

Sitzung vom 8. Februar 2023

167. Anfrage (Bauen ausserhalb der Bauzone)

Die Kantonsrätinnen Nathalie Aeschbacher, Zürich, und Wilma Willi, Stadel, haben am 5. Dezember 2022 folgende Anfrage eingereicht:

Ausserhalb der Bauzonen (in Landwirtschafts-, Freihalte- und Reservazonen) dürfen Bauten und Anlagen nur unter strengen Voraussetzungen erstellt oder geändert werden. Zu diesen Bauten und Anlagen zählen insbesondere Bauten für die Landwirtschaft und technische Anlagen, die an diesen Standort gebunden sind.

Bauen ausserhalb der Bauzone erfordert ausserdem in bestimmten Fällen die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Dabei werden diejenigen Vorhaben, welche die Umwelt erheblich belasten können, auf ihre Vereinbarkeit mit den Umweltschutzvorschriften überprüft.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele Baubewilligungen wurden in den letzten fünf Jahren für Bauten ausserhalb der Bauzone erteilt (aufgeschlüsselt pro Jahr)?
2. Wie viele der Baugesuche treffen auf folgende Kategorien zu:
 - a. Neubauten, Umbauten ohne Erweiterung, Umbauten mit Erweiterungen
 - b. Bauten für die Landwirtschaft (ohne Wohnbauten), Landwirtschaftliche Wohnbauten, Wohnbauten ohne Bezug zur Landwirtschaft (Wohnbauten), Bauten mit gewerblicher Nutzung und allenfalls kantonale Bauten. Gibt es weitere relevante Kategorien?
3. Wurden durch bewilligte Neu- und Umbauten von Gebäuden Naturschutzgebiete und/oder Gewässerschutzzonen betroffen?
4. Welche Nutzungen waren in diesen Bauten vorgesehen?
Wie viele davon waren Stallanlagen? Für welche Tierhaltungen mit wie vielen Tieren?
5. Für wie viele Bauvorhaben wurde eine UVP durchgeführt?
6. Führte die Durchführung einer UVP dazu, dass eine Baute oder Anlage nicht realisiert werden konnte? Wurden Auflagen erteilt? Wenn ja, welche?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Nathalie Aeschbacher, Zürich, und Wilma Willi, Stadel, wird wie folgt beantwortet:

Das Generalsekretariat der Baudirektion, Koordination Bau und Umwelt (KOBU), koordiniert die kantonalen Stellungnahmen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nach Bauverfahrensverordnung (BVV, LS 700.6) und wertet aus, wie viele Beurteilungen durch die kantonalen Fachstellen erstellt werden. Allerdings führt sie keine umfassenden Statistiken zu den Inhalten der Beurteilungen und zu deren Resultaten. Die Fachstelle Landschaft des Amtes für Raumentwicklung erhebt deshalb seit 2019 einige ergänzende Kennzahlen.

Die Beantwortung fokussiert auf die Wiedergabe derjenigen Zahlen, die gegenwärtig durch die KOBU, durch die Fachstelle Landschaft und das Amt für Landschaft und Natur im Rahmen von laufenden Prozessen erhoben werden. Eine weitere Auswertung wäre zwar theoretisch möglich, würde aber die separate Durchsicht eines jeden bearbeiteten Entscheides bedingen und wäre somit mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden.

Die Anfrage thematisiert Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen mit der Präzisierung «in Landwirtschafts-, Freihalte- und Reservezonen», bezieht sich also auf Ziff. 1.2.1 Anhang BVV. Es gibt jedoch noch weitere Verfahren, die Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen verursachen:

- Vorhaben in der Erholungszone, wenn das Vorhaben nicht dem Zonenzweck entspricht (Ziff. 1.2.4 Anhang BVV)
- Vorhaben in Naturschutzgebieten, im Nahbereich von Ufervegetation und im Bereich von Lebensräumen geschützter Pflanzen und Tiere (Ziff. 1.2.3 Anhang BVV)
- Vorhaben im Bereich von Natur- und Heimatschutzobjekten: Naturschutz (einschliesslich Bundesinventare der Hoch- und Flachmoore und der Auengebiete (Ziff. 1.4.1.1 Anhang BVV)
- Bundesverfahren, die Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzone nach sich ziehen, unter anderem Nationalstrassen, Eisenbahnanlagen, Flughafenanlagen, militärische Bauten
- Weitere Verfahren wie Staatsstrassen, Gemeindestrassen und Wasserbauprojekte

Für diese Verfahren kann der Kanton nachweisen, wie viele Stellungnahmen verfasst wurden, jedoch gibt es keine Statistik zur Frage, welche Vorhaben genehmigt und tatsächlich erstellt wurden. Wo Zahlen vorhanden sind, werden sie in der Beantwortung berücksichtigt.

Zu Frage 1:

Die Anzahl der effektiv erteilten Baubewilligungen ausserhalb Bauzonen ist dem Kanton nicht bekannt. Da die 162 zürcherischen Gemeinden die Baubewilligungen ausstellen, müssten diese Zahlen bei ihnen erfragt werden. Der Kanton kann aber nachweisen, wie viele Beurteilungen zu Baubewilligungsgesuchen durch die jeweilig zuständigen kantonalen Fachstellen verfasst werden.

Zu Jahresbeginn 2023 liegen die Zahlen für 2022 noch nicht bereinigt vor, weshalb nachfolgend die Anzahl der Beurteilungen und Stellungnahmen von 2017 bis 2021 aufgeführt werden:

	2021	2020	2019	2018	2017
1.2.1 Landwirtschaftszone, Freihaltezone	1173	1025	961	795	765
1.2.4 Erholungszone	21	13	13	5	9
1.2.3 / 1.4.1.1 Naturschutz	104	98	100	66	64
Total Beurteilungen ausserhalb Bauzone	1298	1136	1074	866	838
Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) ausserhalb Bauzone	8	8	6	7	9
Bundesverfahren	49	35	44	60	56
Tiefbauamt	10	9	6	16	9
Total Stellungnahmen ausserhalb Bauzone	67	52	56	83	74

Es ist zu berücksichtigen, dass einige dieser Beurteilungen zu Verweigerungen der Bauten führten, wobei dies in der Regel bei weniger als fünf Prozent der Gesuche der Fall ist. Andere Bauten wurden aus anderen Gründen nicht realisiert. Einige Baugesuche werden auch zurückgezogen, bevor es zu einer Entscheidung kommt.

Auch sagen die Zahlen nichts über Art und Eingriffsintensität aus. Erfolgte Beurteilungen bedeuten nicht unbedingt einen Neubau, sondern können beispielsweise auch für den Einbau eines Dachflächenfensters an einem Bauernhaus erfolgt sein. Zudem können Bauvorhaben, die zum Erhalt oder zur Verbesserung eines Schutzgutes dienen – also beispielsweise Anlagen für den Naturschutz – ebenfalls eine Bewilligung brauchen und somit in den Zahlen enthalten sein.

Für die Bewilligungen, die durch die Fachstelle Landschaft erstellt wurden (Ziff. 1.2.1 und 1.2.4 Anhang BVV) wurde ab 2019 manuell eine zusätzliche Statistik zu den erfolgten Beurteilungen geführt. Bei dieser manuellen Erfassung ist mit einer gewissen Ungenauigkeit zu rechnen, sie gibt jedoch einen Eindruck der tatsächlich bewilligten Projekte. Gemäss diesen Zahlen wurden 2019 795 raumplanungsrechtliche Bewilligungen ausserhalb Bauzone (Landwirtschaftszone, Freihaltezone, Reservezone, Ausnahmegewilligungen in Erholungszonen) erteilt, 2020 waren es 930 und 2021 1009.

Zu Frage 2:

Aufgrund der vorhandenen Zahlen kann nicht nachverfolgt werden, wie viele der Beurteilungen Neubauten, Umbauten ohne Erweiterungen oder Umbauten mit Erweiterungen betreffen. Die Erhebungen der Fachstelle Landschaft ab 2019 ergeben als ungefähre Richtwerte Folgendes:

Demnach wurden 2021 500, 2020 440 und 2019 370 Gesuche zu Neubauten behandelt. Dabei waren für die Neubauten jeweils zwischen 120 und 130 Rückbauten einer bestehenden Baute vorgesehen.

Umbauten ohne Erweiterung wurden 2021 420 behandelt, 2020 waren es deren 360 und 2019 310. Bei den Umbauten mit Erweiterungen wurden 2021 50 behandelt, 2020 waren es 60 und 2019 90.

Auch hier sagen die Zahlen nichts über die Grösse der Vorhaben aus. Bei einem Neubau kann es sich ebenso um ein Buswartehäuschen wie um einen Viehstall handeln.

Auch zu Frage 2b sind nur manuell erhobene Richtwerte mit einer erheblichen Ungenauigkeit vorhanden, vor 2019 liegen gar keine Werte vor. Gemäss diesen Werten wurden 2021 ungefähr 170 landwirtschaftliche Bauvorhaben behandelt, 2020 waren es 160 und 2019 150. Davon umfassen 2021 und 2020 jeweils um die 50 Vorhaben landwirtschaftliche Wohnbauten, 2019 waren es 35.

Bei Wohnbauten ohne Bezug zur Landwirtschaft wurden 2021 170 Vorhaben erhoben, 2020 waren es 200 und 2019 190. Der Anteil gewerblicher Bauten ist im Verhältnis klein: Hier waren es 2019 bis 2022 jeweils zwischen 10 bis 15 bearbeitete Gesuche. Kantonale Vorhaben wurden als Kategorie nicht erhoben.

Zu Frage 3:

Gemäss den internen Geschäftskontrollen der Baudirektion wurde in den letzten fünf Jahren unter den für den Naturschutz relevanten Ziff. 1.2.3, 1.4.1.1 und 1.4.2 Anhang BVV, in Bundesverfahren sowie in Verfahren nach Strassengesetz die folgende Anzahl Gesuche ausserhalb Bauzone bearbeitet (die Anzahl bearbeiteter Gesuche ist nicht mit der Anzahl tatsächlich erstellter Bauten und Anlagen gleichzusetzen):

	2021	2020	2019	2018	2017
Beurteilungen nach 1.2.3 / 1.4.1.1 Anhang BVV	104	98	100	66	64
Beurteilungen für Bundesverfahren	30	25	26	33	30
Beurteilungen für Strassenverfahren	6	4	7	9	7

Der grösste Teil der Vorhaben befand sich nicht in Naturschutzgebieten oder Pufferzonen, sondern in deren Nahbereich. In diesen Fällen werden Auflagen verfügt, die eine Beeinträchtigung der Naturschutzgebiete verhindern bzw. auf ein vernachlässigbares Mass reduzieren. In weiteren Fällen waren Naturschutzgebiete durch Bauvorhaben direkt betroffen. Es handelte sich dabei aber in der Regel nicht um Neu- und Umbauten von Gebäuden, sondern vor allem um Infrastrukturen wie Leitungen, Wasserfassungen oder Wege. Falls sich bei solchen Vorhaben eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lässt, hat der Verursacher gemäss Art. 18 Abs. 1^{ter} des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451) für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen. Wenige Vorhaben betrafen Gestaltungsmaßnahmen zur ökologischen Aufwertung von Naturschutzgebieten und Pufferzonen.

In Gewässerschutzzonen oder in Gewässerschutzzonen wurde die folgende Anzahl Beurteilungen vorgenommen:

	2021	2020	2019	2018	2017
Beurteilungen nach 1.5.1 Anhang BVV	62	37	48	27	25
Beurteilungen in Bundesverfahren	49	35	44	60	56
Beurteilungen für Strassenverfahren	3	2	0	2	3

Diese Zahlen sind in der Gesamtzahl der Beurteilungen ausserhalb Bauzone bereits enthalten, da diese Gesuche in der Regel sowohl von der Fachstelle Landschaft (sofern ausserhalb Bauzone) als auch vom Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft bearbeitet werden.

Zu Frage 4:

Das Amt für Landschaft und Natur (ALN) erfasst Baugesuche bei Stallbauten nur manuell und im Falle einer positiven Beurteilung. Die vorliegenden Zahlen unterliegen entsprechenden Ungenauigkeiten. Aufgrund der geringen Anzahl Erfassungsjahre wird auf eine Entwicklungsdarstellung verzichtet und als Referenz werden die Zahlen von 2021 angegeben.

2021 wurden 272 positive Stellungnahmen durch das ALN erfasst. Davon waren 101 Neubauten und 119 Um- oder Anbauten. 18 Neubauten (reine Neubauten) und 53 Umbauten (Neu- und Umbauten in Kombination mit anderen Bauvorhaben) wurden für Rindvieh erstellt, 2 Neubauten und 23 Umbauten für Pferde, 5 Umbauten für Schweine (keine Neubauten ausgewiesen), 10 Neubauten und 15 Umbauten für Hühner. Bei 32 Neubauten und 75 Umbauten handelte es sich um Remisen, die restlichen Projekte betreffen Wohnbauten.

Zu Frage 5:

Die UVP-Pflicht hat nichts damit zu tun, ob sich das Vorhaben ausserhalb oder innerhalb der Bauzone befindet, sondern allein mit dem Anlagentyp und dessen Grösse. Im massgebenden Zeitraum gab es folgende Zahl von Bauvorhaben, für die eine UVP durchgeführt wurde:

	2021	2020	2019	2018	2017
Total UVP Beurteilungen	20	26	20	26	23
Davon Beurteilungen ausserhalb der Bauzone	8	8	6	7	9

Zu Frage 6:

Grundsätzlich müssen alle Vorhaben die geltenden rechtlichen Vorgaben erfüllen, unabhängig davon, ob sie UVP-pflichtig sind oder nicht. Eine UVP führte nach vorliegenden Informationen nicht dazu, dass eine Baute oder Anlage nicht realisiert werden konnte. Sie führte jedoch dazu, dass die Vorhaben verbessert wurden und dass die Auswirkungen dieser Anlagen transparent dargestellt werden konnten. Bei allen Vorhaben wurden Auflagen verfügt und diese in der Regel auch in sämtlichen Umweltbereichen. Solche Auflagen sind jeweils individuell konkret auf Vorhaben und Standort bezogen.

Ausblick:

Das auf Bundesebene in Überarbeitung befindliche Raumplanungsgesetz (SR 700; Revision Raumplanungsgesetz 2. Etappe) umfasst eine Ausweitung der Raumb Beobachtung auf das Nichtsiedlungsgebiet. In Zukunft sollen auch schweizweit vergleichbare Indikatoren über das Bauen ausserhalb Bauzonen zur Verfügung gestellt werden. Da die Vorlage von den eidgenössischen Räten noch nicht beschlossen worden ist, ist derzeit noch offen, welche Indikatoren ein Monitoring ausserhalb Bauzone umfassen wird. Es ist jedoch sinnvoll, dass die Kantone sich gemeinsam mit dem Bund auf eine einheitliche Erfassungsmethodik bzw. ein konsolidiertes Indikatorenset verständigen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli