

Antrag des Regierungsrates vom 7. März 2023

**5889**

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

**(Änderung vom . . . . .; Justierungen)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. März 2023,

*beschliesst:*

I. Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

Vor Titel II. Die Bauzonen:

§ 46 a. Besteht ein wesentliches öffentliches Interesse, können für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ausserhalb des Siedlungsgebiets Zonen für öffentliche Bauten, Erholungszonen und Gestaltungspläne im Sinne von § 84 Abs. 2 festgesetzt werden. Besonderer Inhalt

Marginalie zu § 220:

C. Ausnahmegewilligungen I. Im Allgemeinen

§ 221. <sup>1</sup> Die örtliche Baubehörde kann befristete Zwischennutzungen zulassen, die von der zulässigen Nutzweise abweichen. Sie erlässt sichernde Nebenbestimmungen. II. Zwischennutzungen

<sup>2</sup> Die Befreiung von weiteren Bauvorschriften ist unter den Voraussetzungen von § 220 möglich.

Vor Titel II. Die Nutzungsziffern:

§ 253 b. <sup>1</sup> Bei Neubauten gilt als massgebendes Terrain der bestehende Verlauf des Bodens bei Einreichung des Baugesuchs (gewachsener Boden). Massgebendes Terrain

<sup>2</sup> Frühere Verhältnisse sind massgebend, wenn der Boden

- a. innert zehn Jahren vor der Baueingabe in einem Ausmass, das zu diesem Zeitpunkt bewilligungspflichtig war, aufgeschüttet oder abgegraben worden ist.
- b. zur Umgehung von Bauvorschriften umgestaltet wurde.

<sup>3</sup> Bei Erweiterungs- und Umbauten gilt als massgebendes Terrain der bei Einreichung des ursprünglichen Baugesuchs gewachsene Boden.

<sup>4</sup> Die Gemeinden können das massgebende Terrain aus planerischen oder erschliessungstechnischen Gründen gebietsweise in der Bau- und Zonenordnung oder einzelfallweise im Baubewilligungsverfahren festlegen.

Titel vor § 261:

## **2. Abstände von Territorialgrenzen, Wald, Bauzonengrenzen und von durch Baulinien gesicherten Anlagen**

C. Abstand zur Bauzonengrenze

§ 263. <sup>1</sup> Der Abstand von Gebäuden in der Bauzone zur Landwirtschaftszone beträgt

- a. bei oberirdischen Gebäuden 3,5 m,
- b. bei unterirdischen Bauten, Unterniveaubauten, Kleinbauten und Anbauten 1,5 m.

<sup>2</sup> § 49 Abs. 3 ist nicht anwendbar.

<sup>3</sup> Die Begründung von Näherbaurechten ist ausgeschlossen.

### **Übergangsbestimmung zur Änderung vom 14. September 2015**

<sup>1</sup> Die Gemeinden passen ihre Bau- und Zonenordnungen bis spätestens am 29. Februar 2028 an die Änderung vom 14. September 2015 an.

Abs. 2 und 3 unverändert.

### **Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...**

Für Gemeinden, die ihre Bau- und Zonenordnung im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung noch nicht an die Änderung vom 14. September 2015 angepasst haben, gilt § 253 b erst ab Inkrafttreten der Anpassung ihrer Bau- und Zonenordnung.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 354/2018 betreffend Erleichterung von befristeten Zwischennutzung erledigt ist.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

## **Bericht**

### **A. Überblick**

Die vorliegende Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) betrifft folgende Gegenstände:

- Abweichung vom Siedlungsgebiet («Durchstossung»)
- Abstandsregelung Bau- und Landwirtschaftszone
- Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen
- Klärung massgebendes Terrain
- Fristerstreckung zur Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen

### **B. Ziele und Umsetzung**

#### **1. Abweichung vom Siedlungsgebiet («Durchstossung»)**

Bauzonen sind innerhalb des im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets auszuscheiden (§ 47 Abs. 1 PBG). Abweichungen sind nur unter den Voraussetzungen von § 16 Abs. 2 PBG zulässig. Ergänzend ermöglicht der kantonale Richtplan, dass das Landwirtschaftsgebiet durch die Festsetzung einer Freihaltezone, einer Erholungszone oder einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in der nachgeordneten Nutzungsplanung durchstossen werden kann (vgl. kantonaler Richtplan, Pte. 2.2.2 und 3.2.2). Um dem Grundsatz der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet Rechnung zu tragen, sind bei der Genehmigung von solchen Planungsmassnahmen hohe Anforderungen an die Interessenabwägung zu stellen. Dieser Handlungsspielraum ermöglicht den Gemeinden, in begründeten Ausnahmefällen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Bauten und Anlagen ausserhalb des Siedlungsgebiets vorzusehen, beispielsweise für die Erweiterung von bestehenden Schulhäusern, die Erstellung von Erholungs- und Sportanlagen oder Bauten und Anlagen der Ver- und Entsorgung.

Diese bisher einzig im kantonalen Richtplan enthaltene Regelung soll auf Gesetzesebene verankert werden. Hinsichtlich eines verstärkten Schutzes wertvoller landwirtschaftlicher und ökologischer Flächen und um dem Trennungsgrundsatz weitgehend Rechnung zu tragen, sollen die Anwendungsmöglichkeiten des für die Gemeinden wichtigen Handlungsspielraums eng umgrenzt sein (vgl. RRB Nr. 1130/2012).

## **2. *Abstandsregelung Bau- und Landwirtschaftszone***

Das geltende PBG kennt keine Abstandsvorschrift bezüglich der Grenze zwischen Bau- und Landwirtschaftszone. Der fehlende Grenzabstand ermöglicht das Bauen bis auf die Bauzonengrenze und kann über die Nutzung des Gebäudeumschwungs zu einer unerwünschten Ausdehnung der Siedlung in die Landwirtschaftszone führen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung dürfen Bauten und Anlagen in der Bauzone jedoch keine nennenswerten Auswirkungen auf die angrenzende Landwirtschaftszone haben (vgl. BGE 145 I 156). Siedlungen sollen in räumlich klar vom Nichtbaugebiet abgegrenzten Bauzonen zusammengefasst werden (vgl. Art. 1 Abs. 1 RPG). Auch im Interesse des Ortsbild- und Kulturlandschutzes ist es sinnvoll, das Bauen entlang der Bauzonengrenzen abstandspflichtig zu machen.

## **3. *Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen***

Zwischennutzungen leisten einen wertvollen Beitrag zur haushälterischen Bodennutzung. Sie dienen der Umstrukturierung von brachliegenden Arealen und haben das Potenzial, Quartiere aufzuwerten und zu beleben sowie die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern. Die Nachfrage nach vorübergehender Nutzung von leerstehenden Liegenschaften ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Als Zwischennutzung wird in der Regel eine Nutzung temporären Charakters bezeichnet, die zwischen einer Ursprungsnutzung und einer zukünftigen Endnutzung stattfindet. Im Wesentlichen unterscheidet sie sich von anderen Nutzungen somit durch ihre zeitliche Befristung.

Im PBG sind Zwischennutzungen nicht ausdrücklich verankert. Sie können bereits heute zugelassen werden. Erfüllt eine vorübergehende Nutzung sämtliche baurechtliche Vorschriften, kann eine ordentliche Baubewilligung erteilt werden. Erfüllt sie die Vorschriften nur teilweise, ist die Erteilung einer Ausnahmegewilligung denkbar. Nach § 220 PBG sind Ausnahmen von den Bauvorschriften zulässig, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint. Dies wird bei Zwischennutzungen jedoch regelmässig verneint. In solchen Fällen kommt allenfalls noch die Erteilung einer befristeten Bewilligung infrage. Gemäss Rechtsprechung sind solche auf längstens fünf Jahre begrenzt und somit für Zwischennutzungen nur bedingt zweckmässig. Dem Bedürfnis nach Zwischennutzungen kann somit mit den geltenden gesetzlichen Regelungen regelmässig nicht entsprochen werden.

Zwischennutzungen widersprechen häufig der durch die Grundordnung vorgeschriebenen Nutzweise oder den besonderen kommunalen Nutzungsvorschriften und sind damit nicht zonenkonform. Eine Ausnahmebewilligung nach § 220 PBG ist hierfür nicht zulässig. Entsprechend soll das PBG dahingehend geändert werden, dass vom Erfordernis der Zonenkonformität befristet abgewichen kann. Eine Befreiung von weiteren Bauvorschriften bei Zwischennutzungen richtet sich weiterhin nach den Voraussetzungen von § 220 PBG.

#### **4. Klärung massgebendes Terrain**

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) ist ein Vertrag zwischen den Kantonen (Konkordat) mit dem Ziel, die wichtigsten Baubegriffe und Messweisen gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen. Der Kanton Zürich ist der IVHB zwar nicht beigetreten, vollzieht die Harmonisierung jedoch freiwillig (sogenannter autonomer Nachvollzug). Mit den Änderungen des PBG vom 14. September 2015 und der Allgemeinen Bauverordnung (ABV, LS 700.2) vom 11. Mai 2016 hat der Kanton Zürich die Baubegriffe und Messweisen gemäss IVHB weitgehend übernommen. Die entsprechenden Änderungen sind am 1. März 2017 auf kantonaler Ebene in Kraft getreten.

Teil der Harmonisierung bildet der Begriff des massgebenden Terrains, der stark vom früheren Begriff des gewachsenen Bodens abweicht. Während früher grundsätzlich vom bestehenden Terrain ausgegangen wurde, ist heute der natürlich gewachsene Geländeverlauf massgebend. Dabei wird auf den durch natürliche Prozesse entstandenen Geländeverlauf abgestellt. Aufschüttungen und Abgrabungen sind unbeachtlich. Wo der natürliche Geländeverlauf unklar oder umstritten ist, muss die Baubehörde dessen Verlauf im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ausgehend vom natürlichen Geländeverlauf der Umgebung hoheitlich festlegen.

Weil das massgebende Terrain für weitere Baubegriffe eine wichtige Bezugsgrösse darstellt, werden an die Feststellung des massgebenden Terrains hohe Anforderungen gestellt. Im weitgehend überbauten Gebiet kann der natürlich gewachsene Geländeverlauf infolge früherer Abgrabungen oder anderer baulicher Eingriffe jedoch oft nicht mehr klar festgestellt werden. Es ist unklar, wie das massgebende Terrain in solchen Fällen definiert werden soll. Dies führt zu Rechtsunsicherheiten im Baubewilligungsverfahren und infolgedessen zu erheblichem Mehraufwand und zu Verfahrensverzögerungen für Bauherrschaften und die Verwaltung. Diese Nachteile lassen sich auch mit einer IVHB-konformen Weiterentwicklung des Begriffs nicht beheben. Die Fest-

stellung des natürlich gewachsenen Geländeverlaufs bleibt mit Unklarheiten und Umsetzungsproblemen behaftet.

Das massgebende Terrain soll deshalb zukünftig wieder nach der früheren Regelung zum gewachsenen Boden definiert werden. Diese hat sich als praktikabel erwiesen und es besteht eine gefestigte Gerichtspraxis dazu. Die Legaldefinition des Begriffs «massgebendes Terrain» soll zudem nicht mehr in der ABV, sondern im PBG erfolgen. Entsprechend ist beabsichtigt, nachfolgend an diese Gesetzesrevision § 5 ABV aufzuheben.

### **5. *Fristerstreckung zur Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen***

Die Baubegriffe und Messweisen der IVHB werden in den einzelnen Gemeinden erst wirksam, wenn diese ihre Bau- und Zonenordnungen harmonisiert haben. Gemäss geltendem Recht haben die Gemeinden ab Inkraftsetzung der Änderungen auf kantonaler Ebene acht Jahre und somit bis am 28. Februar 2025 Zeit, ihre Bau- und Zonenordnungen an die entsprechenden Vorgaben anzupassen.

Es zeichnet sich ab, dass einzelne Gemeinden diese Umsetzungsfrist aus unterschiedlichen Gründen nicht werden einhalten können. Zudem werden gegenwärtig auf kantonaler Ebene verschiedene Rechtsgrundlagen mit Bezug zu den Baubegriffen und Messweisen überarbeitet. Einige Gemeinden möchten diese Rechtsänderungen abwarten, um unnötigen Gesetzgebungsaufwand zu vermeiden. Die Umsetzungsfrist soll deshalb einmalig um drei Jahre bis zum 29. Februar 2028 verlängert werden.

## **C. Ergebnis der Vernehmlassung**

### **1. *Abweichung vom Siedlungsgebiet («Durchstossung»)***

Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets wurde von einer Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Vernehmlassung im Grundsatz unterstützt. Ein Grossteil begrüsst die Möglichkeit einer Durchstossung mit einem Gestaltungsplan, beurteilt die Einschränkung auf überkommunale Gestaltungspläne gemäss § 84 Abs. 2 PBG jedoch als unsachgemäss. Ebenfalls kritisch gewürdigt wurde, dass die für eine Durchstossung infrage kommenden Nutzungen auf «öffentliche Aufgaben» beschränkt werden und «andere spezielle Nutzungen», wie sie im bestehenden

Richtplantext vorgesehen sind, im Gesetzestext nicht aufgeführt sind. Schliesslich scheint der Umgang mit Erholungszonen unklar. Im Weiteren wurde die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur planungsrechtlichen Sicherung bestehender Fabrik- und Gewerbekomplexe ausserhalb der Bauzone bzw. deren Weiterentwicklung gefordert.

Eine Minderheit äusserte sich kritisch zum Vorentwurf. Die Verankerung der Durchstossung in der vorgeschlagenen Form berge die Gefahr der zunehmenden Unterlaufung des Trennungsgrundsatzes und wurde als bundesrechtswidrig beurteilt. Falls dennoch eine Verankerung der Durchstossung im PBG als erforderlich erachtet werde, müsse diese im Sinne der Formulierung im Richtplan konkretisiert werden.

## **2. Abstandsregelung Bau- und Landwirtschaftszone**

Die Einführung einer Abstandsregelung wurde grossmehrheitlich begrüsst. Wenige Teilnehmerinnen und Teilnehmer lehnten eine Abstandsregelung ab. Von einigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurde gewünscht, dass eine Abstandsregelung nicht nur gegenüber der Landwirtschaftszone, sondern auch gegenüber der Freihalte- und Erholungszone einzuführen sei.

Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer wünschten sich eine Anpassung der einzuhaltenden Abstände. Weitere forderten, dass auch für oberirdische Kleinbauten und Anbauten ein Abstandsmass von 3,5 m gelten solle, da diese Bauten sehr wohl landschaftlich in Erscheinung treten könnten. In mehreren Stellungnahmen wurde gefordert, dass unterirdische Bauten von einer Abstandspflicht zu befreien seien, da sie nicht in Erscheinung treten würden. Andere erklärten wiederum, dass auch unterirdische Bauten ohne ausreichenden Abstand das angrenzende landwirtschaftliche Kulturland beeinträchtigen könnten.

Es wurde darauf hingewiesen, dass durch die neue Regelung all jene bestehenden Bauten vorschriftswidrig würden, die den Abstand heute nicht einhalten. Es wurde deshalb von vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern beantragt, dass mit der Einführung der neuen Regelung den Gemeinden erlaubt werden solle, die Bauzonengrenze im Einzelfall geringfügig bereinigen zu können. Dies solle ohne vorgängige Anpassung des Siedlungsgebiets im kantonalen Richtplan möglich sein.

### **3. Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen**

Es wurden zwei Lösungsansätze zur gesetzlichen Verankerung von Zwischennutzungen in die Vernehmlassung gegeben. Der erste Ansatz verfolgte die Schaffung einer direkt anwendbaren kantonalen Grundlage zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung für befristete Zwischennutzungen («Ausnahmegewilligungstatbestand»). Der zweite Ansatz schlug vor, die Gemeinden zur Regelung von befristeten Zwischennutzungen in der kommunalen Nutzungsplanung zu ermächtigen («Ermächtigungsklausel»). Die Adressatinnen und Adressaten wurden zudem eingeladen, zur Festlegung einer Höchstdauer von Zwischennutzungen Stellung zu nehmen.

Die Schaffung einer kantonalen gesetzlichen Grundlage zur Erleichterung befristeter Zwischennutzungen stiess grossmehrheitlich auf Zustimmung. Die überwiegende Mehrheit bevorzugt die Variante «Ausnahmegewilligungstatbestand». Eine kantonsweit einheitliche Regelung wurde als sinnvoll und zweckmässig erachtet. In mehreren Stellungnahmen wird festgehalten, dass der Baubewilligungsbehörde ausdrücklich die Kompetenz einzuräumen sei, im Einzelfall mittels Nebenbestimmungen oder gestützt auf einen Vertrag mit der Grundeigentümerschaft bzw. der Bauherrschaft besondere Bedingungen und Auflagen festzulegen, damit die Zwischennutzung auf ein gemeinsam festgelegtes Ziel hin ausgerichtet werden könne.

Zur Festlegung einer Höchstdauer von Zwischennutzungen gab es nur wenige Rückmeldungen, wobei eine knappe Mehrheit die Festlegung einer Höchstdauer im PBG ablehnte. Die Befürworterinnen und Befürworter einer Höchstdauer befürchteten vor allem einen Wandel von Zwischennutzungen zu dauerhaften und nicht zonenkonformen Nutzungen sowie eine langfristige Umgehung der Bauvorschriften.

### **4. Klärung massgebendes Terrain**

In der Vernehmlassung wurden zwei Lösungsvorschläge für die Definition des Begriffs des massgebenden Terrains zur Diskussion gestellt. Der erste Ansatz beruhte auf der Definition des massgebenden Terrains nach IVHB (Variante 1). Gemäss dem zweiten Lösungsansatz wurde das massgebende Terrain weitgehend in Analogie zum früher verwendeten Begriff des gewachsenen Bodens definiert (Variante 2).

Rund zwei Drittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sprachen sich für Variante 2 aus. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass zum Begriff des gewachsenen Bodens eine bewährte Gerichtspraxis und damit Rechtssicherheit bestehe. Ausserdem könne im Regelfall auf das



bestehende Terrain vor Ort abgestellt werden, das sich problemlos durch die Geometerin bzw. den Geometer ermitteln lasse. Demgegenüber wäre das Vorgehen gemäss Variante 1 für die Gemeinden und Planenden mit grossem Aufwand verbunden. Zudem führe Variante 1 zu Rechtsunsicherheiten, weil der natürlich gewachsene Geländeverlauf in vielen Fällen nicht mehr zweifelsfrei ermittelt werden könne. Im weitgehend überbauten Gebiet erweise sich Variante 1 als untauglich. Es drohten Rechtsmittelverfahren, bei denen es um die Feststellung des natürlich gewachsenen Geländeverlaufs ginge. Zu berücksichtigen sei auch, dass mit Variante 1 zahlreiche bestehende Bauten rechtswidrig und damit zu Anwendungsfällen der Besitzstandsgarantie gemäss § 357 PBG würden. Dies sei zu vermeiden.

Rund ein Viertel der Teilnehmenden sprach sich für Variante 1 aus, weil das Abstellen auf den natürlich gewachsenen Geländeverlauf Planungs- und Rechtssicherheit schaffe, Missstände behebe (wie z. B. Unklarheiten bezüglich An- und Umbauten) und die Ortsbilder schütze. Allerdings müssten noch sinnvolle Instrumente zur Feststellung des natürlich gewachsenen Terrainverlaufs entwickelt werden. Das Abstellen auf den gewachsenen Boden gemäss Variante 2 führe hingegen zu willkürlichen Höhenlagen von Neubauten, weil lokale Abgrabungen heute die Topografie im Kanton Zürich massgeblich prägten. Ausserdem werde dadurch ein Widerspruch zum IVHB-Begriff des massgebenden Terrains geschaffen. Dies gelte es zu vermeiden. Zu beachten sei auch, dass verschiedene Gemeinden ihre Bau- und Zonenordnung schon harmonisiert hätten. Einige der Befürworterinnen und Befürworter von Variante 1 sprachen sich für eine flächendeckende amtliche Festlegung des massgebenden Terrainverlaufs durch die Gemeinden aus. Der Kanton solle die Gemeinden dabei durch Planungsvorgaben und die Bekanntgabe von Höhenkoten unterstützen.

Wenige Teilnehmende möchten an der Definition des massgebenden Terrains nach IVHB festhalten. Sie vertreten die Auffassung, dass die Praxis in den Konkordatskantonen mit der Zeit eine sinnvolle Rechtsanwendung entwickeln werde. Die beiden vorgeschlagenen Varianten widersprächen hingegen dem Harmonisierungsgedanken.

## ***5. Fristerstreckung zur Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen***

Die überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden begrüsst die vorgeschlagene Fristerstreckung. Damit könne sichergestellt werden, dass die Umsetzung der Harmonisierung mit weiteren anstehenden Revisionen der Bau- und Zonenordnung koordiniert werden könne. Dies sei insbesondere für kleinere Gemeinden ein wichtiges Anliegen. Auch

angesichts einer möglichen Änderung des Begriffs der Grünflächenziffer durch die PBG-Revision Klimaangepasste Siedlungsentwicklung dränge sich eine Verlängerung der Frist auf.

Es wurde jedoch auch kritisiert, dass der Kanton die laufenden Revisionsvorhaben der Gemeinden zusätzlich erschwere, indem er wiederholt neue Gesetzesbestimmungen erlasse, die berücksichtigt werden müssten. Einige Gemeinden regten an, gleichzeitig auch für die Umsetzung der Mehrwertabgabe eine Fristerstreckung zu gewähren und die beiden Fristen aufeinander abzustimmen.

## **6. Anhebung der Hochhausgrenze**

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde die Frage gestellt, ob die Hochhausgrenze auch unabhängig von der Brandschutznorm angehoben werden soll. Gut die Hälfte der Teilnehmenden sprach sich für eine Erhöhung der Hochhausgrenze aus, rund ein Fünftel der Teilnehmenden lehnte eine Erhöhung ab; die Übrigen äusserten sich nicht.

Die Befürworterinnen und Befürworter machten geltend, dass eine Anhebung der Hochhausgrenze und somit der Regelbauweise der Siedlungsentwicklung nach innen dienen würde. Einige forderten eine allgemeine Liberalisierung der Hochhausbestimmungen. Die in der Regelbauweise erlaubte Anzahl Vollgeschosse solle von derzeit 7 auf 8 bis 10 angehoben werden. Von einer Erhöhung des Mehrhöhenzuschlags sei abzusehen.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die sich gegen eine Erhöhung der Hochhausgrenze aussprachen, machten unter anderem geltend, dass eine Anhebung der Hochhausgrenze dazu führen würde, dass bis zu einer Höhe von 30 m die Regelbauweise gelten würde, weshalb weitergehende qualitätssichernde Massnahmen erst ab einer Höhe von 30 m eingefordert werden könnten. Hochhäuser würden gegenwärtig in der Regel im Rahmen von Gestaltungsplänen errichtet, wodurch eine besonders gute Qualität eingefordert werden könne.

Da einerseits die Hochhausgrenze der Brandschutznorm nicht mit jener des PBG harmonisiert werden kann und andererseits eine Änderung der Regelbauweise keine dringliche Notwendigkeit darstellt, wird auf eine Anhebung der Hochhausgrenze verzichtet.

## D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### *§ 46a Besonderer Inhalt*

Das Siedlungsgebiet wurde mit der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans 2014 angepasst und verbindlich in der Richtplankarte festgesetzt. Damit erfüllt der Kanton Zürich die Anforderungen einer Siedlungsentwicklung nach innen, die durch die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) vom 15. Juni 2012 bundesweit zum Ziel erklärt wurde. Die Schaffung einer Bauzone bzw. einer Spezialnutzungszone für ein bestimmtes Vorhaben setzt in der Regel voraus, dass sie den raumplanerischen Zielen und Grundsätzen entspricht – insbesondere den Geboten der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet (Trennungsgrundsatz, Art. 1 Abs. 1 RPG) und der Siedlungsentwicklung nach innen (Konzentrationsprinzip, Art. 1 Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup> RPG). Unter bestimmten Voraussetzungen ist jedoch auch im Nichtbaugebiet die Schaffung einer Bau- bzw. Spezialnutzungszone möglich. Die Planungsmassnahme muss auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruhen und die Planungsbehörde muss darlegen, weshalb die Nutzung nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden kann. Dabei sind hohe Anforderungen an die Interessenabwägung zu stellen.

§ 46a PBG sieht vor, dass bei Vorliegen eines wesentlichen öffentlichen Interesses für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ausserhalb des Siedlungsgebiets Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, Erholungszonen und Gestaltungspläne im Sinne von § 84 Abs. 2 PBG festgesetzt werden können. Die richtplanerische Ausscheidung von Siedlungsgebiet ist in solchen Fällen nicht angezeigt, weil damit einer späteren Zweckänderung für Wohn- und Arbeitsnutzungen Vorschub geleistet würde, was dem Trennungsgrundsatz widerspricht. Zudem würde die kartografische Zuweisung von Siedlungsgebiet an einzelne Bauten und Anlagen der generalisierten Darstellung der Richtplankarte widersprechen.

Öffentliche Aufgaben sind Aufgaben, die im Auftrag des Gesetzgebers erfüllt werden müssen. Der Begriff der öffentlichen Aufgabe findet sich im PBG an verschiedenen Stellen (z. B. §§ 8, 60, 105, 204, 239d PBG). Aus dem PBG sowie den entsprechenden Materialien und der Rechtsprechung ergeben sich unter anderem folgende Bauten und Anlagen, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen: Bauten und Anlagen in Zonen für öffentliche Bauten, Alterswohnungen, Asylunterkünfte, Einrichtungen für familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter oder Bauten und Anlagen, die der Ver- und Entsorgung dienen.

Mit dem Erfordernis eines wesentlichen öffentlichen Interesses wird dargetan, dass für die Inanspruchnahme von Flächen ausserhalb des Siedlungsgebiets eine besondere Rechtfertigung notwendig ist. Analog der Gestaltungsplanpflicht gemäss § 48 Abs. 2 PBG ist mit einem «wesentlichen öffentlichen Interessen» ein qualifiziertes öffentliches Interesse gemeint. Finanzielle Interessen, wie die möglichst einträgliche Nutzung des Bodens, sind nicht ausreichend. Bei der Genehmigung solcher Planungsmassnahmen sind hohe Anforderungen an die Interessenabwägung zu stellen. Die Planung darf nicht zu einer Umgehung von Art. 24 RPG führen, insbesondere durch Schaffung einer isolierten Kleinbauzone. Zudem muss die Planung auf einer sachgerechten und umfassenden Interessenabwägung beruhen, welche die raumplanerischen Ziele und Grundsätze berücksichtigt. Das Gemeinwesen hat darzulegen, weshalb die Nutzung entgegen dem Trennungsgrundsatz und dem Konzentrationsprinzip nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden kann. Werden Fruchtfolgeflächen beansprucht, sind diese grundsätzlich zu kompensieren (Kantonaler Richtplan, Pt. 3.2.3 a). Zu beachten gilt, dass Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt weiterhin eine Grundlage im Richtplan benötigen (Art. 8 Abs. 2 RPG).

Die Gemeinden können unter den genannten Voraussetzungen in der Nutzungsplanung Zonen für öffentliche Bauten (§ 60 PBG) und Erholungszonen (§§ 61 ff. PBG) ausserhalb des Siedlungsgebiets festsetzen. Mit der Einschränkung auf diese beiden Zonenarten wird dem Umstand Rechnung getragen, dass lediglich Vorhaben in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe umgesetzt werden können.

Nach zürcherischem Recht gehören Erholungszonen wie Freihaltezonen nicht zu den Bauzonen im engeren Sinn (vgl. § 48 Abs. 2 PBG). Eine klare Abgrenzung zwischen Freihalte- und Erholungszone ist nicht möglich. In der Praxis werden Erholungszonen jedoch für intensivere bauliche Nutzungen vorgesehen als Freihaltezonen. Entsprechend gelten sie gemäss Rechtsprechung je nach Zweckbestimmung und Ausgestaltung als «beschränkte Bauzonen» im Sinne von Art. 18 RPG. Freihaltezonen hingegen gehören zu den Nichtbauzonen (vgl. § 46 Abs. 2 PBG). Aus diesem Grund werden Erholungszonen, nicht aber Freihaltezonen, im neuen § 46a PBG ausdrücklich genannt.

Im Weiteren kann die Baudirektion ausserhalb des Siedlungsgebiets Gestaltungspläne im Sinne von § 84 Abs. 2 PBG festsetzen («kantonale Gestaltungspläne»). Voraussetzung hierfür ist, dass die entsprechenden Bauten und Anlagen im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan eingetragen sind. Trotz eines solchen Eintrags ist eine umfassende Interessenabwägung auf Stufe Nutzungsplanung, die sich insbesondere mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung auseinandersetzt,

zwingend notwendig. Sofern mittels kantonalem Richtplaneintrag die planungsrechtliche Grundlage für die Erstellung von Bauten und Anlagen zur öffentlichen Aufgabenerfüllung ausserhalb des Siedlungsgebiets geschaffen wird, sind gleichzeitig die Anforderungen von § 16 PBG erfüllt.

Bezüglich bestehender Fabrik- und Gewerbekomplexe ausserhalb des Siedlungsgebiets ist keine gesetzliche Grundlage notwendig. Deren Weiterentwicklung richtet sich nach den Möglichkeiten für das Bauen ausserhalb der Bauzonen gemäss RPG. Mit den Art. 24c, 24d und 37a RPG wurde der diesbezügliche Handlungsspielraum bereits durch das Bundesrecht vergrössert (RPG-Revision von 1998, in Kraft seit 1. September 2000).

#### § 221

§ 221 Abs. 1 PBG sieht vor, dass bei befristeten Zwischennutzungen von der Nutzweise abgewichen werden kann. Die Nutzweise umfasst sowohl die Grundnutzung als auch besondere kommunale Nutzungsvorschriften, zu deren Erlass das PBG ermächtigt (z. B. Festlegungen Wohnanteil, Nutzung von Erdgeschoss usw.).

Die drei Grundvoraussetzungen der allgemeinen Ausnahmeregelung gemäss § 220 PBG, «Besondere Verhältnisse» (Abs. 1), «Wahrung des Gesetzeszwecks und öffentlicher Interessen» (Abs. 2) und «Nachbarschutz» (Abs. 3) müssen bei der Ausnahmegewilligung zur Nutzweise nach § 221 PBG nicht erfüllt sein.

Bei § 221 PBG handelt es sich um eine zeitlich befristete Ausnahmegewilligung von der Zonenkonformität. Aufgrund der Vielzahl an Zwischennutzungen, die sich bezüglich der Nutzungsdauer stark voneinander unterscheiden können, wird den Gemeinden eine gewisse Flexibilität bei der Festsetzung der Frist eingeräumt, um dem jeweiligen Einzelfall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände hinreichend Rechnung tragen zu können. Die örtliche Baubehörde legt im Einzelfall die Höchstdauer der Zwischennutzung fest und verknüpft die Ausnahmegewilligung mit einer Befristung. Die Ausnahmegewilligung für die befristete Zwischennutzung kann zudem an Bedingungen und Auflagen geknüpft sein. Die örtliche Baubehörde erlässt die im Einzelfall erforderlichen sichernden Nebenbestimmungen.

§ 221 Abs. 1 PBG ist ausschliesslich für Abweichungen von der zulässigen Nutzweise anwendbar. Falls im Rahmen einer befristeten Zwischennutzung von weiteren Bauvorschriften, die nicht die Nutzweise betreffen, abgewichen werden soll, ist dies gemäss Abs. 2 unter den Voraussetzungen der allgemeinen Ausnahmeregelung nach § 220 PBG möglich.

### § 253b

Das massgebende Terrain wird neu auf Gesetzesstufe geregelt (bisher in § 5 ABV), weil der Begriff eine wichtige Bezugsgrösse für andere Baubegriffe ist. Der Begriff wird weitgehend nach den Regelungen bzw. der Rechtsprechung zum bisher verwendeten Begriff des gewachsenen Bodens definiert (vgl. § 5 ABV in der bis 28. Februar 2017 gültigen Fassung).

Bei Neubauten ist der bei Einreichung des Baugesuchs vorhandene Terrainverlauf massgebend (Abs. 1). Terrainveränderungen, die im Zeitraum der letzten zehn Jahre vor Einreichung des Baugesuchs vorgenommen wurden, bleiben unberücksichtigt (Abs. 2 lit. a). Ausnahmsweise bleiben auch Terrainveränderungen unberücksichtigt, die früher vorgenommen wurden. Gemäss § 253b Abs. 2 lit. b ist dies der Fall, wenn das Terrain im Hinblick auf die beabsichtigte Nutzung des Grundstücks oder zur Umgehung von Bauvorschriften umgestaltet worden ist.

Bei Erweiterungs- und Umbauten ist der zum Zeitpunkt der Einreichung des ursprünglichen Baugesuchs vorhandene Terrainverlauf massgebend (Abs. 3). Diese Regelung entspricht der gefestigten Rechtsprechung zu § 5 ABV in der bis 28. Februar 2017 gültigen Fassung (vgl. etwa BEZ 2007 Nr. 18; BEZ 2006 Nr. 9).

Die Gemeinden können das massgebende Terrain aus planerischen oder erschliessungstechnischen Gründen in einem Planungs- oder im Baubewilligungsverfahren festlegen, ohne dabei an den bestehenden bzw. den bei Einreichung des ursprünglichen Baugesuchs vorhandenen Terrainverlauf gebunden zu sein (Abs. 4). Abs. 4 entspricht weitgehend § 5 Abs. 2 ABV in der Fassung vom 1. März 2017. Sofern das massgebende Terrain in einem Planungsverfahren festgelegt werden soll, hat dies in Form eines Ergänzungsplans auf Stufe der Bau- und Zonenordnung zu erfolgen.

### § 263

Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen Wohnbauten an der Zonengrenze keine nennenswerten Auswirkungen auf die benachbarte Landwirtschaftszone haben. Oberirdische Gebäude in Bauzonen sollen künftig gegenüber der Landwirtschaftszone einen Abstand von 3,5 m aufweisen. Bei unterirdischen Bauten, Unterniveaubauten, Kleinbauten und Anbauten verringert sich das Mass auf 1,5 m. Nach Abs. 2 werden eine abweichende Abstandsregelung bzw. die Erleichterung des Grenzbaus für Kleinbauten oder Anbauten durch die Bau- und Zonenordnung gemäss § 49 Abs. 3 PBG sowie die vertragliche Begründung von Näherbaurechten ausgeschlossen. Abs. 1 lit. b geht der bestehenden, allgemeinen Bestimmung von § 269 PBG vor, sofern Grundstücksgrenze und Bauzonengrenze zusammenfallen.

Die Aufnahme einer einheitlichen Abstandsregelung in das PBG ist zweckmässig. Damit werden die Voraussetzungen für einen einheitlichen und rechtsgleichen Vollzug geschaffen, der keine Anpassungen kommunaler Bau- und Zonenordnungen nötig macht. Ausserdem wird der Vollzug bei der Teilung von Grundstücken mit gemischter Nutzung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Bst. c des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11) erleichtert. Die Ausnützung der Bauzone wird durch diese Vorgabe nicht gemindert.

#### *Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 14. September 2015*

Gemäss den geltenden Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 14. September 2015 passen die Gemeinden ihre Bau- und Zonenordnungen bis spätestens acht Jahre ab Inkrafttreten dieser Änderung an die Vorgaben der Harmonisierung an. Die Änderung trat am 1. März 2017 in Kraft. Die Umsetzungsfrist dauert somit gemäss geltendem Recht bis am 28. Februar 2025. Es zeichnet sich ab, dass einzelne Gemeinden diese Frist aus unterschiedlichen Gründen nicht werden einhalten können. Die Umsetzungsfrist soll deshalb einmalig um drei Jahre bis am 29. Februar 2028 verlängert werden.

Die Umsetzungsfrist ist gewahrt, wenn die Gemeinde die Bau- und Zonenordnung bis zum 29. Februar 2028 festgesetzt hat. Sofern einzelne Gemeinden diese verlängerte Frist nicht einhalten werden, kann die Baudirektion aufsichtsrechtliche Massnahme prüfen.

#### *Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...*

Für Gemeinden, die ihre Bau- und Zonenordnung im Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Änderung noch nicht an die Vorgaben der Harmonisierung angepasst haben (Änderung vom 14. September 2015), gilt § 253b erst ab Inkrafttreten der Anpassung ihrer Bau- und Zonenordnung. Bis dahin ist weiterhin der Begriff des «gewachsenen Bodens» nach § 5 ABV in der Fassung vom 1. März 2017 anwendbar.

## **E. Auswirkungen**

### ***1. Abweichung vom Siedlungsgebiet («Durchstossung»)***

Die Möglichkeit, das Landwirtschaftsgebiet zu durchstossen, ist bereits heute im Text des kantonalen Richtplans vorgesehen. Der Richtplantext ist jedoch uneinheitlich (vgl. kantonaler Richtplan, Stand: 7. Juni 2021, Pte. 2.2.2 und 3.2.2). Eine gesetzliche Grundlage im PBG fehlt. Eine analoge Bestimmung war bereits Bestandteil der Vorlage Umsetzung Kulturlandinitiative. Vor dem Hintergrund eines verstärk-

ten Schutzes wertvoller landwirtschaftlicher Flächen sowie der Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung ist es angezeigt, die bisher einzig im kantonalen Richtplan enthaltene Bestimmung auf Gesetzesebene zu verankern, um diesen für die Entwicklung der Gemeinden wichtigen Handlungsspielraum zu erhalten (vgl. RRB Nr. 1130/2012). Die vorliegende Verankerung im PBG führt zu Rechtssicherheit hinsichtlich der Abgrenzung einer nach Rechtsprechung zulässigen Abweichung vom richtplanerisch festgelegten Siedlungsgebiet («Durchstossung») in der Nutzungsplanung und der Schaffung einer unzulässigen Kleinstbauzone. Insbesondere für die Gemeinden wird ein wichtiger Handlungsspielraum für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf Gesetzesstufe gesichert.

Da die sogenannte Durchstossung in der Praxis bereits gestützt auf den kantonalen Richtplantext Anwendung findet, sind die Auswirkungen der vorliegenden Umsetzung im PBG sowohl auf den Kanton als auch auf die Gemeinden gering. Die Ausführungen zur Durchstossung im kantonalen Richtplan sind nach Erlass der neuen PBG-Bestimmung zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Auf Private hat die Regelung keine Auswirkungen.

## ***2. Abstandsregelung Bau- und Landwirtschaftszone***

Die Abstandsregelung führt bei Neubauten zu einer landschaftlich verträglichen Lage der Baukörper. Die Ausnützung der Grundstücke wird dadurch nicht gemindert. Finanzielle Auswirkungen auf Private sind deshalb nicht absehbar. Zu beachten ist, dass für rechtmässig erstellte Gebäude, die den Abstand von § 263 PBG nicht einhalten, die erweiterte Bestandesgarantie gilt. Sie dürfen von Privaten unter den Voraussetzungen von § 357 PBG geändert werden.

Da die beantragten Abstandsbestimmungen kantonsweit und abschliessend im PBG geregelt werden, sind keine Anpassungen der kommunalen Bau- und Zonenordnungen notwendig. Zur Behebung der Vorschriftswidrigkeiten von Bauten, die das Abstandsmass nicht einhalten, ist eine Anpassung der Bauzone zulasten der Landwirtschaftszone nicht vorgesehen. Bis anhin mussten die Gemeinden im Baubewilligungsverfahren den erforderlichen Abstand von Wohnbauten an der Zonengrenze einzelfallweise unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung prüfen. Mit einem einheitlichen Abstandsmass erfolgt für die Gemeinden eine Erleichterung bei der Prüfung von Baugesuchen.

Es sind keine direkten Auswirkungen auf den Kanton zu erwarten.



### **3. Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen**

Private benötigen für Zwischennutzungen wie bisher eine Baubewilligung, sofern kein baubewilligungsfreier Tatbestand vorliegt. Mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Zwischennutzungen wird für Private die Rechtssicherheit im Baubewilligungsverfahren verbessert. Zwischennutzungen wirken wertschöpfend und tragen zur Innenentwicklung und Quartieraufwertung bei, weshalb neben den Privaten auch die breite Öffentlichkeit davon profitiert.

Die Gemeinden erhalten die Grundlage, für Zwischennutzungen künftig gestützt auf eine direkt anwendbare Bestimmung im PBG Ausnahmebewilligungen zu erteilen. Damit wird gewährleistet, dass Zwischennutzungen im gesamten Kanton unter einheitlichen Voraussetzungen zulässig sind. Die Prüfung, ob Zwischennutzungen im Einzelfall bewilligt werden können, sowie die Festlegung einer Höchstdauer der Zwischennutzung obliegt hingegen den Gemeinden.

Es sind keine direkten Auswirkungen auf den Kanton zu erwarten.

### **4. Klärung massgebendes Terrain**

Nach geltendem Recht gilt als massgebendes Terrain der natürlich gewachsene Geländeverlauf, der jedoch im dicht überbauten Gebiet infolge früherer Geländeänderungen oft nicht mehr verlässlich festgestellt werden kann. Für private Bauherrschaften sowie für Gemeinden ist dies im Baubewilligungsverfahren mit Rechtsunsicherheiten und Mehraufwand verbunden. Die beantragte Rückkehr zur früheren Begriffsdefinition beseitigt diese Nachteile.

Aufgrund der Beibehaltung des Begriffs müssen Gemeinden, die das massgebende Terrain bereits eingeführt haben, ihre Bau- und Zonenordnungen nicht anpassen. Es ändert sich lediglich die Definition der Bezugsgrösse. Es ist davon auszugehen, dass auch nach Änderung der Bezugsgrösse die planerischen Ziele gewährleistet bleiben.

Die Änderung hat keine Auswirkung auf den Kanton.

### **5. Fristerstreckung zur Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen**

Für die Gemeinden ändert sich die Umsetzungsfrist. Sie haben drei Jahre länger Zeit, ihre Bau- und Zonenordnungen den neuen Baubegriffen und Messweisen anzupassen. Die Fristerstreckung hat keine direkten Auswirkungen auf Kanton oder Private.

## **6. Regulierungsfolgeabschätzung**

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision werden keine neuen Verfahren oder sonstige administrativen Prozesse bei den privatwirtschaftlichen Unternehmen eingeführt. Die vorgesehenen Massnahmen knüpfen an die bestehenden Instrumente im PBG sowie die bekannten Abläufe im Baubewilligungsverfahren an. Insbesondere müssen keine neuen Grundlagen, Pläne oder Formulare eingereicht werden. Die von den Behörden einzuhaltenden Fristen ändern sich ebenfalls nicht. Aus den vorliegenden Änderungen des PBG 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). Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist nicht notwendig.

## **F. Erledigung der Motion KR-Nr. 354/2018 betreffend Erleichterung von befristeten Zwischennutzung**

### **1. Motion**

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 4. März 2019 folgende von Kantonsrätin Sonja Rueff, Zürich, sowie den Kantonsräten Pierre Dalcher, Schlieren, und Josef Wiederkehr, Dietikon, am 26. November 2018 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat entsprechende Gesetzesänderungen vorzulegen, um Gemeinden und Städten die Möglichkeit zu gewähren, in ihren Bau- und Zonenordnungen Regelungen für befristete Zwischennutzungen zu ermöglichen, vor allem für gewerbliche Nutzungen – worunter auch Umnutzungen fallen –, wenn ein privater Grundeigentümer dies beantragt.

### **2. Erledigung**

Die Motion ist der Auslöser für die unter dem Titel Zwischennutzung abgehandelten Anpassungen des PBG. Gestützt auf die vorliegende Gesetzesrevision beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 354/2018 als erledigt abzuschreiben.

**G. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zur Änderung des PBG zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:  
Ernst Stocker

Die Staatsschreiberin:  
Kathrin Arioli