wahrscheinlich hätte überbaut werden können.²⁶

Nutzungseinschränkungen überbauter Grundstücke sind hingegen in der Regel nicht entschädigungspflichtig, sofern weiterhin eine bestimmungsgemässe,

wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung zugelassen ist. Die Werteinbusse einer Nutzungseinschränkung von bis zu einem Drittel wird in der Regel als nicht entschädigungspflichtig erachtet. Dies wird auf die meisten hier betroffenen Grundstücke zutreffen. Sie haben die heutigen und künftigen Einschränkungen entschädigungslos hinzunehmen.²⁷

Die Übergangsregelung wird in aller Regel keine Entschädigungspflicht auslösen, da temporäre Einschränkungen nur dann entschädigungspflichtig werden, wenn sie während eines längeren Zeitraums andauern. In der Regel ist dies nicht der Fall, wenn die Einschränkung nicht mehr als zehn Jahre dauert.²⁸

Entschädigungspflichtig ist in jedem Falle das Gemeinwesen, welches die definitive eigentumsbeschränkende Massnahme anordnet, sprich die angepassten Nutzungsplanungen festsetzt.²⁹ Die Gemeinden haben zwar die Möglichkeit, aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds Entschädigungen für Auszonungen zu erhalten, es ist jedoch offen, inwiefern dieser Fonds genügend geöffnet sein wird.

5 Fazit

Dass es notwendig ist, die bundesrechtlichen Vorgaben des RPG umzusetzen, steht ausser Frage. Die Übergangsverordnung VKaB wird hier sicherlich eine gewisse Rechtssicherheit schaffen, bis die Umsetzung der bundeskonformen Weilerzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets erfolgt sein wird.

Es ist zu hoffen, dass sich die Bau- und Nutzungsvorschriften der provisorischen kantonalen Weilerzone als genügend erweisen werden, um über die Jahre bis zur Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben eine genügende bauliche Entwicklung in den Weilern zu ermöglichen, damit ihr Erhalt sichergestellt ist. In diesem Sinne ist von der Baudirektion sobald als möglich Sicherheit zu schaffen, welcher Zonierung eine Kleinsiedlung einst definitiv zugeordnet werden wird. Die provisorische Einteilung gemäss den Anhängen 1 bis 3 lässt befürchten, dass bauliche Tätigkeiten zurückgestellt werden, bis Sicherheit besteht. Je schneller also die definitive Zuteilung kommuniziert und wenn möglich in den Anhängen angepasst wird, je eher erleiden die Weiler keine baulichen Entwicklungspausen.

«Je schneller die definitive Zuteilung kommuniziert und wenn möglich in den Anhängen angepasst wird, je eher erleiden die Weiler keine baulichen Entwicklungspausen.»

Von grosser Bedeutung wird auch sein, wie der Kanton die Rahmenbedingungen für die baulichen Entwicklungen in den künftigen Weilerzonen abstecken wird. Es ist davon auszugehen, dass diese Diskussion viel Zeit in Anspruch nehmen wird, ebenso wie die genaue Umsetzung im kantonalen Richtplan.

Für die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ist zu hoffen, dass so rasch als möglich Klarheit geschaffen wird über die Zuteilung, die baulichen Entwicklungsmöglichkeiten sowie die Entschädigungen.

Maja Saputelli, Rechtsanwältin, Zürich

¹ VB.2019.00630 vom 22. Oktober 2020.

² Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen vom 7. März 2023 (VKaB).

³ VKaB (inkl. Erläuterungen), S. 5.

⁴ VKaB (inkl. Erläuterungen), S. 8.

⁵ VKaB (inkl. Erläuterungen), S. 13.

⁶ Zwischenbericht «Überprüfung Kleinsiedlungen im Kanton Zürich» vom 19. August 2022, S. 13.

⁷ Zwischenbericht «Überprüfung Kleinsiedlungen im Kanton Zürich» vom 27. Oktober 2022, S. 15.

⁸ VKaB (inkl. Erläuterungen), S. 7.

⁹ BGE 132 II 2018 vom 18. April 2006 E. 6.1.

¹⁰ Zwischenbericht (EN 7), S. 10.

¹¹ Zwischenbericht (EN 7), S. 11.

¹² Zwischenbericht (EN 7), S. 7.

¹³ Zwischenbericht (EN 7), S. 12.

¹⁴ Zwischenbericht (EN 6), S. 12.

¹⁵ Zwischenbericht (EN 7), S. 14.

¹⁶ VKaB (inkl. Erläuterungen), S. 13.

¹⁷ Zwischenbericht (EN 7), S. 16.

¹⁸ VKaB (inkl. Erläuterungen), S. 11.

¹⁹ VKaB (inkl. Erläuterungen), S. 9.

²⁰ VKaB (inkl. Erläuterungen), S. 18.

²¹ VKaB (inkl. Erläuterungen), S. 18.

²² VKaB (inkl. Erläuterungen), S. 19.

²³ VKaB (inkl. Erläuterungen), S. 15.

²⁴ Zwischenbericht (EN 7), S. 14 ff.

²⁵ Karlen Peter, Kurzgutachten zur Entschädigungspflicht des Gemeinwesens bei der Einführung von Weilerzonen im Kanton Zürich, Zürich 2022, S. 8 f.

²⁶ Karlen (EN 25), S. 10 f.

²⁷ Karlen (EN 25), S. 11 f.

²⁸ Karlen (EN 25), S. 14.

²⁹ Karlen (EN 25), S. 12 f.