



Sitzung vom 4. Oktober 2022

BESCHLUSS NR. 414 / A0.02.10

Übergangsordnung zu den Kleinsiedlungen im Kanton Zürich Vorläufige Regelungen für Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets Vernehmlassung Genehmigung

Ausgangslage

Die Baudirektion überprüft derzeit sämtliche Kleinsiedlungen auf ihre Zonenzugehörigkeit zur Landwirtschaftszone, künftigen Weilerzone oder Bauzone.

Im Kanton Zürich gibt es rund 300 Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets. Als Kleinsiedlungen gelten grössere aussenliegende Ortsteile, Weiler und kleinere Gebäudegruppen.

Das Bundesrecht sieht in der Raumplanungsverordnung (RPV) vor, dass Kleinsiedlungen ausserhalb von Bauzonen einer besonderen Zone zugewiesen werden können (Art. 33 RPV). Bei den besonderen Zonen im Sinne von Art. 33 RPV handelt es sich jedoch um Nichtbauzonen. In der Genehmigung der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans 2015 des Kantons Zürich hielt der Bund daher fest, dass Weiler in Nichtbauzonen liegen müssen. Insbesondere sind dort keine Neubauten zulässig (Art. 18 Raumplanungsgesetz des Bundes, RPG).

Kleinsiedlungen sind im Kanton Zürich heute überwiegend den Bauzonen zugewiesen. Die im Kanton Zürich vorgesehene Zonierung von Weilern als Bauzone ist somit bundesrechtswidrig, wie unlängst auch das Bundesgericht festhielt (BGer 1C_25/2019 vom 5. März 2020).

Im Kanton Zürich sind die bestehenden Kleinsiedlungen nicht kategorisiert, d.h. nicht in aussenliegende Ortsteile, Weiler und kleinere Gebäudegruppen unterteilt. Es war bisher folglich auch unklar, welche Kleinsiedlungen bundesrechtlich als Weiler gelten. Die Baudirektion muss deshalb sämtliche Kleinsiedlungen anhand von festgelegten Kriterien überprüfen. Zukünftig werden aussenliegende Ortsteile einer Bauzone, Weiler einer Weilerzone (Nichtbauzone) und kleinere Gebäudegruppen der Landwirtschaftszone zugewiesen.

Vor diesem Hintergrund hat die Baudirektion eine umfassende Überprüfung und Anpassung der planerischen und rechtlichen Ordnung der Kleinsiedlungen eingeleitet. Die Baudirektion beabsichtigt dabei die Einführung einer Weilerzone im PBG, die den Nichtbauzonen zugewiesen ist. Zudem soll der kantonale Richtplan im Bereich der Kleinsiedlungen an die übergeordneten Vorgaben angepasst werden. Schliesslich sollen die Kleinsiedlungen nach Massgabe der übergeordneten rechtlichen Grundlage in den Bau- und Zonenordnungen planerisch bereinigt werden.

Für die Phase bis zur Bereinigung der Kleinsiedlungen ist eine Übergangsordnung mit einer provisorischen Zonenzuteilung geplant. Geregelt werden soll die Zuständigkeit, das Verfahren und das anwendbare Recht für das Baubewilligungsverfahren in Weilern. Die Übergangsordnung soll auf Anfang 2023 in Kraft gesetzt werden. Damit soll der seit dem Bundesgerichtsurteil bestehenden Rechtsunsicherheit beigegeben werden.

Die Stadt Uster ist im Unterschied zu anderen Gemeinden nur geringfügig von der Übergangsordnung betroffen. Einzig im Weiler Winikon kommt es zu Änderungen im Rechtsstatus von Grundstücken. Aufgrund der bereits bestehenden Situation als geschütztes Ortsbild von überkommunaler Bedeutung sind die Auswirkungen im Baubewilligungsverfahren jedoch wenig spürbar.

Aufgrund der weitgehend überbauten Struktur und den weiterhin bestehenden Möglichkeiten zu Ersatz- und Umbauten sowie Erweiterungen und Umnutzungen ist anzunehmen, dass die persönliche Betroffenheit einzelner Grundeigentümerschaften überschaubar bleibt.



Übergangsordnung

Begrifflichkeiten

Kleinsiedlungen

Die Baudirektion verwendet den Begriff Kleinsiedlungen als Überbegriff für sämtliche Kleinsiedlungsformen, die heute gemäss kantonalem Richtplan ausserhalb des grafischen Siedlungsgebiets liegen.

Unter die Kleinsiedlungsformen fallen grössere aussenliegende Ortsteile, Weiler und andere Gebäudegruppen, die nicht oder nur noch teilweise landwirtschaftlich genutzt werden.

Bundesrechtlicher Begriff der Weilerzonen

Weilerzonen sind nach Bundesrecht Zonen, die zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen bezeichnet werden können (Artikel 33 RPV). Weiler sollen primär der Erhaltung und sorgfältigen Erneuerung der bestehenden Weilerstruktur und ihrer charakteristischen Umgebung sowie der massvollen Nutzung der bestehenden Bausubstanz dienen. Eine Neubaustrategie steht diesen Zielen entgegen. Weilerzonen sind nach Bundesrecht Nichtbauzonen.

Vorgehen bei der Bestimmung und Zuteilung der Kleinsiedlungen

Erhebung Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets

Das Büro SUTER • VON KÄNEL • WILD hat im Auftrag des Amts für Raumentwicklung eine systematische Erhebung der Kleinsiedlungen im gesamten Kanton vorgenommen, die altrechtlichen Kernzonen und Weilerkernzonen ausserhalb des grafischen Siedlungsgebiets gemäss kantonalem Richtplan zugewiesen sind.

Bei der Erhebung der Daten wurden insgesamt 276 Kleinsiedlungen ermittelt, die alt-rechtlichen Kernzonen und Weilerkernzonen ausserhalb des grafischen Siedlungsgebiets gemäss kantonalem Richtplan zugewiesen sind. Diese Kleinsiedlungen verteilen sich auf 76 Gemeinden.

Bei der Erhebung hat sich zudem gezeigt, dass gewisse Kleinsiedlungen gemäss den rechtskräftigen Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden auch in Landwirtschaftszonen liegen.

Kategorien von Kleinsiedlungen

Bei der Überprüfung der Kleinsiedlungen wird zwischen den folgenden drei Kategorien von Kleinsiedlungen unterschieden:

- Grössere aussenliegende Ortsteile
- Weiler
- Kleinere Gebäudegruppen

Die drei Kategorien der Kleinsiedlungen sollen dabei künftig folgenden Zonenarten zugewiesen werden:

- Grössere aussenliegende Ortsteile: Bauzone nach Art. 15 RPG
- Weiler: neue Weilerzone nach Art. 18 RPG i.V.m. Art. 33 RPV
- Kleinere Gebäudegruppen: Kantonale Landwirtschaftszone nach § 36 PBG

Beurteilungskriterien

Für die Vornahme einer Kategorisierung und die Überprüfung der Zonenarten, sind klar definierte Beurteilungskriterien erarbeitet worden. Mit der Festlegung nachprüfbarer Kriterien soll sichergestellt werden, dass die Zuteilung nach den gleichen Massstäben und möglichst objektiv erfolgt.

Für die Kategorisierung und Überprüfung der Zonenarten wurden zwei Kriterienkataloge erarbeitet:



Kriterienkatalog 1: Kriterien zur Abgrenzung zwischen kleineren Gebäudegruppen und Weilern und der damit verbundenen Zonenzuteilung zur Landwirtschaftszone oder zur neuen Weilerzone.

Anhand der Kriterien des Kriterienkatalogs 1 wurde geprüft, ob eine Kleinsiedlung die Voraussetzungen für die Zuteilung zu einer Zone nach Art. 18 RPG / Art. 33 RPV (Weilerzone) erfüllt. Erfüllt eine bestehende Kleinsiedlung diese Kriterien nicht, so ist sie der Landwirtschaftszone zuzuteilen.

Gemäss aktueller Rechtsprechung des Bundesgerichts und gemäss Arbeitshilfe des Bundesamts für Raumentwicklung zu den Weilerzonen weist ein Weiler folgende begriffswesentliche Merkmale auf:

- Historisch gewachsene Siedlung
- Mindestens fünf bewohnte Gebäude
- Geschlossenes Siedlungsbild
- Räumliche Zäsur zu anderen Siedlungen
- Ausreichende Erschliessung

Damit eine Kleinsiedlung einer Weilerzone zugewiesen werden kann, müssen diese Kriterien von Bundesrechts wegen erfüllt sein.

Im Hinblick auf die geplante Richtplanteilrevision soll zudem geprüft werden, ob Kleinsiedlungen, welche bislang der Landwirtschaftszone zugewiesen sind, die Kriterien gemäss Kriterienkatalog 1 erfüllen. Erfüllt eine bisher der Landwirtschaftszone zugeteilte Kleinsiedlung die Kriterien, so bestehen die Voraussetzungen für eine Zuteilung zu einer Weilerzone nach Art. 33 RPV. Für die provisorische Zonenzuteilung während der Übergangsordnung werden diese Kleinsiedlungen noch nicht überprüft.

Kriterienkatalog 2: Kriterien zur Abgrenzung zwischen Weilern und grösseren aussenliegenden Ortsteilen und der damit verbundenen Zonenzuteilung zur neuen Weilerzone oder zur Bauzone.

Anhand der Kriterien des Kriterienkatalogs 2 wurde überprüft, ob es sich bei der Kleinsiedlung um einen Weiler oder um einen grösseren aussenliegenden Ortsteil handelt. Weiler werden einer neuen Weilerzone zugewiesen. Grössere aussenliegende Ortsteile können in der Bauzone verbleiben.

Im Gegensatz zu den Weilern gibt es für die grösseren aussenliegenden Ortsteile keine begriffswesentlichen Merkmale, die durch die Rechtsprechung oder das Bundesamt für Raumentwicklung vorgegeben werden. Es bestehen deshalb keine klare Kriterienvorgaben für die Zuteilung von grösseren aussenliegenden Ortsteilen zu Bauzonen.

Der Bauzonenbegriff ist in Art. 15 RPG bundesrechtlich definiert.

Als Kriterien wurden durch das ARE vorliegend die folgenden definiert (vgl. Bericht vom 19. August 2022 S. 12 ff.):

- Siedlungszusammenhang
- Ausreichende Erschliessung
- Mindestens 13 bewohnte Gebäude
- Prägung und Erscheinungsbild der Kleinsiedlung

Zuteilung für Übergangsordnung

Für die Übergangsordnung wurde eine provisorische Kategorisierung und Zonenzuweisung vorgenommen. Sie verfolgt eine restriktive Linie. Damit soll vor allem verhindert werden, dass in Kleinsiedlungen vorübergehend baulich mehr zulässig ist, als in der definitiven Regelung. Aus demselben Grund wird das Interesse an der bundesrechtskonformen Ausgestaltung durch das ARE vorerst höher gewichtet, als Argumente des Vertrauensschutzes.

Für jede Kleinsiedlung der Fallgruppen 1 bis 3 wurde pro Kleinsiedlung ein Objektblatt erstellt, auf dem die provisorische Kategorisierung und Zonenzuteilung und die Überprüfung der Kriterienkataloge abgebildet ist.



Betroffene Kleinsiedlungen in der Stadt Uster

In der Stadt Uster wurden folgende Kleinsiedlungen hinsichtlich ihrer Zuteilung in die Kategorien Bauzone, Weilerkernzone bzw. Landwirtschaftszone gemäss Übergangsordnung überprüft und dabei den folgenden Zonen gemäss Übergangsordnung zugewiesen:

- Werrikon (weiterhin Bauzone)
- Freudwil (weiterhin Bauzone)
- Winikon (neu Weilerkernzone)

Zuteilung Winikon zur Weilerkernzone

Kriterien

Die Kleinsiedlung Winikon erfüllt grundsätzlich sämtliche Kriterien zur Zuteilung zu einer Weilerkernzone. Winikon erfüllt jedoch nur eines von zwei Kriterien zur Zuteilung zur Bauzone.

Während Winikon das Kriterium von mindestens 13 bewohnten Gebäuden erfüllt (16 bewohnte Gebäude vorhanden), so erfüllt der ursprüngliche Kern von Winikon (Kernzone umgeben von Freihaltezone und Landwirtschaftszone) nicht die Erfordernisse an die Prägung bzw. das Erscheinungsbild einer Siedlung in der Bauzone.

Bei Winikon handelt es sich um ein überkommunales Ortsbild von regionaler Bedeutung, welches im kantonalen Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder verzeichnet ist. Die Zuteilung zur Weilerkernzone ist stimmig mit dem Inventarbeschrieb des Ortsbildes, welches Winikon als «Strassenweiler» ausweist und den Ort folgendermassen beschreibt:

«Die grossvolumigen Satteldachbauten des Strassenweilers gruppieren sich gestaffelt, traufständig, in ihrer Ausrichtung annähernd dem Verlauf der Gschwader-Strasse folgend, um die Wegverzweigung mit einer Brunnenanlage, wobei eng begrenzte Strassenabschnitte mit platzartigen Erweiterungen abwechseln. [...] Vor den traufständig orientierten Hauptbauten befinden sich Hofplätze und kleine Vorgartenbereiche, in den Zwischen- und Hinterbereichen Nutz- und Ziergärten sowie Klein- und Ökonomiebauten. [...] Die Nahumgebung des Weilers ist mit Ausnahme der Südwestseite weitgehend unverbaut. Hier ist er durch eine Freihaltezone, welche von einer Gärtnerei mit Baumschule beansprucht wird, vom Siedlungsgebiet Uster getrennt. Der Bebauungsrand ist durch grossflächige Satteldächer und Hochstamm-Obstbäume geprägt und von der Umgebung her gut einsehbar. [...] Die Bebauungsstruktur des Weilers am nordöstlichen Siedlungsrand von Uster blieb bis heute gut ablesbar und weitgehend intakt erhalten.»

Die Zuteilung von Winikon zur Weilerkernzone (Nichtbauzone) ist damit nachvollziehbar, plausibel und stimmt mit dem Beschrieb im kantonalen Inventar überein.

Rechtliche Auswirkungen

Mit der Änderung der Zuteilung zur Weilerkernzone und damit zu einer Nichtbauzone (bisher Kernzone, Bauzone) wird neu in Winikon die Übergangsordnung zur Anwendung kommen. Aufgrund des Status als schützenswertes, überkommunales Ortsbild ändert sich im Verfahrensablauf für ein Baubewilligungsverfahren in Winikon relativ wenig. Bereits bisher musste jedes Bauvorhaben mit den zuständigen kantonalen Stellen koordiniert werden. Materiell wirkt sich hauptsächlich das mit der Zuweisung zu einer Nichtbauzone einhergehende Verbot für Neubauten aus (Art. 18 RPG). Aufgrund der bereits bestehenden Überbauungsstruktur und fehlender Baulücken ist die Auswirkung eines Verbotes für Neubauten vorliegend weniger gravierend als dies bei anderen Kleinsiedlungen ausfallen wird. Umbauten, Erweiterungen und Ersatzneubauten sowie die Erstellung von Kleinbauten bleiben im Rahmen der Übergangsordnung weiterhin zulässig (siehe Vernehmlassung der Stadt Uster).



Vernehmlassung der Stadt Uster zur Übergangsordnung

Die Stadt Uster nimmt zur Übergangsbestimmung mit separatem Schreiben Stellung (Beilage 1).

Grundsätzlich begrüsst die Stadt Uster, dass mit der Übergangsbestimmung die bestehende Rechtsunsicherheit behoben wird. Der Umgang mit den zahlreichen Kleinsiedlungen wird im Rahmen einer Übergangsordnung zumindest provisorisch klar geregelt. Die definitive Bereinigung wird via Planungs- und Baugesetz bzw. kantonalen Richtplan und den kommunalen Bau- und Zonenordnungen erfolgen müssen.

Das Vorgehen als auch die Wahl der Kriterien wird zustimmend zur Kenntnis genommen. Die Wahl der Kriterien als auch der analytische Bericht sind von hoher Qualität, objektiv und transparent.

Die Regelung hinsichtlich der Nutzweisen in den provisorischen kantonalen Weilerkernzonen wird begrüsst. Die Erhaltung und sorgfältige Erneuerung der bestehenden Weilerstruktur und ihrer charakteristischen Umgebung sowie die massvolle Nutzung der bestehenden Bausubstanz entspricht auch dem bisherigen Zweck der Kernzonen. Indem die zulässigen Nutzweisen weit gefasst werden und weiterhin Wohnnutzungen, nicht störende und massig störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe, öffentliche Bauten und Anlagen sowie landwirtschaftliche Nutzungen zulässig bleiben, wird den vielfältigen Nutzweisen und Ansprüchen von Weilern gerecht.

Das in der Umsetzung von Bundesrecht Neubauten neu unzulässig sind wird zur Kenntnis genommen. Es wird im Gegenzug begrüsst, dass bestehende Hauptgebäude unter Beibehaltung des bisherigen Gebäudeprofils (Lage, Grundriss, Stellung und kubische Form) sowie unter Wahrung des charakteristischen Erscheinungsbildes des jeweiligen Weilers umgebaut oder durch Ersatzbauten ersetzt werden dürfen. Der Vorbehalt der Unterschutzstellung bzw. des übergeordneten Rechts ist eine klärende Ergänzung der Vorschrift.

Ebenso wird zustimmend zur Kenntnis genommen, dass die Umnutzung bestehender Hauptgebäude weiterhin zulässig ist. Es erscheint dabei auch sinnvoll, dass der Umnutzung zu Wohnzwecken dabei Grenzen gesetzt werden. Dies verringert den Druck auf bestehende Gewerberäume und landwirtschaftliche Nutzungen, welche auch zukünftig in Weilern Platz finden sollen.

Auch die Regelungen zu Erweiterungen, Ausbauten, Kleinbauten sowie zu Ausnahmegewilligungen werden zustimmend zur Kenntnis genommen. Diese setzen Grenzen und ermöglichen dennoch eine flexible Weiterentwicklung bei sich ändernden Verhältnissen.

Ausdrücklich begrüsst wird, dass die Übergangsbestimmungen vorsehen, dass bereits rechtsgültig erteilte Baubewilligungen weiterhin Gültigkeit haben. Es wird dabei zur Kenntnis genommen, dass sich Bauvorhaben im Bewilligungsverfahren ab dem 1. Januar 2023 nach der neuen Übergangsordnung zu beurteilen sind. Es handelt sich hierbei um eine übliche Übergangsbestimmung.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die Stadt Uster im Sinne einer kantonal einheitlichen Lösung und im Sinne von betroffenen Grundeigentümerschaften eine Regelung von Entschädigungsansprüchen bei Auszonungen von Grundstücken begrüssen würde (Kleinsiedlungen welche neu nicht mehr in der Bauzone liegen). Dabei wird auf benachbarte Kantone verwiesen, bei welchen entsprechende wirtschaftliche Härtefälle durch flankierende Massnahmen der kantonalen Stellen gemildert werden.

Dass aufgrund der Rechtsunsicherheit mittels einer Übergangsordnung schnellstmöglich eine verbindliche Klarheit geschaffen werden soll, wird wie eingangs erwähnt begrüsst. Das vorgesehene Vorgehen der Schaffung einer Übergangsordnung ohne formelles Gesetzgebungsverfahren bloss via Regierungsratsbeschluss nimmt der Stadtrat zur Kenntnis. Die rechtliche Grundlage für entsprechende vorläufige Regelungen durch die Kantonsregierung ist im Raumplanungsgesetz gegeben (Art. 36 Abs. 2 RPG). Es ist jedoch sicherzustellen, dass die entsprechenden «vorläufigen Regelungen» auch zeitlich begrenzt bleiben und zeitnah in einem formellen Gesetzgebungsverfahren in eine definitive Regelung überführt werden.



Der Stadtrat beschliesst:

1. Die Vernehmlassung der Stadt Uster zur «Übergangsordnung zu den Kleinsiedlungen im Kanton Zürich» wird genehmigt.
2. Mitteilung als Protokollauszug an
 - Abteilungsvorsteher Bau, Stefan Feldmann
 - Abteilungsleiterin Bau, Fabienne Chappuis
 - Geschäftsfeld Hochbau und Vermessung

öffentlich