

Sitzung vom 15. Dezember 2021

1554. Dringliche Anfrage (Wie weiter mit den Kern-Weilerzonen)

Die Kantonsräte Martin Hübscher, Wiesendangen, und Martin Farnner-Brandenberger, Stammheim, haben am 15. November 2021 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Der Kanton Zürich hat eine Praxisänderung vorgenommen bezüglich Baubewilligungen in Kern-Weilerzonen, welche im kantonalen Richtplan nicht innerhalb des kartographisch dargestellten Siedlungsgebiets sind. Neu sind keine Neubauten mehr erlaubt und für die abschliessenden Baubewilligungen ist neu der Kanton und es sind nicht mehr die Gemeinden zuständig, analog den Bewilligungen ausserhalb der Bauzonen.

Wir bitten den Regierungsrat, die folgenden daraus entstehenden Fragestellungen zu beantworten:

1. Wie wichtig ist für den Regierungsrat die Rechtssicherheit bezüglich der Eigentümerinnen und Eigentümer?
2. Wie viele Kernzonen (Anzahl und Fläche) und wie viele Gemeinden sind betroffen?
3. Welches potenzielle Bauvolumen ist von dieser Praxisänderung betroffen?
4. Wie sieht der Regierungsrat die Entschädigung der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer durch die Abwertung?
5. Ist eine Abgeltung für den Aufwand am Umschwung, der von der öffentlichen Hand verordneten, im Privateigentum liegenden Freiflächen, Baumgruppen und den besonderen Plätzen, die entstehen, vorgesehen?
6. Sieht der Regierungsrat in dieser Praxisänderung nicht einen Widerspruch zur erforderlichen inneren Verdichtung und der Annahme der Kulturlandinitiative im Kanton Zürich?
7. Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf in dem Sinne, dass Weilerzonen fallweise in der Karte des kantonalen Richtplans dem Siedlungsgebiet zugeteilt werden können?
8. Mit der Änderung der Zuständigkeit bei den Baubewilligungen in den Weilerzonen steigt der Aufwand für den Kanton. Wie hoch schätzt der Regierungsrat diesen zusätzlichen Aufwand?
9. Wäre es möglich, durch einen Leistungsauftrag die Baubewilligung in Weilerzonen weiterhin abschliessend den Gemeinden zu übertragen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Martin Hübscher, Wiesendangen, und Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, wird wie folgt beantwortet:

Die Kompetenz für die Beurteilung von Bauvorhaben in Weilern war bisher im Rahmen der Genehmigung der Weilerzonen an die Gemeinden delegiert – verbunden mit dem Auftrag, dass die Gemeinden der Baudirektion über die erteilten Bewilligungen per Ende Kalenderjahr Bericht erstatten (vgl. Kreisschreiben der Baudirektion vom 4. Mai 2015). Diese Delegation hat das Verwaltungsgericht mit Urteil VB.2019.00630 vom 22. Oktober 2020 als nicht rechtmässig beurteilt. Bauvorhaben in solchen Zonen seien gemäss Art. 25 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) durch die zuständige kantonale Behörde (d. h. die Baudirektion) zu beurteilen.

In Nachachtung dieses Urteils wurden die Gemeinden mit Kreisschreiben der Baudirektion vom 24. August 2021 über die Praxisänderung informiert und angewiesen, sämtliche Baugesuche zu Vorhaben in Kernzonen im Zusammenhang mit Kleinsiedlungen (Weilern) im Sinne von Art. 33 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) dem Kanton zur Zustimmung einzureichen.

Nach den übergeordneten Vorgaben des Bundes sind Neubauten in Weilern bereits seit der Richtplananpassung im Jahr 2015 nicht mehr zulässig. Der Bundesrat hat am 29. April 2015 die Gesamtüberarbeitung des kantonalen Richtplans genehmigt. Zu den Kernzonen im Zusammenhang mit Kleinsiedlungen (Weilern) hat er festgehalten, dass es sich bei Weilerzonen im Sinne von Art. 33 RPV um Nichtbauzonen handelt und Neubauten nicht zulässig sind. Viele Gemeinden haben diese übergeordneten Vorgaben jedoch bis heute noch nicht in ihren Bau- und Zonenordnungen umgesetzt. Weicht ein Bauvorhaben stark von den übergeordneten Vorgaben ab, überprüft die Baudirektion die Zonierung im Baubewilligungsverfahren vorfrageweise. In gewissen Fällen kann dies dazu führen, dass einem Bauvorhaben keine Zustimmung erteilt werden kann.

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat misst der Rechtssicherheit für Eigentümerinnen und Eigentümer eine sehr hohe Bedeutung bei. Durch die Praxisänderung wird gewährleistet, dass bei Baubewilligungen in Kleinsiedlungen (Weilern) künftig keine Verfahrensmängel mehr entstehen, die in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren eine Aufhebung der Baubewilligung nach sich ziehen würde. Die Praxisänderung schafft somit für die Eigentümerinnen und Eigentümer in verfahrensrechtlicher Hinsicht Rechtssicherheit.

Zu Frage 2:

Die Baudirektion ermittelte im Rahmen einer Grundlagenerhebung im Mai 2021 insgesamt 265 rechtskräftige Kernzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets gemäss kantonalem Richtplan. Diese ermittelten Kernzonen verteilen sich auf 76 Gemeinden. Zusätzlich wurden neun projektierte Kernzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets erfasst. Die Fläche der rechtskräftigen Kernzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets beträgt gesamthaft rund 503 ha. Die projektierten Kernzonen umfassen weitere rund 23 ha.

Zu Fragen 3 und 4:

Dem Regierungsrat liegen keine Grundlagen vor, die das potenzielle Bauvolumen in Kernzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets ausweisen. Ergänzend zu den Zahlen in der Beantwortung der Frage 2 ist darauf hinzuweisen, dass sich diese Kernzonen bezüglich der Siedlungsform und Grösse erheblich unterscheiden. So gibt es beispielsweise sowohl Kleinsiedlungen, die nur aus wenigen Gebäude bestehen, als auch solche, die bis zu 130 bewohnte Gebäude umfassen. Aufgrund der Vielfalt der Siedlungsformen überprüft die Baudirektion derzeit umfassend, inwieweit die bestehenden Kleinsiedlungen Weilerzonen im Sinne von Art. 33 RPV entsprechen. Die Baudirektion wird die Gemeinden voraussichtlich Anfang 2022 in einem zweiten Kreisschreiben über das weitere Vorgehen informieren. Erst danach kann eine Aussage dazu erfolgen, inwiefern heute Kernzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets bestehen, in denen das potenzielle Bauvolumen von übergeordneten Vorgaben abweicht und mittels Planungsmassnahmen zu verringern ist.

Dabei werden die planerischen und rechtlichen Grundlagen für die Kleinsiedlungen im Sinne von Art. 33 RPV umfassend überprüft und die erforderlichen Anpassungen des kantonalen Richtplans sowie des Planungs- und Baugesetzes vorgeschlagen. In diesem Zusammenhang werden auch allfällige Entschädigungsfragen geprüft.

Zu Frage 5:

Bei dem genannten «Aufwand für den Umschwung» handelt es sich um keine Neuerung, die durch die kantonale Praxisänderung betreffend das Baubewilligungsverfahren in Kleinsiedlungen nach Art. 33 RPV entstanden ist. Im kantonalen Richtplan ist bereits heute verankert, dass die im Einzelfall zweckmässige baurechtliche Ordnung mit einem detaillierten Kernzonenplan zu bestimmen ist. Detaillierte Kernzonenpläne der Gemeinden machen Aussagen zu prägenden Gebäuden und Firstrichtungen, wichtigen baulichen Gestaltungselementen, wichtigen Frei- und Strassenräumen oder raumwirksamen Objekten wie Brunnen, Mauern oder Bäumen. Diese konkreten und detaillierten Vorgaben sollen den Charakter eines Weilers sichern und eine gezielte Umnutzung ermöglichen. Auf diese Weise können Weiler als prägende Siedlungsstruktur in den ländlichen Gebieten für zukünftige Generationen erhalten werden.

Zu Frage 6:

Mit der Siedlungsentwicklung nach innen sollen Potenziale in den bestehenden Bauzonen ausgeschöpft oder durch eine Erhöhung der Dichten an dafür geeigneten Lagen geschaffen werden. Das kantonale Raumordnungskonzept gibt dabei vor, dass das Bevölkerungswachstum vor allem in den urbanen Handlungsräumen aufgenommen werden soll. Eine Schlüsselrolle übernehmen dabei die Stadtlandschaften und die urbanen Wohnlandschaften, auf die künftig mindestens 80% des Bevölkerungswachstums entfallen sollen. Die Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebietes sollen demnach keinen namhaften Beitrag am prognostizierten Wachstum leisten. Weilerzonen nach Art. 33 RVP dienen von Bundesrechts wegen der Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets und gelten gemäss Vorgaben des Bundes als Nichtbauzone. Aufgrund des bundesrechtlichen Trennungsgrundsatzes zwischen Bau- und Nichtbauzonen ist ein Ausweichen der Siedlungsentwicklung auf die Weiler zu vermeiden. Die Praxisänderung steht somit nicht im Widerspruch zum Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen. Die Anliegen der Kulturlandinitiative werden mit der vorliegenden Praxisänderung nicht beeinflusst.

Zu Frage 7:

Im Rahmen der derzeit stattfindenden Überprüfung wird auch ermittelt, ob es bestehende Kleinsiedlungen gibt, welche die Voraussetzungen einer Bauzone nach Art. 15 RVP erfüllen. In den weiteren Schritten gilt es zu klären, ob für diese Kernzonen eine Anpassung im kantonalen Richtplan erforderlich sein wird. Inwiefern die Ausscheidung von Siedlungsgebiet in der Richtplankarte die geeignetste Lösung ist und vom Bund als genehmigungsfähig eingestuft wird, muss in diesem Zusammenhang noch geklärt werden.

Zu Frage 8:

Die Baudirektion führte im Rahmen der Grundlagenerhebung im Mai 2021 eine Stichprobe für neun ausgewählte Gemeinden im Kanton durch und erhob dabei für den Zeitraum von 2016 bis 2020 die Anzahl der Baugesuche in den Kernzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets sowie über das gesamte Gemeindegebiet. Dabei zeigte sich, dass der Anteil der Baugesuche in den Kernzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets im Verhältnis zur Gesamtanzahl der Baugesuche über das gesamte Gemeindegebiet von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich ist. Im Schnitt sind aber rund 0,38 Baugesuche pro Hektaren Kernzone ausserhalb des Siedlungsgebiets und Jahr zu verzeichnen. Gestützt auf eine Hochrechnung der Baugesuche auf die Fläche aller Kernzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets im Kanton schätzt der Regierungsrat den zusätzlichen Aufwand auf rund 190 Baugesuche pro Jahr.

Zu Frage 9:

Die Baudirektion delegierte die Bewilligungszuständigkeit in den Kernzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets seit 2015 im Rahmen der Genehmigungsverfügungen der Revisionen der Bau- und Zonenordnungen an die Gemeinden. Im bereits erwähnten Urteil des Verwaltungsgerichts (VB.2019.00630 vom 22. Oktober 2020) wurde die Delegation der Bewilligungspflicht für Bauvorhaben in Weilern an die Gemeinden als nicht rechtmässig beurteilt.

Nach Art. 25 Abs. 2 RPG entscheidet die zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Bewilligungen für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen müssen entweder durch eine kantonale Behörde oder mit deren Zustimmung erteilt werden. Die Kompetenz für die raumplanungsrechtliche Zustimmung bei Bauvorhaben in Weilerzonen nach Art. 33 RPV liegt bei der Baudirektion und kann nicht mit einem Leistungsauftrag an die Gemeinden delegiert werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli