

Die Durchstossung von Landwirtschaftsgebiet findet in entsprechenden Ausnahmefällen bereits heute gestützt auf die Bestimmungen des kantonalen Richtplans statt. Die Verankerung im PBG schafft Rechtssicherheit. Eine spätere Zwischennutzung zu Wohnzwecken soll bei Bauten, die aufgrund dieser Regelung erstellt werden konnten, ausgeschlossen sein.

Abstandsregelung Bau- und Landwirtschaftszone

Das geltende PBG kennt keine Abstandsvorschriften bezüglich der Grenze zwischen Bau- und Landwirtschaftszone. Der fehlende Grenzabstand ermöglicht das Bauen bis auf die Bauzongrenze und kann über die Nutzung des Gebäudeumschwungs zu einer unerwünschten Ausdehnung der Siedlung in die Landwirtschaftszone führen. Die Einführung einer Abstandsregelung von Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone gegenüber der Landwirtschaftszone wird bereits seit Jahrzehnten angestrebt. Im PBG fehlen die notwendigen gesetzlichen Grundlagen jedoch immer noch. Entsprechend können auch keine kommunalen Regelungen erlassen werden. Die Abstandsvorschriften sollen generell zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen (Landwirtschafts-, Freihalte- und Erholungszonen) gelten.

Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen

Zwischennutzungen leisten einen wertvollen Beitrag zur haushälterischen Bodennutzung. Häufig entstehen Zwischennutzungen dann, wenn die bisherige Nutzung aufgegeben wurde und aufgrund hängiger Rechtsmittelverfahren, mangelnder Nachfrage an zonenkonformen Nutzungen oder aus anderen Gründen die Liegenschaften noch keiner neuen Nutzung zugeführt werden konnten. Die Zwischennutzungen dienen dazu, dass Liegenschaften oder brachliegende Areale in dieser Zwischenzeit nicht ungenutzt bleiben.

Im Kanton Zürich sind diese Zwischennutzungen rechtlich nicht verankert. Im PBG fehlen Vorschriften zur Bewilligungsfähigkeit von befristeten Zwischennutzungen, die von der planungsrechtlich vorgesehenen Nutzung (Zonenkonformität) abweichen. Ausnahmen von den Bauvorschriften lässt § 220 Abs. 1 PBG zu, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint. Bei Zwischennutzungen wird das Vorliegen besonderer Verhältnisse, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint, aber regelmässig verneint.

Im PBG soll eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, mit der die befristete Zwischennutzung von brachliegenden Arealen und leerstehenden Liegenschaften ermöglicht wird. Der Vorentwurf schlägt zwei Varianten zur Umsetzung vor. Die Vernehmlassungsteilnehmenden werden gebeten, sich zur Frage zu äussern, welche Variante sie bevorzugen.

Variante 1 sieht vor, dass für zonenfremde Zwischennutzungen eine Ausnahmetatbestände im bestehenden § 220 PBG ist im Vollzug direkt anwendbar. Die Schaffung zusätzlicher Regelungen in den kommunalen Bau- und Zonenordnungen ist deshalb nicht erforderlich. Die zuständigen Baubewilligungsbehörden können direkt gestützt auf die neue Regelung in § 220 VE-PBG Ausnahmetatbestände für befristete Zwischennutzungen erteilen. Es wird somit für alle Gemeinden eine einheitliche Regelung geschaffen.

Variante 2 sieht eine Regelung vor, welche die Gemeinden ermächtigt, entsprechende Festlegungen in ihren Bau- und Zonenordnung zu treffen, um befristete Zwischennutzungen zu erleichtern. Die entsprechende Ermächtigungsklausel wird in § 253 PBG (Grundregeln über die zulässigen baulichen Grundstücksnutzungen) aufgenommen. Mit dieser Variante sind die Gemeinden angehalten, im Vorfeld entsprechende Bestimmungen zu treffen, sollte in Zukunft eine Zwischennutzung erwünscht sein.

Bei beiden Varianten werden weder Minimal- noch Maximalfristen für die Dauer der Zwischennutzung vorgegeben.

Eine kantonal einheitliche Regelung der Zwischennutzung (Variante 1) wird bevorzugt. Wie aber bereits beim Thema «Durchstossung Landwirtschaftszone» erwähnt, ist zu verhindern, dass in solchen Fällen eine langjährige Zwischennutzung zu Wohnzwecken ausgeschlossen wird. Im Weiteren soll die Zwischennutzung zeitlich limitiert werden.

Klärung massgebendes Terrain

Bei der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) handelt es sich um einen Vertrag zwischen den Kantonen (Konkordat) mit dem Ziel, die wichtigsten Baubegriffe und Messweisen gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen. Der Kanton Zürich ist diesem Konkordat nicht beigetreten, vollzieht die Harmonisierung jedoch freiwillig. Mit den Änderungen des PBG vom 14. September 2015 bzw. der Allgemeinen Bauverordnung (ABV) vom 11. Mai 2016 hat der Kanton Zürich die Baubegriffe und Messweisen gemäss IVHB auf kantonaler Ebene weitgehend übernommen.

Das massgebende Terrain ist heute in § 5 der ABV (in Kraft seit 1. März 2017) geregelt. Die ursprüngliche Regelung (alt § 5 ABV, LS 700.2 vom 22. Juni 1977, Stand 28. Februar 2017) verwendet den Begriff des «gewachsenen Bodens».

Die beiden Regelungen unterscheiden sich massgebend. Die ursprüngliche Regelung erklärt grundsätzlich den Terrainverlauf zum Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs (den «gewachsenen Boden») für massgebend. Gemäss der neuen Regelung gilt als massgebendes Terrain der natürlich gewachsene Geländeverlauf. Sämtliche Aufschüttungen und Abgrabungen, also nicht durch natürliche Prozesse entstandene Geländeverläufe, sind dabei unbeachtlich.

An die Feststellung des massgebenden Terrains werden hohe Anforderungen gestellt. Das massgebende Terrain dient zur Beurteilung von Fassaden- und Gesamthöhen, Mehrhöhenzuschlag, zur Bestimmung der zulässigen Baumasse und der zulässigen Geschosshöhen, etc. Auch ist es relevant für die Beurteilung von Terrainveränderungen, insbesondere von Abgrabungen und Aufschüttungen.

Zur Klärung der Fragen, die sich mit dem neuen Begriff des massgeblichen Terrains ergeben, stehen nun zwei Lösungsvorschläge zur Diskussion. Beide Regelungen beinhalten den gleichen Grundsatz, den Begriff neu auf Gesetzesstufe (§ 253b PBG) zu regeln statt wie bisher in der ABV.

Variante 1 sieht vor, dass grundsätzlich der natürlich gewachsene Geländeverlauf als massgebendes Terrain gilt. Dabei wird jedoch klargestellt, auf welche Abklärungen sich die Gemeinden bei der Ermittlung des natürlich gewachsenen Geländeverlaufs beschränken dürfen (vgl. § 253b Abs. 2 VE-PBG). Ausserdem sieht diese Variante vor, dass auf den bestehenden Geländeverlauf abzustellen ist, wenn die Abklärungen zur Herleitung des natürlich gewachsenen Geländeverlaufs erfolglos bleiben (vgl. § 253c Abs. 1 lit. a VE-PBG). Im Gegensatz zum bisher verwendeten Begriff des gewachsenen Bodens ist jedoch nicht das im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs bestehende Terrain massgebend, sondern das im Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Revision (Stichtag) bestehende Terrain.

Mit Variante 2 wird das massgebende Terrain weitgehend nach den Bestimmungen des vor-maligen gewachsenen Bodens definiert. Der gewachsene Boden wird neu als massgebendes Terrain bezeichnet. Neubauten sowie Erweiterungs- und Umbauten sollen dabei differenziert betrachtet werden. Bei Neubauten ist in der Regel der tatsächlich vorhandene Terrainverlauf im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs massgebend. Bei Um- oder Erweiterungsbau-ten ist hingegen auf den Geländeverlauf im Zeitpunkt der Einreichung des ursprünglichen Baugesuchs abzustellen.

Die Baudirektion schlägt Variante 2 zur Weiterverfolgung vor. Die Regelung zum gewachse-nen Boden hat sich als praktikabel erwiesen, und es besteht zudem bereits eine gefestigte Gerichtspraxis.

Die eingehende Prüfung der Varianten hat klar ergeben, dass Variante 2 die praktikablere Lösung ist. Der Terrainverlauf zum Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs ist in der Re-gel mit verhältnismässigem Aufwand feststellbar, und es besteht eine gefestigte Rechts- und Gerichtspraxis.

Fristerstreckung zur Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen

Mit Änderungen des PBG vom 14. September 2015 bzw. der ABV vom 11. Mai 2016 hat der Kanton Zürich die Baubegriffe und Messweisen gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) weitgehend übernommen. Die entspre-chenden Änderungen sind am 1. März 2017 auf kantonaler Ebene in Kraft getreten. In den einzelnen Gemeinden werden die Gesetzesänderungen aber erst wirksam, wenn diese ihre Bau- und Zonenordnung ebenfalls harmonisiert haben. Gemäss den Übergangsbestimmun-gen im PBG 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.

Mit der Änderung der Baubegriffe und Messweisen haben sich auch Rechtsgrundlagen geän-dert. Um unnötigen Gesetzesaufwand zu vermeiden, warten einige Gemeinde deshalb mit einer Anpassung der Bau- und Zonenordnung noch ab, bis auf kantonaler Ebene gewisse Rechtsgrundlagen überarbeitet wurden. Weil der Säumnisfall gesetzlich nicht geregelt ist, würde das Fehlen einer Umsetzung auf kommunaler Ebene nach Ablauf der achtjährigen Frist zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen. Es erscheint deshalb zweckmässig, die Um-setzungsfrist einmalig um drei Jahre bis am 29. Februar 2028 zu verlängern.

Konformitätserklärung zur erdbebengerechten Bauweise

Starke Erdbeben kommen in der Schweiz selten vor. Weil aber im Ereignisfall das Ausmass der möglichen Schäden gross ist, gehören Erdbeben in der dicht besiedelten Schweiz zu den grössten Naturgefahren.

Gestützt auf § 239 Abs. 1 PBG und die Besondere Bauverordnung (BBV) soll eine Konformi-tätserklärung zur erdbebengerechten Bauweise eingeführt werden. Diese soll einen einheitli-chen und schlanken Vollzug im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens gewährleisten. Ein-gefordert wird die Unterzeichnung der Konformitätserklärung lediglich bei Bauvorhaben im Zusammenhang mit besonders sensiblen Infrastrukturobjekten, bei grösseren Neu- und An-bauprojekten (Bausumme von mehr als 2 Mio. Franken) sowie bei grösseren Umbauprojek-ten, bei denen Eingriffe ins Tragwerk bzw. eine Zusatzbeanspruchung vorgesehen sind. Die Risikoschwelle kann in einem vorgelagerten Fragenkatalog ermittelt werden.

Beschluss

1. Der Gemeinderat nimmt die Regelungen zur Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets, die Fristerstreckung zur Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen sowie die Konformitätserklärung zur erdbebengerechten Bauweise zustimmend zur Kenntnis.
2. Die Einführung einer Abstandregelung zwischen Bau- und Landwirtschaftszone wird begrüsst und zustimmend zur Kenntnis genommen. Es wird jedoch beantragt, die Abstandsregelung allgemein zwischen Bau- und Nichtbauzonen und nicht nur zwischen Bau- und Landwirtschaftsgebiet einzuführen.
3. Der Gemeinderat begrüsst eine kantonal einheitliche Regelung der Zwischennutzung. Damit eine Zwischennutzung aber nicht zu einer, allenfalls ungewollten, Dauernutzung mutiert, wird beantragt, eine maximale Nutzungsfrist für die Zwischennutzungen vorzugeben.
4. Zwischennutzungen zu Wohnzwecken von Liegenschaften, die aufgrund der Regelung Durchstossung Landwirtschaftsgebiet erstellt werden, sind von dieser Regelung auszuschliessen. Der Gemeinderat beantragt, eine entsprechende Ergänzung in die Vorschriften aufzunehmen.
5. Betreffend Klärung des massgebenden Terrains beantragt der Gemeinderat, Variante 2 umzusetzen.
6. Der Leiter Abteilung Hochbau und Liegenschaften wird beauftragt, die Vernehmlassung im Sinne der Erwägungen auszufüllen und fristgerecht digital einzureichen.

Mitteilung durch Protokollauszug

– Akten

Für richtigen Protokollauszug:

Brigit Frick, Stellvertreterin Gemeindeschreiberin

Versand: 24. Juni 2021