

BGer 1C_35/2022 vom 23. November 2022

Bundesgericht, 2022-11-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_35_2022

FR: TF 1C_35/2022 du 23 novembre 2022

IT: TF 1C_35/2022 del 23 novembre 2022

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG).

E. 1.1

Der Beschwerdeführer ist als Eigentümer der Parzelle Nr. 553 Kemmental, die in Anh. 1 KSV als Kleinsiedlung K194 "Neuhof" aufgeführt ist, zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

Sein Rechtsschutzinteresse ist durch die am 8. Oktober 2022 beschlossene Änderung der KSV nicht entfallen: Materiell entsprechen die §§ 15-15d PBV /TG der bisherigen Regelung in § 5 Abs. 2-5 KSV für Kleinsiedlungen nach Anh. 2; im Übrigen blieben die für die Parzelle des Beschwerdeführers (in Anh. 1 KSV) anwendbaren Bestimmungen unverändert.

E. 1.2

Nicht einzutreten ist indessen auf diejenigen Anträge, welche die Richtplananpassung und das Baubewilligungsverfahren betreffen. Der Richtplan ist nicht Streitgegenstand und kann - weil nach Art. 9 Abs. 1 RPG nur behördenverbindlich - ohnehin vom Beschwerdeführer nicht angefochten werden (BGE 143 II 276 E. 4.2 mit Hinweisen). Im Baubewilligungsverfahren liegt noch kein anfechtbarer End- oder Zwischenentscheid vor; der Beschwerdeführer legt auch nicht dar, dass die Voraussetzungen für eine Rechtsverweigerungs- oder Verzögerungsbeschwerde nach Art. 94 BGG vorliegen.

E. 2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 lit. a-c BGG).

Das Bundesgericht hat seit jeher das Prinzip der Gewaltenteilung, das in Art. 51 Abs. 1 BV vorausgesetzt wird, als verfassungsmässiges Recht im Sinne von Art. 95 lit. c BGG anerkannt. Es schützt die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Sein Inhalt ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Recht, wobei das Bundesgericht die Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen frei, jene des kantonalen Gesetzesrechts dagegen lediglich auf Willkür hin prüft (vgl. zum Ganzen BGE 147 I 478 E. 3 mit Hinweisen). Analoges gilt, sofern sich der Beschwerdeführer (implizit) auf die Verletzung der Gemeindeautonomie beruft (vgl. z.B. BGE 146 I 83 E. 3.1 mit Hinweis).

Grundsätzlich wendet das Bundesgericht das Bundesrecht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem Recht prüft es jedoch nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Hierfür gelten qualifizierte Begründungsanforderungen (BGE 133 II 249 E. 1.4.2 mit Hinweisen). Soweit die Beschwerdeschrift diesen Anforderungen nicht entspricht, ist auf die entsprechenden Rügen nicht einzutreten.

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

E. 3

Streitig ist zunächst die Kompetenz des Regierungsrats zum Erlass der KSV.

E. 3.1

Der Thurgauer Regierungsrat stützte sich auf § 43 Abs. 1 der Thurgauer Kantonsverfassung vom 16. März 1987 (KV/TG, RB 101). Danach sei er befugt, die für den Vollzug von Art. 15 und Art. 25 Abs. 2 RPG notwendigen Verordnungen zu erlassen. Im Prüfbericht zum kantonalen Richtplan habe der Bundesrat darauf hingewiesen, dass Kleinsiedlungen, die den Anforderungen an eine Bauzone nach Art. 15 RPG nicht entsprechen, von Bundesrechts wegen zu einer Zone des Nichtbaugebietes zu zählen seien. Gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG entscheide bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen die zuständige kantonale Behörde, ob sie zonenkonform seien oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden könne. Bis die Gemeinden die erforderlichen Anpassungen in ihren Kommunalplanungen vorgenommen hätten, bestünde somit die Gefahr, dass einerseits eine nicht auf die übergeordneten Vorgaben abgestimmte Neubautätigkeit entstehe, und dass andererseits Baubewilligungen, die ohne Zustimmung der kantonalen Behörde von den Gemeinden erteilt würden, mit dem Rechtsmakel der Nichtigkeit belastet seien. Diese Ausgangslage führe zu grosser Rechtsunsicherheit. Aus diesem Grunde seien Regelungen nötig, die für die Baubewilligungsverfahren in den betroffenen Kleinsiedlungen bis zur Anpassung der Kommunalplanungen Klarheit schafften hinsichtlich Zuständigkeit, Verfahren und anwendbaren Rechts. Zu beachten sei sodann Art. 36 Abs. 2 RPG, der die Kantonsregierungen ausdrücklich ermächtige, vorläufige Regelungen zu treffen und namentlich auch einschränkende Bestimmungen zum Bau ausserhalb der Bauzonen zu erlassen (vgl. DBU, Erläuterungen zur KSV vom 7. Mai 2020, S. 1 f.).

E. 3.2

Das Verwaltungsgericht folgte dieser Auffassung. Dorf- und Weilerzonen, die ausserhalb des Siedlungsgebiets gelegen seien, erfüllten die Voraussetzungen an Bauzonen nach Art. 15 RPG nicht und seien damit bundesrechtlich als Nichtbauzonen zu qualifizieren. Es bestehe deshalb ein offensichtlicher Widerspruch zwischen den Vorgaben des Bundesrechts und dem kantonalen Recht, wonach es sich generell um Bauzonen handle (§ 6 PBV /TG). Da dieser Widerspruch durch eine vom Regierungsrat geschaffene Verordnung herbeigeführt worden sei, müsse es auch in seiner Kompetenz liegen, diesen Widerspruch zu beseitigen. Schon diese Überlegung spreche dafür, dass der Regierungsrat die Kompetenz habe, die notwendigen Verordnungsvorschriften zu erlassen, um das kantonale Recht in Übereinstimmung mit dem übergeordneten Bundesrecht zu bringen. Die generelle

Verordnungskompetenz des Regierungsrates ergebe sich aus § 43 Abs. 1 KV/TG . Die KSV sei als Vollziehungsverordnung im Sinne dieser Bestimmung zu qualifizieren. Die kantonale Kompetenzordnung werde nicht verletzt, weil es sich lediglich um eine vorläufige Regelung handle: Nach Änderung des Richtplans durch den Grossen Rat werde die endgültige Zonenzuweisung der Kleinsiedlungen auf dem ordentlichen Weg der Zonenplanrevision durch die Gemeinden und unter Mitwirkung der Bevölkerung zu erfolgen haben. Schliesslich könne sich die KSV, die inhaltlich einer Planungszone oder einer provisorischen kantonalen Nutzungszone gleichkomme, auch auf Art. 36 Abs. 2 RPG stützen, weil das Thurgauer Recht keine andere Behörde bezeichne, um auf kantonaler Ebene sichernde Massnahmen zu treffen; § 32 Abs. 1 des Thurgauer Planungs- und Baugesetzes vom 21. Dezember 2011 (PBG/TG, RB 700) betreffe lediglich kommunale Planungszone.

E. 3.3

Der Beschwerdeführer macht dagegen geltend, Art. 36 Abs. 2 RPG sei nicht anwendbar, weil das Thurgauer Recht die Zuständigkeit zum Erlass von Planungszone den Gemeinden übertrage. Der Kanton sei auch nicht verpflichtet gewesen, den Auftrag des ARE notfallmässig im "Handstreichverfahren" umzusetzen, sondern es sei das ordentliche Verfahren einzuhalten (Zonenplanrevision in den betroffenen Gemeinden). Allenfalls hätte der Kanton die betroffenen Gemeinden auffordern müssen, je eine kommunale Planungszone zu erlassen. Soweit mit der KSV die bevorstehende Richtplanänderung gesichert werden solle, wäre nicht der Regierungsrat, sondern der Grosse Rat (unter Mitwirkung der zuständigen Raumplanungskommission) zuständig (§ 5 PBG /TG). Der Beschwerdeführer betont, dass die Thurgauer Weilerzone nicht mit der im Urteil BGE 145 II 83 behandelten Erhaltungszone der Gemeinde Langwies/Arosa vergleichbar seien: Es handle sich um rechtskräftige Bauzone (§ 6 PBV /TG); zu beachten sei insbesondere der Grundsatz der Planbeständigkeit (Art. 21 RPG).

E. 3.4

Bei der KSV handelt es sich formell um eine Verordnung des Regierungsrats; diese enthält generelle Bestimmungen über die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen (§§ 4 f. KSV) und Verfahrens- bzw. Zuständigkeitsregeln für das Baubewilligungsverfahren (§ 6 KSV). Diese Regelungen gelten jedoch nur für die in Anh. 1 und 2 namentlich aufgeführten und geographisch genau lokalisierten Kleinsiedlungen, weshalb die KSV im Ergebnis einer Planungszone im Sinne von Art. 27 RPG oder einer provisorischen Nutzungszone gleichkommt (vgl. BGE 147 II 300 E. 3.1). Aufgrund dieses hybriden Charakters der KSV kommen als Rechtsgrundlagen sowohl Bestimmungen zur Verordnungskompetenz des Regierungsrats (insbes. § 43 Abs. 1 KV/TG ; vgl. unten E. 4) als auch zu raumplanungsrechtlichen Massnahmen (vgl. unten E. 5) in Betracht.

E. 4

Gemäss § 36 Abs. 1 KV/TG erlässt der Grosse Rat in Form des Gesetzes alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze, namentlich über Rechte und Pflichten der Einzelnen, über die Organisation des Kantons, dessen Anstalten und Körperschaften sowie über das Verfahren vor den Behörden. Der Regierungsrat erlässt gemäss § 43 Abs. 1 KV/TG die Verordnungen, die zum Vollzug der Gesetze von Bund und Kanton notwendig sind oder zu deren Erlass ihn das Gesetz ermächtigt. Der Regierungsrat verfügt somit von Verfassung wegen über die Kompetenz, Verordnungen zu erlassen, sofern sich diese auf

reine Vollzugsvorschriften beschränken (PHILIPP STÄHELIN/RAINER GONZENBACH/MARGRIT WALT, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Aufl., 2007, N. 2 zu § 43 KV/TG). Der Regierungsrat kann gestützt auf § 43 Abs. 1 KV/TG Verordnungsrecht auch unmittelbar im Anschluss an Bundesrecht erlassen; die Kompetenz beschränkt sich jedoch auf Vorschriften, die zum reinen Vollzug des Bundesrechts notwendig sind. Sind über den Vollzug hinaus (Einführungs-) Vorschriften des Kantons nötig, sind diese vom kantonalen Gesetzgeber in Form des Gesetzes zu erlassen (Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, a.a.O., N. 6 zu § 43 KV/TG).

E. 4.1

Vorliegend ist erstellt, dass die bisherige Thurgauer Praxis, sämtliche Weiler- und Dorfzonen unterschiedslos als Bauzonen zu bezeichnen, bundesrechtswidrig war:

E. 4.1.1

Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Ausscheidung von Kleinstbauzonen ausserhalb des Baugebiets grundsätzlich gesetzwidrig (so schon BGE 118 Ia 446 E. 2c; 119 Ia 300 E. 3b; je mit Hinweisen).

Zwar können unter den Voraussetzungen gemäss Art. 33 RPV (bzw. der gleichlautenden Vorgängernorm Art. 23 der Raumplanungsverordnung vom 2. Oktober 1989 [aRPV; AS 1989 1985, 1991]) besondere Zonen nach Art. 18 RPG zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen bezeichnet werden; Mindestvoraussetzung ist nach ständiger Rechtsprechung eine als geschlossene Einheit in Erscheinung tretende Baugruppe von mindestens fünf bis zehn ursprünglich bewohnten Gebäuden, die eine gewisse Stützpunktfunktion für das Umland erfüllen und von der Hauptsiedlung räumlich klar getrennt sind (BGE 119 Ia 300 E. 3a S. 302; Urteil 1C_13/2012 vom 24. Mai 2012 E. 3.7). Dabei handelt es sich jedoch nicht um Bauzonen im Sinne von Art. 15 RPG , in denen auch Neubauten zulässig sind, sondern um beschränkte, das Nichtbaugebiet überlagernde Zonen, die dem Erhalt der bestehenden Bausubstanz dienen und insofern mit Schutz zonen vergleichbar sind (vgl. BGE 145 II 83 E. 4.2 mit zahlreichen Hinweisen). Derartige Zonen sind als Nichtbauzonen zu qualifizieren, mit der Folge, dass Baubewilligungen (auch für zonenkonforme Vorhaben) gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG nur mit Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde erteilt werden dürfen.

E. 4.1.2

Der (noch) geltende kantonale Richtplan (Stand 2009) hält im Kapitel 1.9 "Kleinsiedlungen" fest, dass "zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzone... eng begrenzte Weiler - oder Erhaltungszonen ausgeschieden werden können" (Planungsgrundsatz 1.9 A; Hervorhebung durch das Bundesgericht). In den Erläuterungen wird festgehalten, dass die Zuweisung von Kleinsiedlungen zu Bauzonen zu RPG-widrigen Minibauzonen führe. Im Gegensatz dazu bezeichnete § 6 PBV /TG indessen auch Weilerzonen als Bauzonen. Praxisgemäss wurden Baubewilligungen daher ausschliesslich von den kommunalen Behörden erteilt. Die ausgeschiedenen Weilerzonen halten sich auch nicht alle an die Grenzen gemäss Art. 33 RPV und Richtplan, sei es, weil sie die Mindestanforderungen an eine Erhaltungszone nicht erfüllen oder das Baureglement auch Neubauten und erhebliche Erweiterungen bestehender Bauten zulässt.

E. 4.1.3

Die Thurgauer Behörden wurden 2010 und erneut 2018 vom Bundesrat aufgefordert, die Zonenzuweisung der bestehenden Weiler zu überprüfen und Kleinsiedlungen einer bundesrechtskonformen Zone zuzuteilen. Auf die verfahrensrechtliche Problematik (Anwendbarkeit von Art. 25 Abs. 2 RPG in Zonen gemäss Art. 33 RPV) wurde der Kanton im Jahr 2018 aufmerksam, aufgrund des Entscheids BGE 145 II 83 und des bundesrätlichen Prüfberichts.

E. 4.2

Da die gesamthafte Überprüfung der Thurgauer Weilerzonen eine gewisse Zeit beanspruchen wird, war zu befürchten, dass bis zur formellen Änderung der Zonenordnung in den jeweiligen Gemeinden noch bundesrechtswidrige Bauvorhaben bewilligt und realisiert werden könnten, welche die Erfüllung des bundesrätlichen Auftrags erschwert oder vereitelt hätten.

Sodann bestand das Risiko, dass Baubewilligungen, die ohne Mitwirkung des Kantons erteilt würden, im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder sogar als nichtig erklärt werden könnten. Hierfür kann auf verwaltungsgerichtliche Entscheide aus anderen Kantonen mit Weilerzonen verwiesen werden, die in der Folge von BGE 145 II 83 zum Ergebnis kamen, dass Baubewilligungen in den bestehenden Weiler- und Erhaltungszonen nur noch mit Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde erteilt werden dürften (vgl. Urteile 7H 18 11 des Kantonsgerichts Luzern vom 7. August 2018 E. 3-6; VB.2019.00630 vom 22. Oktober 2020 E. 3 und 4 zu Weilerzonen im Kanton Zürich; B 2020/165 des Verwaltungsgerichts St. Gallen vom 14. Juli 2021 E. 6 und 8).

Schliesslich war damit zu rechnen, dass die nach Art. 25 Abs. 2 RPG mitwirkende kantonale Behörde oder die Rechtsmittelbehörden (z.B. auf Beschwerde des ARE) die bestehenden Nutzungspläne akzessorisch auf ihre Bundesrechtskonformität überprüfen und deren weitere Anwendung ablehnen könnten. Die meisten Weilerzonen für Kleinsiedlungen beruhen auf älteren Zonenplänen, seit deren Erlass sich die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse nicht unwesentlich geändert haben dürften (vgl. BGE 145 II 83 E. 5.2-5.4). Im Kanton Thurgau ist überdies zu berücksichtigen, dass die Planungsziele der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung und Überbauung des Bodens, der Erhaltung des Nichtsiedlungsgebietes sowie der qualitativ hochwertigen Siedlungsentwicklung seit dem 17. August 2016 in § 77 KV/TG verankert wurden und seither Verfassungsrang geniessen.

Die geschilderte Ungewissheit in formeller und materieller Hinsicht war geeignet, die Rechtssicherheit in sämtlichen Weilerzonen des Kantons (auch denjenigen, welche die Anforderungen an Bauzonen materiell erfüllen) zu gefährden, und die Durchführung von Baubewilligungsverfahren erheblich zu erschweren oder zu verzögern.

In dieser Situation bestand Anlass für das Einschreiten des Regierungsrats. Das von ihm gewählte Verfahren - die kantonsweite Überprüfung aller Kleinsiedlungen in Weilerzonen nach einheitlichen Kriterien, mit anschliessendem Erlass einer provisorischen Regelung zum Verfahren und zu den anwendbaren Nutzungsregeln für diejenigen Kleinsiedlungen, welche die Anforderungen an Art. 15 RPG nicht erfüllen und daher angepasst werden müssen - erscheint grundsätzlich geeignet, für einen bundesrechtskonformen und rechtssicheren Vollzug der Baubewilligungsverfahren in den potenziell anzupassenden Kleinsiedlungen sicherzustellen.

E. 4.3

Der Einwand des Beschwerdeführers, wonach die KSV in die verfassungsmässigen Befugnisse des Grossen Rats eingreift, erscheint unbegründet. Materiell weicht die KSV nicht vom Gesetz ab, sondern enthält lediglich (für die in Anh. 1 und Anh. 2 KSV bezeichneten Gebiete) Ausnahmen von § 6 PVB/TG, d.h. einer Verordnung des Regierungsrats, um diese in Einklang mit Bundesrecht (Art. 15 RPG und Art. 33 RPV) zu bringen. Die verfahrensrechtliche Regelung (§ 6 KSV) stützt sich unmittelbar auf Art. 25 Abs. 2 RPG .

Der Auffassung des Beschwerdeführers, der Grosse Rat sei als Richtplangenehmigungsbehörde auch für den Erlass vorläufiger Massnahmen zur Sicherung der Richtplanung zuständig, kann nicht gefolgt werden: Zum einen nennt der Beschwerdeführer keine Grundlage im kantonalen Recht für seine Hypothese. Zum anderen bleibt die KSV nicht nur bis zum Inkrafttreten der Richtplanänderung, sondern darüber hinaus, bis zum Inkrafttreten der an die Richtplanvorgaben angepassten Kommunalplanung, in Kraft (§ 3 KSV). Dies spricht dafür, dass sie nicht in erster Linie die (ohnehin nur behördenverbindliche) Richtplanänderung, sondern die Zonenplanrevision in den Gemeinden sichert.

E. 4.4

Näher zu prüfen ist der Einwand des Beschwerdeführers, der Erlass der KSV stelle einen unzulässigen Eingriff in die kommunale Zuständigkeit dar.

Der Beschwerdeführer macht geltend, nach Thurgauer Recht seien nur die Gemeinden zum Erlass von Planungszonen befugt (§ § 32 ff. PBG /TG). Der Regierungsrat hätte als Aufsichtsbehörde über die Gemeinden die Möglichkeit gehabt, diesen entsprechende Anweisungen zu erteilen. Es erscheint allerdings fraglich, ob dies einen geringeren Eingriff in die Autonomie der Gemeinden bedeutet hätte. Die Frage kann offenbleiben, weil kommunale Planungszonen nicht geeignet gewesen wären, die Zielsetzungen der KSV zu erreichen:

E. 4.4.1

Planungszonen i.S.v. Art 27 RPG und § § 32 ff. PBG /TG entfalten lediglich negative Vorwirkung, d.h. sie verhindern (vorübergehend) Bauprojekte, welche der beabsichtigten neuen Ordnung widersprechen. Ihnen kommt dagegen keine positive Vorwirkung zu, in dem Sinne, dass einem Entscheid im Konfliktfall ausschliesslich das erst geplante Recht zugrunde gelegt würde (ALEXANDER RUCH, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 55 zu Art. 27 RPG).

Mit dem Erlass der KSV wollte der Regierungsrat nicht nur die Bewilligung bundesrechtswidriger Vorhaben in den betroffenen Weilerzonen verhindern, sondern auch für Rechtssicherheit sorgen und gewährleisten, dass bis zur formellen Anpassung der kommunalen Planungen weiterhin Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden können, auch in Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets. Die KSV enthält daher positive Regelungen zu Zuständigkeit, Verfahren und anwendbarem Recht für das Baubewilligungsverfahren (vgl. § 1 KSV), die provisorisch an Stelle der bisher geltenden kommunalen Regelungen sowie von § 6 PBV /TG treten. Insofern geht die KSV über eine Planungszone hinaus und entspricht eher einer provisorischen kantonalen Nutzungszone.

E. 4.4.2

Hinzu kommt, dass die Kleinsiedlungsproblematik die Mehrzahl der Thurgauer Gemeinden betrifft. Es handelt sich somit nicht um ein lokales, sondern um ein kantonsweites Problem, das nach einer übergeordneten, auf einheitlichen Kriterien und Vorgaben beruhenden Lösung, d.h. einer kantonalen Regelung, ruft. Nur auf diese Weise kann ein bundesrechtskonformer Vollzug des RPG im ganzen Kantonsgebiet sichergestellt und die rechtsgleiche Behandlung aller betroffenen Grundeigentümer und -eigentümerinnen (insbesondere durch die nach Art. 25 Abs. 2 RPG mitwirkende kantonale Behörde) sichergestellt werden.

E. 4.5

Nach dem Gesagten lag es im Ermessen des Regierungsrats, gestützt auf § 43 Abs. 1 KV/TG eine provisorische Verfahrens- und Nutzungsordnung zur Sicherstellung eines bundesrechtskonformen Baubewilligungsverfahrens für diejenigen Kleinsiedlungen zu erlassen, die heute Weilerzonen zugeteilt sind, aber nicht als Bauzonen gemäss Art. 15 RPG qualifiziert werden können. Dies verletzt weder das Gewaltenteilungsprinzip noch die Gemeindeautonomie.

E. 5

Aus den gleichen Gründen kann sich die KSV auch auf Art. 36 Abs. 2 RPG stützen. Danach sind die Kantonsregierungen ermächtigt, vorläufige Regelungen zu treffen, insbesondere Planungszonen (Art. 27 RPG) zu bestimmen, und einschränkende Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen (Art. 27a RPG) zu erlassen, solange das kantonale Recht keine anderen Behörden bezeichnet.

E. 5.1

Diese Ermächtigung beschränkt sich nicht auf die erstmalige Einführung des RPG, sondern ist auch anwendbar auf vorläufige Massnahmen in Bezug auf neu eingefügte Rechtsnormen oder vorgenommene Praxisänderungen (vgl. BGE 117 Ia 147 E. 4b S. 151 zur Umsetzung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Planungspflicht von Materialabbau- und -ablagerungsanlagen; Urteil 1C_551/2018 vom 19. November 2019 E. 2.2 betreffend Verdichtung der Bauzonen). Vorliegend dient die KSV der Umsetzung des bundesrätlichen Prüfungs- und Anpassungsauftrags sowie der bundesrechtlichen Rechtsprechung zur Anwendbarkeit von Art. 25 Abs. 2 RPG in Weiler- und Erhaltungszonen gemäss Art. 33 RPV (BGE 145 II 83).

E. 5.2

Aus dem vom Beschwerdeführer zitierten Gutachten von ALAIN GRIFFEL vom 20. Februar 2017 (Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV : Tragweite und Grenzen, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung) lässt sich nichts Gegenteiliges entnehmen. Art. 49 Abs. 2 BV beauftragt den Bund, über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone zu wachen. Die Bundesaufsicht obliegt in erster Linie dem Bundesrat (Art. 186 Abs. 4 BV), der - nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Subsidiaritätsprinzips - grundsätzlich alle zweckmässigen Mittel ergreifen kann, bis hin zur Ersatzvornahme (GRIFFEL, a.a.O., S. 61 f.). Vorliegend bewegt sich der Auftrag des Bundesrats vom 4. Juli 2018 zur Überprüfung der Kleinsiedlungen des Kantons Thurgau offensichtlich in diesem Rahmen. Die durchzusetzenden Normen des RPG (insbes. Art. 15 und 25 Abs. 2 RPG) gehören zu den Schlüsselbestimmungen zur Durchsetzung des Verfassungsauftrags der haushälterischen Nutzung des Bodens und halten den Rahmen der

Grundsatzgesetzgebungskompetenz klar ein (GRIFFEL, a.a.O., S. 43 f. und S. 47 f.).

Zwar hat der Bundesrat dem Kanton Thurgau keine Frist gesetzt; dennoch war der Kanton gehalten - und jedenfalls berechtigt - die gebotene Überprüfung unverzüglich einzuleiten und mit sichernden Massnahmen zu verbinden, nachdem er bereits den ersten Auftrag (2010) nicht umgesetzt hatte und der Druck auf die Nichtbauzonen seit dem Inkrafttreten der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 am 1. Mai 2014 (AS 2014 899) deutlich zugenommen hatte.

E. 5.3

Soweit der Beschwerdeführer einwendet, das kantonale Recht (§§ 32 ff. PBG /TG) bestimme die Gemeinden als für den Erlass von Planungszone zuständige Behörde, kann auf das oben (E. 4.4.1) Gesagte verwiesen werden: Mit der KSV wurde für die in Anh. 1 und 2 aufgelisteten Kleinsiedlungen eine bundesrechtskonforme Ersatzordnung erlassen, welche an Stelle der bisher geltenden Regelungen tritt. Damit handelt es sich bei der KSV nicht um eine eigentliche Planungszone, sondern eher um eine vorläufige kantonale Nutzungszone. Dafür enthält das Thurgauer Recht keine abweichende Zuständigkeitsregel.

E. 6

Der Beschwerdeführer rügt ferner die Verletzung der Mitwirkungsrechte der Gemeinden, der Bevölkerung und der Grundeigentümerschaft. Zudem beanstandet er den fehlenden Einbezug der kantonalen, vom Grossen Rat gewählten Raumplanungskommission.

E. 6.1

Aus den Akten des DBU ergibt sich, dass 2018 und 2019 Orientierungsveranstaltungen für die Präsidenten und Präsidentinnen der politischen Gemeinden und den Verband Thurgauer Gemeinden durchgeführt wurden. Die Raumplanungskommission des Grossen Rats wurde regelmässig über das Projekt "Kleinsiedlungen" informiert. Dagegen wurde der Bevölkerung keine Möglichkeit der Mitwirkung gemäss Art. 4 RPG eingeräumt. Die Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen wurden zwar über die vorgesehene provisorische Zuweisung ihrer Liegenschaften zu einer Nichtbauzone informiert (in der Gemeinde Kemmental mit Schreiben vom 10. Dezember 2019), erhielten aber keine Gelegenheit, vorgängig zum Inhalt der KSV Stellung zu nehmen.

E. 6.2

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entfällt jedoch die vorgängige Gewährung des rechtlichen Gehörs, wenn es sich um eine vorsorgliche Sicherungsmassnahme von beschränkter Dauer handelt, die ihren Zweck nur erreichen kann, wenn sie unmittelbar wirksam wird (vgl. Urteile 1C_518/2019 vom 8. Juli 2020 E. 4.3; 1C_149/2018 vom 13. September 2018 E. 2.5 mit Hinweis; ALEXANDER RUCH, a.a.O., N. 49 zu Art. 27 RPG). Gleiches gilt für die Mitwirkung der Bevölkerung gemäss Art. 4 RPG (RUDOLF MUGGLI, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, N. 20 zu Art. 4 RPG). Das rechtliche Gehör und die Mitwirkung der Bevölkerung sind in den nachfolgenden ordentlichen Verfahren sicherzustellen.

E. 6.3

Die Raumplanungskommission ist zuständig für die Vorberatung der vom Rat zu behandelnden Vorlagen über die Raumplanung und die erforderliche Antragstellung (§ 64 der Geschäftsordnung des Grossen Rats vom 22. März 2000 [GOGGR; RB 171.1]). Der

Beschwerdeführer legt nicht dar, inwiefern diese Bestimmung willkürlich angewendet worden wäre. Dies liegt auch nicht auf der Hand, fällt die KSV doch nach dem oben (E. 4.3) Gesagten in die Kompetenz des Regierungsrats und nicht des Grossen Rats.

E. 7

Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, die übergangsrechtliche Regelung in § 7 KSV, wonach die Verordnung mit ihrer Publikation sofort anwendbar sei, sei verfassungs- und gesetzeswidrig. Er beruft sich insbesondere auf das Rückwirkungsverbot gemäss § 4 KV/TG, das Gebot der Rechtssicherheit, den Vertrauensschutz sowie die baurechtliche Übergangsregelung (§ 121 PBG /TG), wonach bei Inkrafttreten des PBG/TG hängige Baugesuche und Planungen nach altem Recht zu beurteilen gewesen seien; gleiches müsse auch für die KSV gelten. Es bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse am sofortigen Inkrafttreten der KSV, da kantonsweit nur wenige Baugesuche hängig gewesen seien. In diesem Zusammenhang rügt er eine Rechtsverweigerung, weil das Verwaltungsgericht auf verschiedene seiner Argumente nicht eingegangen sei, und beantragt daher eventualiter die Rückweisung an die Vorinstanz.

E. 7.1

Das Verwaltungsgericht hat dargelegt, dass die KSV als provisorische Sicherungsmassnahme Wirkung auch auf bereits hängige Baugesuche entfalten müsse. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass solche Baugesuche bewilligt und realisiert würden und ein unwiderrufliches, bundesrechtswidriges Präjudiz geschaffen werde, welches die Ausscheidung bundesrechtskonformer Weilerzonen in unzulässiger Weise behindern könnte. Eine Privilegierung hängiger Baugesuche würde überdies dem Rechtsgleichheitsgebot zuwiderlaufen. Das Verwaltungsgericht verwies auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 38a Abs. 2 RPG : Das damalige Bauzonenmoratorium sei auf alle am 1. Mai 2014 noch nicht rechtskräftigen Einzonungen anzuwenden gewesen (BGE 141 II 393 E. 2.4 und 3; Urteil 1C_365/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4.3.1 und 4.4). Gleiches müsse auch für die KSV gelten. Daran ändere auch § 121 PBG /TG nichts, weil schon im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs des Beschwerdeführers am 23. März 2020 erhebliche Indizien dafür bestanden hätten, dass die Kleinsiedlung "Neuhof" die bundesrechtlichen Anforderungen an eine Bauzone nicht erfülle. Ohnehin erfolge die definitive Zuweisung zu einer entsprechenden Zone erst aufgrund der konkreten kommunalen Nutzungsplanung. Der Beschwerdeführer habe überdies die Möglichkeit, Rechtsmittel gegen die allfällige Verweigerung der Baubewilligung zu ergreifen, um überprüfen zu lassen, ob die Anwendung der KSV auf sein Baugesuch rechtmässig sei.

Damit hat das Verwaltungsgericht die wesentlichen Gründe für seinen Entscheid dargelegt; eine Verletzung der Begründungspflicht bzw. des rechtlichen Gehörs liegt nicht vor.

E. 7.2

Dies gilt auch für die Rüge der Verletzung von § 4 KV/TG (Rückwirkungsverbot). Zwar nennt das Verwaltungsgericht diese Bestimmung nicht ausdrücklich; es bringt aber klar zum Ausdruck, dass es die Unterstellung noch hängiger Baugesuche (anders als bereits rechtskräftiger Baubewilligungen) unter die KSV als zulässig erachtet. Dies ist auch materiell nicht zu beanstanden:

§ 4 KV/TG bestimmt, dass rückwirkende Erlasse den Einzelnen nicht zusätzlich belasten dürfen. Dies bedeutet, dass neues Recht grundsätzlich erst ab dem Zeitpunkt Wirkungen entfalten darf, auf den es in Kraft gesetzt wird (Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, a.a.O., N. 1 zu § 4 KV/TG). Die Bestimmung verbietet nur die echte Rückwirkung, d.h. die Anwendung des neuen Rechts auf Sachverhalte, die sich abschliessend vor Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht haben (Wegweiser, a.a.O.). Vorliegend trat die KSV mit ihrer Publikation im Amtsblatt am 15. Mai 2020 (und nicht rückwirkend auf einen früheren Zeitpunkt) in Kraft. Sie findet gemäss § 7 KSV nur auf (noch) hängige Baugesuche Anwendung, und damit gerade nicht auf in der Vergangenheit bereits vollständig abgeschlossene Tatbestände.

Es entspricht vielmehr dem allgemeinen Grundsatz, dass die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten (mangels einer speziellen übergangsrechtlichen Regelung) nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen ist. Im Baubewilligungsverfahren ist daher (mangels einer abweichenden Regelung des kantonalen Rechts) regelmässig das im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids der Baubehörde geltende Recht massgeblich (BGE 139 II 263 E. 6 S. 267 f. mit Hinweisen; MADELEINE CAMPRUBI, Ungeschriebene Grenzen der Rückwirkung von Rechtssätzen in der Schweiz, 2020, S. 270). Eine Ausnahme zu diesem Grundsatz wird nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gemacht, wenn zwingende Gründe für eine sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (BGE 135 II 384 E. 2.3; 125 II 591 E. 5e/aa).

E. 7.3

Zwar enthält § 121 PBG /TG (für das Inkrafttreten des PBG) eine andere übergangsrechtliche Regelung (Anwendung alten Rechts auf hängige, bereits eingereichte Baugesuche). Das Verwaltungsgericht befand jedoch, diese Bestimmung sei nicht auf provisorische Sicherungsmassnahmen wie die KSV anwendbar; insbesondere wäre es bundesrechtswidrig, Baugesuche für Kleinsiedlungen, die vermutlich die Anforderungen an eine Bauzone gemäss Art. 15 RPG nicht erfüllen, dennoch wie ein Baugesuch innerhalb der Bauzone zu behandeln.

Dies ist aus Sicht des Bundesrechts nicht zu beanstanden und lässt jedenfalls keine Willkür erkennen. Vorliegend kann offenbleiben, ob die KSV (wie Art. 38a Abs. 2 RPG) auch auf bereits im Rechtsmittelverfahren hängige Baubewilligungen anwendbar ist. Jedenfalls aber muss sie auf erstinstanzlich hängige, noch nicht bewilligte Baugesuche Anwendung finden, um ihren Zweck zu erreichen. Dies gilt insbesondere für die in § 6 KSV enthaltenen provisorischen Verfahrens- und Zuständigkeitsregeln, da andernfalls die Gefahr bestünde, dass Baubewilligungen ohne die gebotene Mitwirkung der kantonalen Behörde erlassen und als nichtig erachtet werden.

E. 7.4

Schliesslich stellt § 7 KSV auch keinen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar.

Die Überprüfung und Anpassung der Thurgauer Kleinsiedlungen dient wichtigen Zielen und Grundsätzen der Raumplanung. Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, bestehende bundesrechtswidrige Nutzungspläne anzupassen, ohne dass zuvor noch private Nutzungen bewilligt und realisiert werden, die dem bundesrechtlichen Trennungsprinzip und der gebotenen Siedlungsentwicklung nach innen widersprechen. Zudem sorgt die KSV für Rechtssicherheit in allen 245 Thurgauer Kleinsiedlungen, die Weilerzonen zugewiesen

sind, und stellt sicher, dass in ihnen die Bautätigkeit in der Übergangszeit nicht vollständig zum Erliegen kommt. Dies liegt auch im Interesse der betroffenen Gemeinden sowie der Grundeigentümer und -eigentümerinnen. Diese Interessen überwiegen das Interesse einzelner Privater, hängige Baugesuche noch nach altem Recht beurteilen zu lassen, zumal dies mit erheblichen Unsicherheiten behaftet wäre (vgl. oben E. 4.2). Der Hinweis allein auf die Zahl der hängigen Baugesuche vermag daran nichts zu ändern.

Ohnehin handelt sich lediglich um eine provisorische Einschränkung der Eigentumsbefugnisse, bis zur Anpassung der kommunalen Zonenordnung. Im jenem Verfahren können die betroffenen Grundeigentümer und -eigentümerinnen mitwirken. Je nach Ausgang des Verfahrens und der Verfahrensdauer haben sie unter Umständen die Möglichkeit, Entschädigungsansprüche wegen materieller Enteignung oder aus Vertrauensschutz zu erheben, z.B. für den Ersatz von Projektierungskosten (vgl. dazu BGE 119 Ib 229 E. 4a S. 237; 117 Ib 497 E. 7b; Urteil 1C_400/2016 vom 24. März 2017 E. 2.2 und 2.3 mit zahlreichen Hinweisen). Personen, die keinen Anspruch auf solche Entschädigungen haben, können u.U. von den geplanten kantonalen Hilfen (Vereinbarung zur Gewährung von Beiträgen, Darlehen oder Bürgschaften) profitieren, wenn sie ihr Grundstück noch vor dem 31. Dezember 2019 erworben haben (§ 2 E-GVKS), was beim Beschwerdeführer zutrifft.

E. 7.5

Nach dem Gesagten ist die übergangsrechtliche Regelung in § 7 KSV als solche nicht zu beanstanden. Zwar ist es denkbar, dass im Einzelfall besondere Situationen des Vertrauensschutzes (z.B. Zusicherungen der zuständigen kantonalen Behörde) ausnahmsweise eine abweichende Behandlung eines hängigen Baugesuchs gebieten können. Das Verwaltungsgericht hat jedoch erwogen, dass derartige besondere (individuelle) Vertrauensgrundlagen im Baubewilligungsverfahren vorzubringen seien. Dies ist nicht zu beanstanden, bleibt doch ein hinreichender Rechtsschutz gewährleistet. Das Verwaltungsgericht war daher nicht verpflichtet, die (ohnehin sehr allgemein gehaltenen) Ausführungen des Beschwerdeführers zum Vertrauensschutz in Bezug auf dessen Baugesuch im vorliegenden Verfahren zu prüfen.

E. 8

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 BGG) und es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.