

Kanton Zürich
Baudirektion
Frau Cornelia Frei
Stampfenbachstrasse 12
8090 Zürich

Zürich, 23. September 2022

**Stellungnahme zur
Vernehmlassung «Übergangsordnung zu den Kleinsiedlungen im Kanton Zürich»**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Dr. Neukom
Sehr geehrte Frau Frei
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. August 2022 hat die Baudirektion die Vernehmlassung zur «Übergangsordnung zu den Kleinsiedlungen im Kanton Zürich» eröffnet mit Frist bis 23. September 2022. Die verkürzte Frist zur Vernehmlassung erscheint gerechtfertigt, weil die Übergangsregelung bereits am 1. Januar 2023 vom Regierungsrat in Kraft gesetzt werden soll.

Die heute im Kanton Zürich rechtskräftig eingezonten Kleinsiedlungen ausserhalb des im kantonalen Richtplans kartographisch festgesetzten Siedlungsgebiets sind auf ihre Konformität mit den bundesrechtlichen Anforderungen an den Grundsatz der Trennung des «Baugebiets vom Nichtbaugebiet» im Sinne von Art. 1 RPG und der dazu ergangenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu überprüfen.

Soweit heute eingezonte Kleinsiedlungen künftig nicht mehr einer Bauzone gemäss geltendem § 48 Abs. 2 PBG zugewiesen werden können, soll im Kanton Zürich neben der Zuweisung zu einer Landwirtschaftszone neu die Möglichkeit der Zuweisung zu einer «besonderen Zone» im Sinne von Art. 18 RPG / Art. 33 RPV geschaffen werden. Dies erfordert eine Anpassung des PBG und des kantonalen Richtplans, welche gemäss § 19 E-UeO eine heute nicht absehbare Dauer haben kann.

Zusammenfassende Würdigung

Die Übergangsordnung ist für die vorgesehenen «provisorischen kantonalen Weilerzonen» zu kompliziert ausgefallen, und sie ist in dieser Art zur Vermeidung negativer Präjudizien nicht nötig. Die provisorische Ordnung in diesen Kleinsiedlungen gemäss Anhang 1 der E-UeO ist deshalb zu vereinfachen (Antrag 2) und es ist den Gemeinden zu ermöglichen, ab sofort Teilrevisionen ihrer BZO vorzunehmen, damit die Dauer der Rechtsunsicherheit für die Grundeigentümer massiv verkürzt werden kann (Antrag 3). Zudem ist die Regelung für «ausserliegende Ortsteile», die in einer Bauzone verbleiben, formell in die Übergangsordnung aufzunehmen (Antrag 1).

Die Bemühungen der Baudirektion zu einer geordneten Behebung der in erster Linie verfahrensmässigen Mängel der heutigen kantonalen Rechtslage werden begrüsst. Mit dem zur Vernehmlassung unterbreiteten Entwurf einer Übergangsordnung wird aber ohne Not über das Ziel hinausgeschossen und der Faktor Zeit zur Behebung der aktuellen Rechtsunsicherheit zulasten der einzelnen Grundeigentümer findet keine Beachtung.

1. Grundzüge der Übergangsregelung

1.1 Drei Kategorien von «Kleinsiedlungen»

Zur vorläufigen Sicherung der künftigen Ordnung sieht die Übergangsordnung unter dem Überbegriff «Kleinsiedlungen» drei Kategorien vor:

- a. «Aussenliegende Ortsteile»
 - Beschrieb im Begleitschreiben auf S. 1 und Beilage «Liste der Kleinsiedlungen, die klarerweise aussenliegende Ortsteile darstellen» (87 Objekte).
 - Diese Flächen verbleiben in der (heute rechtskräftigen) Bauzone und es ist ab Inkrafttreten der Übergangsordnung keine kantonale Zustimmung gemäss Kreisschreiben vom 08.2021/03.2022 mehr erforderlich.
- b. «Provisorische kantonale Weilerzonen» *gemäss Abschnitt D, §§ 7 -16 und Liste in Anhang 1 E-UeO*
 - Für diese Flächen wird unter dem Begriff «Weilerzone» *provisorisch eine besondere Zone im Sinne von Art. 18 RPG* erlassen; diese Flächen werden nach der Überprüfung einer Bauzone oder einer Landwirtschaftszone zuzuweisen sein – oder aber einer neu zu schaffenden Zone gemäss Art. 33 RPV, was eine Änderung des PBG und des kantonalen Richtplans erfordert.
 - In der «provisorischen kantonalen Weilerzone» bedürfen Bauvorhaben (§ 4 Abs. 1 E-UeO) und auch der Abbruch von Gebäuden (§ 5 E-UeO) der *Zustimmung* des ARE.
- c. «Provisorische kantonale Landwirtschaftszonen» *gemäss Abschnitt E, § 17 und Liste in Anhang 2 E-UeO.*
 - Auf diesen Flächen «dürfen Bauten und Anlagen *nach Massgabe des Bundesrechts errichtet, geändert, erweitert oder wiederaufgebaut* werden».
 - Bauvorhaben in provisorischen kantonalen Landwirtschaftszonen bedürfen einer raumplanungsrechtlichen *Bewilligung* des Amtes für Raumentwicklung (§ 4 Abs. 2 E-UeO) – eine Bewilligungspflicht des Abbruchs eines Gebäudes ist nicht vorgesehen.

1.2 Dauer der Übergangsfrist und Entschädigung

- a. Vorgesehene Regelung im Entwurf

Gemäss § 18 E-UeO gilt die Übergangsordnung ab Inkrafttreten am 1. Januar 2023 bis zur Inkraftsetzung der nach den Vorgaben des revidierten Planungs- und Baugesetzes und des revidierten kantonalen Richtplans zu den Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzone angepassten Bau- und Zonenordnung. Für Gebiete, die künftig definitiv nicht mehr als «ausenliegender Ortsteil» gelten können, müssen die Gemeinden gemäss erläuterndem Bericht «die rechtskräftige Einführung des Zonentyps «Weilerzone» im PBG sowie die Überarbeitung des kantonalen Richtplans und dessen Genehmigung» abwarten, bis sie ihre Bau- und Zonenordnung an «die angepassten übergeordneten Vorgaben anpassen» können.
- b. Kritik: Unnötige und unannehmbare Verzögerung der kommunalen Planungsarbeiten

Mit der Einführung einer detailliert geregelten «provisorischen kantonalen Weilerzone» und der Vorgabe, dass die rechtskräftige Einführung des Zonentyps «Weilerzone» im PBG sowie der genehmigte revidierte kantonale Richtplan abgewartet werden müssen, bis die Gemeinden mit der Revision ihrer BZO starten können, ist im besten Falle mit einer Übergangsfrist von ca. 5 Jahren zu rechnen (ohne Referendum gegen die Gesetzesrevision und ohne Rechtsmittelverfahren gegen die revidierte BZO).

 - Dies ist unnötig, weil die Gemeinden auch für die künftigen «Weiler» ohne weiteres bereits früher ihre Nutzungsplanung *materiell* bundesrechtskonform anpassen können; und mit der Vorgabe, dass Baugesuche in diesen Zonen der zuständigen kantonalen Stelle zur Zustimmung zu unterbreiten seien, kann auch *formell bzw. verfahrensmässig* Art. 33 RPV eingehalten werden.
 - Diese Regelung ist für die Grundeigentümer unannehmbar. Eine Rechtunsicherheit von 5 Jahren und mehr ist mit der Eigentumsgarantie unvereinbar und im Lichte der 3-Jahresfrist der

Geltung von Planungszonen auch gesetzwidrig (vgl. § 346 PBG, wonach Planungszonen erstmals höchstens für 3 Jahre verhängt werden können und die Verlängerungsmöglichkeit um höchstens 2 Jahre erst in Betracht kommt, wenn sich während laufender Frist abzeichnet, dass die Verlängerung «nötig» ist).

c. Entschädigung

Gemäss Konzept der Übergangsregelung ist die Frist, bis für einzelne Parzellen eine neue definitive Ordnung gilt, unabsehbar. Im Begleitschreiben auf S. 2 wird zwar dargelegt, dass «nach heutigem Kenntnisstand (...) die definitive Zuteilung von Liegenschaften zu Weilerzonen oder Landwirtschaftszonen zu Ansprüchen aus materieller Enteignung führen» könne. Die zusätzliche Feststellung, wonach «die Übergangsordnung (...) aufgrund ihres vorläufigen Charakters zu keinen Entschädigungsansprüchen» führe, ist aber unnötig und falsch (vgl. Sie dazu die Praxis und Rechtsprechung zu Art. 5 Abs. 2 RPG, insbesondere zum sog. *Sonderopfer* und zu übermässig langen zeitlich begrenzten Eigentumsbeschränkungen).

2. Anträge

2.1 «Aussenliegende Ortsteile»

Antrag 1

Es sei der Umgang mit Kleinsiedlungen, die klarerweise aussenliegende Ortsteile darstellen und die deshalb in der Bauzone verbleiben, formell in die Übergangsregelung zu integrieren, und es sei der Anhang mit der Liste der betreffenden Kleinsiedlungen als integrierender Bestandteil der Übergangsordnung festzusetzen.

Begründung

Auch für diese neu als «ausenliegende Ortsteile» kategorisierten Kleinsiedlungen muss mit der Übergangsregelung eindeutig sichergestellt werden, dass die diesbezüglich missverständliche Fassung von Ziff. 2.2.2 des kantonalen Richtplans (Verweis auf Art. 33 RPV) nicht zur Anwendung kommt.

2.2 «Provisorische kantonale Weilerzone»

Antrag 2

Es sei auf die detaillierte Regelung der provisorischen kantonalen Weilerzone gemäss Abschnitt D des E-UeO (§§ 7 – 16) zu verzichten. Stattdessen seien in den betreffenden Kleinsiedlungen gemäss Anhang 1 des E-UeO die geltenden rechtskräftigen kommunalen Bestimmungen anzuwenden und dies lediglich mit der Einschränkung, dass «Neubauten» im Sinne von § 8 E-UeO unzulässig sind und dass Baugesuche der zuständigen kantonalen Stelle zur Zustimmung zu unterbreiten sind (§ 4 Abs. 1 E-UeO).

Begründung

Die Regelung in den §§ 7 – 16 E-UeO ist kompliziert und führt in der Anwendung zu unnötigen Auslegungsfragen und allfälligen Rechtsstreitigkeiten. Dies ist unnötig, weil die geltenden kommunalen Vorschriften in der Vergangenheit *materiell* zu keinen erheblichen Fehlentwicklungen geführt haben. Es ist deshalb völlig ausreichend, wenn während der Geltung der Übergangsordnung antragsgemäss lediglich die Errichtung von Neubauten im Sinne von § 8 E-UeO ausgeschlossen wird. Ein wichtiger Hinweis dazu, dass mit der Übergangsordnung nicht mit Kanonen auf Spatzen geschossen werden muss, findet sich in Ziff. 2 des erläuternden Berichts (S. 2, vierter Absatz): «Im Gegensatz zu anderen Kantonen erteilte der Bundesrat bei der Richtplangenehmigung 2015 dem Kanton Zürich nicht den Auftrag, die bestehenden Kleinsiedlungen auf ihre Bundesrechtskonformität hin zu überprüfen und einer sachgerechten Zone zuzuweisen.» Mit dem Erfordernis der kantonalen Zustimmung (§ 4 Abs. 1 E-UeO), verbunden mit dem bereits erwähnten Ausschluss von

«Neubauten», ist eine negative Präjudizierung der künftigen definitiven Ordnung somit hinreichend ausgeschlossen.

2.3 Laufende und künftige Revisionen der kommunalen BZO

Antrag 3

Es sei den Gemeinden mit der Übergangsordnung zu ermöglichen, dass sie für Kleinsiedlungen gemäss den Anhängen 1 und 2 der E-UeO Teilrevisionen der BZO ab sofort in die Wege leiten und auch während laufender Revisionsverfahren des PBG und des kantonalen Richtplans festsetzen und genehmigen lassen können. Soweit diese Revisionen nicht die Zuweisung zu einer Bauzone (also zu neu als «ausenliegender Ortsteil» anerkannten Kleinsiedlungen) oder zu einer Landwirtschaftszone vorsehen, sei die entsprechende «Weilerzone» mit Zustimmungserfordernis des Kantons lediglich formell der Übergangsordnung zu unterstellen.

Begründung

Verschiedene Gemeinden haben bereits Teilrevisionen erarbeitet oder zumindest in die Wege geleitet, die materiell den Anforderungen an die künftige «Weilerzone» entsprechen. Auch eine sofortige Anhandnahme von Revisionsarbeiten in den übrigen betroffenen Gemeinden soll nicht ausgeschlossen sein, und zwar vorab mit dem Ziel, dass die drohende unangemessen lange Rechtsunsicherheit für die Grundeigentümer schnellstmöglich behoben werden kann. Es ist nicht einzusehen, weshalb diese neuen Zonenvorschriften nicht bereits Anwendung finden sollen, wenn sie *materiell* bundesrechtskonform sind und wenn *formell* das Erfordernis der kantonalen Zustimmung gemäss § 4 Abs. 1 E-UeO gilt. Weil nicht ernsthaft von einer negativen Präjudizierung ausgegangen werden muss (vgl. Sie Begründung zu Antrag 2), und weil damit für die Grundeigentümer so bald als möglich Rechtssicherheit geschaffen werden kann (vgl. Sie oben 2.2), ist dieses Vorgehen angezeigt. Dies umso mehr, als damit entgegen den Ausführungen im Begleitschreiben auf S. 2 «die Interessen an der bundesrechtskonformen Ausgestaltung» nicht unnötigerweise pauschal gegen die Interessen der Grundeigentümer ausgespielt werden müssen (Eigentumsgarantie und Vertrauensschutz).

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, sehr geehrter Herr Regierungsrat Dr. Neukom, sehr geehrte Frau Frei, sehr geehrte Damen und Herren. Wir ersuchen Sie aus den dargelegten Überlegungen, unsere Vernehmlassungseingabe sowie unsere Anträge zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
Vereinigung Zürcher Immobilienunternehmen



Béatrice Schaeppi
Präsidentin



Martin Arnold
Geschäftsführer