

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00002 vom 27. März 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-03-27, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_AN.2023.00002](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2023.00002)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00002 du 27 mars 2025

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00002 del 27 marzo 2025

## Regeste

Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen | Art. 36 Abs. 2 RPG bildet eine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage für eine provisorische Nutzungsordnung; Zuständigkeit des Regierungsrats zum Erlass der VKaB gegeben (E. 3.2 ff.).

Rechtsgleichheit wird gewahrt mit Kategorisierung in der VKaB (E. 3.8). Kein grundsätzlicher Vorrang der Planbeständigkeit; die Teilrevisionen der BZO und des regionalen Richtplans bilden keine neue Vertrauensgrundlage (E. 4). Massgebliches Kriterium für Zuweisung zur Bauzone ist "weitgehend überbautes Gebiet" (Art. 36 Abs. 3 RPG); Definition; Kriterienbildung des Regierungsrats für Zuweisung/Kategorisierung der Kleinsiedlungen ist bundesrechtskonform (E. 5). Zuweisung der Kleinsiedlung Dübelstein zur provisorischen kantonalen Weilerzone nicht zu beanstanden; keine Einzelfallbeurteilung erforderlich (E. 6). Abweisung, soweit Eintreten.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung AN.2023.00002 Urteil der 3. Kammer vom 27. März 2025 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiber Silvio Forster. In Sachen 1. A, 2. B, beide vertreten durch RA C, Beschwerdeführer, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen, hat sich ergeben: I. A. Im Kanton Zürich gibt es zahlreiche Kleinsiedlungen, die ausserhalb des grafischen Siedlungsgebiets gemäss kantonalem Richtplan liegen. Diese Kleinsiedlungen sind bisher im Kanton Zürich nicht kategorisiert, lassen sich aber dem Grundsatz nach in grössere aussenliegende Ortsteile, Weiler und kleinere Gebäudegruppen unterteilen. Der Bundesrat hat bei der Genehmigung des kantonalen Richtplans 2015 den Zusatz angebracht, dass es sich bei Kernzonen im Zusammenhang mit Kleinsiedlungen (Weilern) im Sinn von Art. 33 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) um Nichtbauzonen handle. Im Rahmen der periodischen Berichterstattung habe der Kanton über die Umsetzung von Art. 33 RPV Bericht zu erstatten (BBl 2015 3607). Das Verwaltungsgericht beurteilte bei der Überprüfung einer Baubewilligung in einer Weilerkernzone ausserhalb des grafischen Siedlungsgebiets des Richtplans die Praxis der kantonalen Baudirektion, die Kompetenz zur Erteilung von Baubewilligungen in der konkreten Zone an die Gemeinde zu delegieren, als bundesrechtswidrig (VGr, 22. Oktober 2020, VB.2019.00630, E. 4 = BEZ 2021 Nr. 3). B. Die Baudirektion leitete 2021 ein Projekt zur Überprüfung und Anpassung der planerischen und rechtlichen Ordnung der Kleinsiedlungen im Kanton Zürich ein (pbg-aktuell 2021/3, S. 24 f.). Der Regierungsrat des Kantons Zürich erliess am 7. März 2023 als

Übergangsregelung die Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen (VKaB; Dispositivziffer I) und setzte diese auf den 1. Juni 2023 in Kraft (Dispositivziffer II). Die Verordnung enthält drei Anhänge: Für die in Anhang 1 aufgelisteten rund 150 Kleinsiedlungen (mit Objektblättern) wird eine provisorische kantonale Weilerzone festgesetzt. Für die in Anhang 2 aufgeführten rund 25 Kleinsiedlungen (mit Objektblättern) wird eine provisorische kantonale Landwirtschaftszone festgesetzt. Zu den in Anhang 3 aufgelisteten rund 100 Kleinsiedlungen legt die Verordnung fest, dass es sich um solche innerhalb der Bauzonen handelt. Der regierungsrätliche Beschluss vom 7. März 2023 wurde mit der Verordnung am 17. März 2023 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert (ABl 2023-03-17; Meldungsnummer RS-ZH03-0000000610), die Anhänge durch Verweisung auf eine Internetseite des Kantons ([www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/nutzungsplanung/kleinsiedlungen.html](http://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/nutzungsplanung/kleinsiedlungen.html), besucht am 19. März 2025). Im Rahmen dieser Verordnung wird die Kleinsiedlung Dübelstein in der Stadt Dübendorf in Anhang 1 aufgeführt und entsprechend eine provisorische kantonale Weilerzone für den Perimeter gemäss dem dazugehörigen Objektblatt festgesetzt. II. A. A sowie B sind Miteigentümer der überbauten Grundstücke Kat.-Nrn. 01 und 02 mit einer Gesamtfläche von ca. 4'623 m<sup>2</sup> im Perimeter der Kleinsiedlung Dübelstein in der Stadt Dübendorf. Sie liessen den regierungsrätlichen Beschluss vom 7. März 2023 beim Verwaltungsgericht anfechten und eine Änderung dieses Beschlusses in dem Umfang beantragen, dass die Kleinsiedlung Dübelstein nicht in Anhang 1, sondern in Anhang 3 aufzuführen – und somit innerhalb der Bauzone zu belassen – sei (Antrag 1). Eventualiter liessen sie zudem beantragen, dass die VKaB um einen zusätzlichen Paragraphen zu ergänzen sei, wonach den historischen Gegebenheiten einer Siedlung gebührend Rechnung getragen werden kann (Antrag 2). In verfahrensmässiger Hinsicht liessen sie um die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ersuchen sowie um die Durchführung eines Augenscheins (Antrag 3). Zudem liessen sie um eine Parteientschädigung zulasten des Beschwerdegegners ersuchen (Antrag 4). B. Die Baudirektion beantragte am 15. Mai 2023 unter Beilage eines Mitberichts des kantonalen Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 15. Mai 2023, die Beschwerde unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. In verfahrensmässiger Hinsicht stellte sie Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. In der Replik vom 27. Mai 2023 liessen A sowie B an ihren Begehren festhalten und stellten sich gegen einen Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Am 30. Mai 2023 reichte A persönlich seinen Nachtrag zur Replik vom 27. Mai 2023 ein. Mit Präsidialverfügung vom 11. Juli 2023 wies das Verwaltungsgericht das Gesuch des Beschwerdegegners um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab. Am 22. August 2023 liess sich die Baudirektion, wiederum unter Beilage eines Mitberichts des ARE vom 21. August 2023, nochmals zur Sache vernehmen. In der Folge gingen keine Eingaben in dieser Angelegenheit mehr ein. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zuständige Instanz für die Überprüfung von Anordnungen, einschliesslich raumplanungsrechtlicher Festlegungen (§ 19 Abs. 1 lit. a VRG), und von Erlassen, ausgenommen die Kantonsverfassung und kantonale Gesetze (§ 19 Abs. 1 lit. d VRG). Akte des Regierungsrats unterstehen keinem Rekurs (§ 19 Abs. 2 lit. a VRG). Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der Beschwerde im vorliegenden Fall unabhängig davon zuständig, ob das Anfechtungsobjekt eine Anordnung oder einen Erlass

bildet (vgl. auch sogleich E. 1.2). 1.2 1.2.1 Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG), während es über solche gegen Anordnungen – unter Vorbehalt der Einzelrichterzuständigkeit (vgl. § 38b VRG) – in Dreierbesetzung befindet (§ 38 VRG). Kantonale und kommunale Nutzungspläne gelten als Anordnungen im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a VRG und folglich nicht als Erlasse; dies gilt auch für die mit den Nutzungsplänen eng zusammenhängenden nichtkartografischen Festlegungen, die dazu dienen, Art, Natur und Umfang der im Zonenplan kartografisch dargestellten Nutzungen zu umschreiben und damit gleichsam eine Planlegende bilden (VGr, 7. Mai 2014, VB.2013.00560, E. 1; Jürg Bosshart/Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19 N. 33, 38). Demgegenüber wird z. B. bei zonenübergreifenden Vorschriften wie einer Parkplatzverordnung oder einer generell-abstrakten Regelung der Standorte von Mobilfunkanlagen von einem Erlass im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. d VRG ausgegangen (vgl. Bosshart/Bertschi, § 19 N. 38; Andreas Conne, Abstrakte Normenkontrolle im Kanton Zürich: Überblick und Vergleich mit der Einzelaktkontrolle, ZBl 115/2014, S. 403 ff., 409).

1.2.2 Der angefochtene Beschluss schafft provisorische kantonale Zonenordnungen für bezeichnete Gebiete und enthält dazu Nutzungs- und Verfahrensregelungen. Er enthält übergreifende Festlegungen zum Siedlungstypus der Kleinsiedlungen und weist einen hybriden Charakter als Verordnung und gleichzeitig auch als vorläufige Zonenordnung auf. Im Kern betrifft die Regelung jedoch hauptsächlich die Schaffung der provisorischen kantonalen Zonenordnungen (Weilerzonen und Landwirtschaftszonen) mit verbindlichen Nutzungsvorschriften. Für die grösseren Kleinsiedlungen werden pauschal bzw. ohne eigenständige Regelung die geltenden Normen zum Baugebiet für anwendbar erklärt, was dort die Weiterführung der bisherigen Zuständigkeitsordnung für Bauverfahren sichern soll. Insgesamt ist die angefochtene raumplanungsrechtliche Regelung prozessual nicht als Erlass im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. d VRG, sondern als Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) und damit als Anordnung im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a VRG zu behandeln. Das Rechtsmittelverfahren richtet sich somit nach den Bestimmungen über die Anfechtung von Einzelakten. Deshalb hat das Verwaltungsgericht vorliegend in Dreierbesetzung zu entscheiden, zumal bei der materiellen Überprüfung eines regierungsrätlichen Entscheids keine Einzelrichterzuständigkeit besteht (§ 38 und § 38b Abs. 3 VRG).

1.3 Im Raumplanungsrecht ist gemäss § 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700) zum Rekurs und zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Die gleichen Legitimationsvoraussetzungen sieht § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG vor. Die Beschwerdeführer sind Miteigentümer zweier Grundstücke im Zonenperimeter der Kleinsiedlung und befugt, sich gegen den angefochtenen Beschluss hinsichtlich dieser Parzellen zu wehren. Angesichts des Ausgangs des vorliegenden Verfahrens muss nicht erörtert werden, inwiefern die Beschwerdeführer legitimiert sind, eine Aufhebung bzw. Änderung des angefochtenen Beschlusses für die ganze Kleinsiedlung, d. h. auch für Liegenschaften von Drittpersonen, zu verlangen.

1.4 Unter dem genannten Vorbehalt (E. 1.3) ist auf die Beschwerde einzutreten. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben keinen Anlass zu Bemerkungen.

1.5 Soweit die Beschwerdeführer die Durchführung eines Augenscheins beantragen, ist festzuhalten, dass sich ein solcher Lokaltermin erübrigt. Eine Pflicht zur Durchführung eines Augenscheins

besteht nur dann, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht abgeklärt werden können. Der für den vorliegenden Entscheid rechtlich relevante Sachverhalt ergibt sich mit hinreichender Klarheit aus den Akten, weshalb auf einen Augenschein zu verzichten ist. Dasselbe gilt für die offerierte Einvernahme der Stadtbildkommission. Soweit die Beschwerdeführer eine mögliche Rechtsverzögerung, intertemporalrechtliche Fragen oder eine Entschädigung mit Blick auf das bereits eingereichte Bauprojekt in der Kleinsiedlung sowie die Unzulässigkeit der Kreisschreiben rügen, ist darauf nicht weiter einzugehen. Diese Rügen liegen nicht innerhalb des Streitgegenstands, wie die Beschwerdeführer selbst einräumen. Damit erübrigen sich auch dementsprechende Beweisanträge, zumal diese mit Blick auf den Streitgegenstand als untauglich erscheinen. 2. Der angefochtene Beschluss unterliegt, soweit er einen Nutzungsplan bildet (Art. 14 RPG; vgl. dazu vorne E. 1.2), den Anforderungen von Art. 33 RPG, insbesondere von Art. 33 Abs. 2 und Abs. 3 lit. b RPG, die eine volle Überprüfung durch mindestens eine kantonale Beschwerdebehörde verlangen (vgl. zur Anwendbarkeit von Art. 33 RPG auf Nutzungspläne BGE 147 II 300 E. 2.3; 131 III 414 E. 2.3). Der Regierungsrat stützte sich beim angefochtenen Beschluss auf Art. 36 Abs. 2 RPG. Diese Bundesbestimmung ermächtigt die Kantonsregierungen, vorläufige Regelungen zur Einführung dieses Bundesgesetzes 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. Die Anforderungen von Art. 33 RPG sind auch auf raumplanungsrechtliche Übergangsordnungen gemäss Art. 36 Abs. 2 RPG anwendbar und gebieten eine volle Überprüfung durch mindestens eine kantonale Beschwerdebehörde (vgl. BGE 114 Ib 180 E. 2a, 110 Ib 138 E. 3b; Alexander Ruch, in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich etc. 2016, Art. 36 N. 28). Das Verwaltungsgericht überprüft die umstrittene raumplanungsrechtliche Übergangsordnung als erste Rechtsmittelinstanz. Es hat deshalb insofern nicht nur die Sachverhaltsfeststellung und die Rechtsanwendung (§ 50 Abs. 1 VRG), sondern auch die Angemessenheit zu prüfen (§ 50 Abs. 2 VRG). Dabei darf sich das Verwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, soweit es bei der Projektierung um spezifisch technische Fragen geht. Weiter hat sich das Verwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen, soweit der Vorinstanz mit der Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe oder bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht (zum Ganzen VGr, 13. Januar 2022, VB.2021.00112, E. 2.2; VGr, 13. April 2022, VB.2021.00549, E. 6.2). Das Gericht soll nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachinstanz abweichen und nicht sein Ermessen an die Stelle des Ermessens des Planungsträgers setzen (Heinz Aemisegger/Stephan Haag, in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich etc. 2020, Art. 33 N. 84).

### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführer bestreiten die Zuständigkeit des Regierungsrats für den angefochtenen Beschluss. Sie machen geltend, dass Art. 36 Abs. 2 RPG keine genügende gesetzliche Grundlage für die streitige VKaB darstelle. Darüber hinaus missachte der Regierungsrat mit der erlassenen Verordnung auch Art. 67 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) zur Kompetenz bezüglich Vollzugsverordnungen. Die Beschwerdeführer machen zudem geltend, dass die Frist nach § 343 Abs. 1 PBG und Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG abgelaufen sei, wonach die Nutzungspläne

innert einer dreijährigen Frist an die Richtpläne anzupassen seien. Die Beschwerdeführer machen folglich sinngemäss geltend, dass der Regierungsrat das Legalitätsprinzip sowie die Gewaltenteilung verletzt habe.

### **E. 3.2**

In Art. 3 in Verbindung mit Art. 38 KV ist der Grundsatz der Gewaltenteilung auf kantonaler Ebene verankert (vgl. dazu Giovanni Biaggini, in: Kommentar KV, Art. 3 N. 12). Insbesondere bestimmt Art. 38 Abs. 1 KV, dass alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen sind, und zählt auf, welche Regelungen einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedürfen. Dazu gehören namentlich die wesentlichen Bestimmungen über die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte (lit. b). Die Kantonsverfassung weist die Zuständigkeit zum Erlass von Gesetzen dem Kantonsrat und dem Stimmvolk zu (vgl. Art. 29, 32 f., 54 KV und dazu Matthias Hauser, in: Kommentar KV, Art. 38 N. 7). Eine Gesetzesdelegation ist grundsätzlich zulässig, auch wenn damit das Gewaltenteilungsprinzip durchbrochen wird. Was als wichtig bzw. wesentlich erscheint und deshalb vom Gesetzgeber selbst im Sinn der "Grundzüge der delegierten Materie" festzulegen ist, ergibt sich aus den Umständen des Einzelfalls (VGr, 17. April 2019, VB.2018.00648, E. 3.5 mit Hinweisen). Dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Gewaltenteilung wird auch in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Nachachtung verschafft. Es bedeutet namentlich, dass Bestimmungen, die in einem Gesetz im formellen Sinn stehen müssen, nicht durch andere Organe erlassen werden dürfen, es sei denn aufgrund gültiger Gesetzesdelegation (BGE 147 I 478 E. 3.1.1 mit Hinweisen). Das Legalitätsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 1 BV bzw. Art. 2 Abs. 1 KV besagt, dass sich ein staatlicher Akt auf eine materiell-gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Nicht verlangt ist, dass sich die rechtliche Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn findet; eine kompetenzgemäss erlassene Verordnung genügt grundsätzlich. Das Erfordernis der Gesetzesform kann jedoch aufgrund anderer Verfassungsnormen massgeblich sein (VGr, 23. Juli 2020, AN.2020.00003, E. 3.3).

### **E. 3.3**

Im angefochtenen Beschluss wird dargelegt, dass die bisherige Praxis des Kantons Zürich, sämtliche Kernzonen ausserhalb des grafischen Siedlungsgebiets des Richtplans als Bauzonen zu bezeichnen, rechtswidrig war und rasch eine vorläufige Regelung zur Behebung der Rechtsunsicherheit nötig ist. Dem Beschwerdegegner ist beizupflichten, dass eine zeitliche und sachliche Dringlichkeit für die Anordnung dieser Sicherungsmassnahme gegeben ist (vgl. auch Maja Saputelli, Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets, in: pbg-aktuell 2/2023, S. 7).

### **E. 3.4**

Der angefochtene Beschluss stützt sich auf Art. 36 Abs. 2 RPG (vgl. oben E. 2) und erging somit im Rahmen einer Gesetzesdelegation. Im vorliegenden Zusammenhang muss nicht erörtert werden, ob die Rechtsstellung von betroffenen Grundeigentümern – wie der Beschwerdeführer – durch die vorübergehende Regelung im angefochtenen Beschluss schwerwiegend berührt wird. Die Ermächtigung von Art. 36 Abs. 2 RPG beschränkt sich nicht auf die erstmalige Einführung des RPG, sondern ist auch anwendbar auf vorläufige Massnahmen in Bezug auf später eingefügte Rechtsnormen oder Praxisänderungen (vgl. BGE 117 Ia 352 E. 5d). Insoweit steht nichts entgegen, die angefochtene

Übergangsordnung auf Art. 36 Abs. 2 RPG abzustützen. Die provisorische Nutzungsordnung im angefochtenen Beschluss geht insoweit über die Tragweite von Planungszonen (Art. 27 RPG) hinaus, als ihr nicht lediglich negative Vorwirkung, sondern auch positive Vorwirkung (mit Regelungen zu Verfahren, Zuständigkeiten und anwendbarem Recht) zukommt, was einer provisorischen kantonalen Nutzungszone entspricht (vgl. BGr, 23. November 2022, 1C\_35/2022, E. 4.4.1). Auch handelt es sich vorliegend nicht um eine Regelung im Sinn von Art. 27a RPG. Die von Art. 36 Abs. 2 gedeckten Regelungsbereiche sind in dieser Bestimmung aber nicht abschliessend aufgeführt. Gestützt auf Art. 36 Abs. 2 RPG können durch Regierungsverordnung vorläufiges materielles kantonales Raumplanungsrecht sowie Zuständigkeits- und Verfahrensrecht einschliesslich Vorschriften über den Rechtsschutz erlassen werden (vgl. Ruch, in: Praxiskommentar RPG, Art. 36 N. 25). Der angefochtene Beschluss dient der Umsetzung der eingetretenen Änderungen bei der Rechtslage zur Anwendbarkeit von Art. 15 RPG und von Art. 25 Abs. 2 RPG in Weilerzonen gemäss Art. 33 RPV, und er bewegt sich im Rahmen der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes gemäss Art. 75 Abs. 1 BV; in dieser Hinsicht verhält es sich parallel zur Thurgauer Kleinsiedlungsverordnung (vgl. zu letzterer BGr, 23. November 2022, 1C\_35/2022, E. 5.1 und 5.2). Für den angefochtenen Beschluss enthält Art. 36 Abs. 2 RPG daher in genügender Weise die wichtigen bzw. wesentlichen Grundzüge und bildet insoweit eine hinreichend bestimmte formell-gesetzliche Grundlage für die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte von Grundeigentümern.

### **E. 3.5**

Ausserdem knüpft Art. 36 Abs. 2 RPG die Zuständigkeit des Regierungsrats an die Voraussetzung, dass das kantonale Recht noch keine anderen Behörden bezeichnet hat. Diese Anforderung ist so zu verstehen, dass das kantonale Recht noch keine anderen Behörden als zuständig für den Erlass der infrage stehenden vorläufigen Regelungen bezeichnet haben darf (vgl. BGr, 19. November 2019, 1C\_551/2018, E. 2.2; Ruch, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 36 N. 22). Diesbezüglich ist kurz auf die Regelung von § 344 PBG einzugehen. Diese kantonale Bestimmung ermöglicht eine (aufsichtsrechtliche) Ersatzvornahme durch die Baudirektion, indem sie die erforderlichen vorläufigen Regelungen treffen kann, wenn die für den Vollzug des PBG nötigen kommunalen Nutzungsplanungen und Bauvorschriften nicht fristgemäss erlassen werden (vgl. dazu Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A, Zürich 1999, N. 427). Die Tragweite von § 344 PBG beschränkt sich jedoch auf lokale raumplanungsrechtliche Probleme bzw. auf den Regelungsbedarf in Abhängigkeit von der Säumigkeit einer einzelnen Gemeinde. Demgegenüber soll im vorliegenden Fall die kantonsweite Kleinsiedlungsproblematik in den Gemeinden provisorisch nach einheitlichen Kriterien geregelt werden. Weder wird von den Beschwerdeführern geltend gemacht noch ist ersichtlich, dass die kantonale Planungs- und Baugesetzgebung die Zuständigkeit für eine solche kantonsweite vorläufige Regelung einer anderen Behörde (als dem Regierungsrat) einräumt. Insoweit erweist sich Art. 36 Abs. 2 RPG ebenfalls als eingehalten.

### **E. 3.6**

Art. 36 Abs. 2 RPG ermächtigt den Regierungsrat in einem Fall der vorliegenden Art, bisheriges kantonales Gesetzesrecht zu ändern; allerdings dürfen die gestützt auf diese Bundesbestimmung erlassenen Massnahmen nur vorläufigen Charakter haben und nicht

dazu führen, dass eine geltende Kompetenzausscheidung in unzulässiger Weise verschoben und umgangen oder die spätere Planung vorweggenommen wird (vgl. BGE 117 Ia 352 E. 6b und d). Der angefochtene Beschluss hat zeitlich und sachlich wie auch hinsichtlich der geltenden Kompetenzordnung eine begrenzte Tragweite. Er setzt vorläufig die Anforderungen, die sich aus Art. 15 und Art. 25 Abs. 2 RPG ergeben, für die Kleinsiedlungen ausserhalb des grafischen Siedlungsgebiets des Richtplans um. Wie sich aus § 1 in Verbindung mit § 15 VKaB ergibt, gilt diese Übergangsordnung bis zum Inkrafttreten der in diesen Punkten angepassten Bau- und Zonenordnungen. Der angefochtene Beschluss nimmt die gebotenen Anpassungen weder bei den raumplanungsrechtlichen Gesetzesbestimmungen und dem Richtplan auf kantonaler Ebene noch bei den Ortsplanungen auf kommunaler Ebene vorweg. Auch unter diesem Blickwinkel hält der angefochtene Beschluss den Delegationsrahmen von Art. 36 Abs. 2 RPG ein.

### **E. 3.7**

Insgesamt hält der angefochtene Beschluss vor dem Prinzip der Gewaltenteilung und dem Legalitätsprinzip stand. Diesem Ergebnis stehen auch die in Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG und § 343 PBG verankerten Fristen nicht entgegen.

### **E. 3.8**

Die Beschwerdeführer rügen sinngemäss, der Regierungsrat hätte eine Planungszone für alle Kleinsiedlungen derselben politischen Gemeinde anordnen müssen, um die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) zu wahren, anstatt die Kategorisierungen in der VKaB mit den drei Anhängen vorzunehmen. Es hält jedoch der gebotenen Überprüfung stand, dass der Regierungsrat nicht eine Planungszone für alle Kleinsiedlungen ausserhalb des grafischen Siedlungsgebiets des Richtplans angeordnet, sondern diese jeweils einzeln einer vorläufigen Zonenkategorie zugewiesen hat. Dadurch wird es aus Gründen der Rechtssicherheit unter anderem ermöglicht, einzelne dieser Kleinsiedlungen vorläufig als Baugebiet zu behandeln, die offensichtlich nicht im Konflikt zum Verbot von Kleinstbauzonen (vgl. BGE 118 Ia 446 E. 2c) stehen. Ein solches Vorgehen erweist sich grundsätzlich als nachvollziehbar. Hinzu kommt, dass die Zuteilung der Kleinsiedlung Dübelsstein zur provisorischen kantonalen Weilerzone im Ergebnis – auch im Quervergleich zu der von den Beschwerdeführern angeführten Kleinsiedlung Hermikon, die ebenfalls in der Stadt Dübendorf liegt – nicht zu beanstanden ist. Die Kleinsiedlung Hermikon weist gemäss dem Übersichtsplan 14 bewohnte Gebäude auf, wobei mehrere Gewerbebetriebe und eine erhebliche Anzahl von Neubauten vorhanden sind. Sie wurde daher aufgrund einer Einzelfallbeurteilung gemäss Anhang 3 der VKaB dem vorläufigen Baugebiet zugeordnet. Die Kleinsiedlung Dübelsstein erreicht jedoch die Mindestzahl von acht bewohnten Gebäuden nicht und ist folglich ohne eine Einzelfallbeurteilung der provisorischen kantonalen Weilerzone zuzuordnen, womit die differenzierte Zuteilung der Kleinsiedlungen auf objektiv nachvollziehbaren Gründen basiert (vgl. hinten E. 5 und 6; VGr, 25. Januar 2024, AN.2023.00007, E. 5.6). Vor diesem Hintergrund können die Beschwerdeführer aus dem Quervergleich mit der anderen Kleinsiedlung nichts für sich ableiten. Dasselbe gilt für den von den Beschwerdeführern geltend gemachten Vergleich zu den Kernzonen Oberdorf, Will, Gfenn, Geeren, Gockhausen und Stettbach. Bei den genannten Kernzonen handelt es sich nicht um Kleinsiedlungen, sondern diese liegen in den Siedlungsgebieten Dübendorf und Gockhausen gemäss dem kantonalen Richtplan, womit sich ein Quervergleich erübrigt.

#### **E. 4.1**

Gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Nutzungspläne werden nach Art. 21 Abs. 2 RPG überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Nutzungsplan kann allerdings seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Ob eine Plananpassung aufgrund veränderter Verhältnisse gerechtfertigt ist, beurteilt sich aufgrund einer Interessenabwägung (vgl. BGE 148 II 417 E. 3.2; 132 II 408 E. 4.2). Der Grundsatz der Planbeständigkeit relativiert sich indessen für die Frage der Zulässigkeit von raumplanerischen Sicherungsmassnahmen wie einer Planungszone (Art. 27 RPG) oder einer provisorischen Nutzungsordnung nach Art. 36 Abs. 2 RPG. Je nach Ausgangslage sind solche Sicherungsmassnahmen schon nach relativ kurzer Zeit rechtmässig. Sie stehen dann mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit oder mit dem Anspruch auf Vertrauensschutz (Art. 9 BV) im Widerspruch, wenn eine blosser Überprüfung der bisherigen Zonenordnung ausgeschlossen ist, weil die Nutzungsvorschriften gerade erst den bestehenden Verhältnissen angepasst worden sind oder sich seit deren Erlass keinerlei Änderungen ergeben haben, die sich für die Raumplanung überhaupt als erheblich erweisen könnten (vgl. zu diesen Grundsätzen bei einer Planungszone BGr, 13. September 2018, 1C\_149/2018, E. 2.4; BGr, 23. August 2022, 1C\_530/2021, E. 5.3 und 6.2). Das Bundesgericht hat in einem Baubewilligungsverfahren bei der Kleinsiedlung Habersaat in Aeugst am Albis, deren Zonierung als Bauzone in der Ortsplanung von der kantonalen Baudirektion im Oktober 2015, d. h. zeitlich kurz nach Erlass des kantonalen Richtplans 2015, genehmigt worden war, eine akzessorische Überprüfung des bisherigen Nutzungsplans als nicht zulässig erachtet. Das Bundesgericht fügte jedoch bei, es beständen keine Anhaltspunkte, dass die kantonalen Behörden nicht gewillt seien, im Rahmen der Prüfung und Genehmigung kommunaler Nutzungspläne künftig die Vorgaben der Richtplanung zu beachten und umzusetzen (BGr, 5. März 2020, 1C\_25/2019, E. 6.2). Erst im Nachgang zum soeben genannten Urteil des Bundesgerichts haben die kantonalen Behörden die Lückenhaftigkeit der kantonalen Rechtsgrundlagen für die Zonenzuweisung von Kleinsiedlungen und den bundesrechtlichen Anpassungsbedarf erkannt. Im heutigen Zeitpunkt ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, die Zonenzuweisung auch für Kleinsiedlungen zu überprüfen, bei denen die kommunale Ortsplanung jünger als der Richtplan 2015 ist und dennoch Neubaumöglichkeiten für Grundstücke in Kleinsiedlungen vorsieht. In derartigen Fällen kommt aber dem Grundsatz der Planbeständigkeit bzw. dem Vertrauensschutz in Bezug auf die Baugebietsqualität im Rahmen der Interessenabwägung, die für eine Zuweisung der Kleinsiedlung zu einer provisorischen kantonalen Nichtbauzone (Weilerzone oder Landwirtschaftszone) anzustellen ist, ein hohes Gewicht zu (vgl. zum Ganzen VGr, 7. Dezember 2023, AN.2023.00014, E. 6.2 = BEZ 2024 Nr. 7). Im Unterschied dazu muss das Gebot der Anpassung an die Anforderungen des RPG regelmässig Vorrang haben bei Kleinsiedlungen, deren bisheriger Nutzungsplan älter als der Richtplan 2015 ist. Dort steht es der Zuweisung zu einer provisorischen Nichtbauzone nicht entgegen, wenn das Alter der bisherigen Nutzungsplanung sich noch nicht dem 15-jährigen Planungshorizont angenähert hat (zum Ganzen VGr, 7. Dezember 2023, AN.2023.00014, E. 6.2 = BEZ 2024 Nr. 7).

#### **E. 4.2**

Die Beschwerdeführer beanspruchen sodann einen Vertrauensschutz in die Planbeständigkeit, da die laufende BZO-Gesamtrevision der Stadt Dübendorf nach wie vor

eine Kernzone für die Kleinsiedlung Dübelstein vorsehe. Diese Rüge erweist sich als unbehelflich. Die von den Beschwerdeführern angesprochene BZO-Gesamtrevision wurde weder kommunal verabschiedet noch durch den Kanton genehmigt. Folglich begründet diese auch keine Vertrauensgrundlage, worauf sich die Beschwerdeführer stützen könnten. Die nach wie vor geltende BZO – welche die Kleinsiedlung Dübelstein der Kernzone zuwies – stammt von 1996 und wurde 1997 vom Regierungsrat genehmigt. Die nachfolgenden Teilrevisionen betrafen nicht die Kernzone in Dübelstein. Die Dübelstein betreffende Festsetzung als Kernzone in der BZO ist damit älter als der Richtplan und ihr Planungshorizont von 15 Jahren ist nach Art. 15 Abs. 1 RPG bereits erschöpft. Von daher läuft die Zuweisung der Kleinsiedlung zu einer provisorischen kantonalen Weilerzone, entgegen der Meinung der Beschwerdeführer, nicht dem Grundsatz der Planbeständigkeit und dem Vertrauensschutz zuwider.

### **E. 4.3**

Die Beschwerdeführer leiten sodann aus den beiden Teilrevisionen des regionalen Richtplans Glattal von 2021 beziehungsweise von 2022, welche am 12. Dezember 2023 (RRB Nr. 1451/2023) respektive am 13. März 2024 (RRB Nr. 257/2024) vom Regierungsrat genehmigt wurden, einen entsprechenden Vertrauensschutz ab. Allerdings ergibt sich auch aus diesem Blickwinkel kein entsprechender Vertrauensschutz. Die vorgebrachten Teilrevisionen betrafen nicht die Kleinsiedlung Dübelstein, womit in diesem Gebiet auch keine neue Planfestsetzung erfolgte. Folglich mangelt es auch hier an einer entsprechenden Vertrauensgrundlage.

### **E. 5.1**

Der angefochtene Beschluss weist keine allgemeine Regelung zu den Kriterien für die Zuweisung der Kleinsiedlungen zu den verschiedenen Anhängen auf. Dies bildet keinen Rechtsmangel. In der Begründung zum angefochtenen Beschluss wird zu Recht dargelegt, dass "Weilerzone" im Wesentlichen ein Begriff des Bundesrechts ist. Ebenso verhält es sich mit den Begriffen der Landwirtschaftszone (Art. 16 RPG) und der vorläufigen Bauzone (vgl. dazu BGE 114 Ib 305 E. 5c/cc). Die Zuweisung zu den Anhängen (mit Objektblättern) gemäss § 2 VKaB ist als (provisorische) Zonenfestsetzung erfolgt. Die Anhänge sind Bestandteile des angefochtenen Beschlusses. Mit diesen Festlegungen wird mit genügender Bestimmtheit die Zuordnung der betroffenen Grundstücke zur massgeblichen Zonenordnung als Teil des provisorischen Nutzungsplans vorgenommen. Es genügt, dass die Kriterien für die dabei vorgenommene Kategorisierung im Zwischenbericht und in den Objektblättern bzw. den Übersichtsplänen erläutert werden. Diese Dokumentation übernimmt die Funktion eines Raumplanungsberichts nach Art. 47 RPV. Letzterer ist nicht Bestandteil des Nutzungsplans, sondern der zugehörigen Entscheidungsgrundlagen (Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N. 52).

### **E. 5.2**

Im oben bei E. 5.1 angesprochenen Zwischenbericht wird erläutert, dass bei historisch gewachsenen Kleinsiedlungen eine untere Schwelle für die Zuweisung zur provisorischen kantonalen Weilerzone von mindestens fünf bewohnten Gebäuden angenommen werde. Ab mindestens acht bewohnten Gebäuden komme eine Zuweisung zum vorläufigen Baugebiet aufgrund einer Einzelfallbeurteilung in Betracht. Dabei würden als Zusatzkriterien die Prägung und das Erscheinungsbild herangezogen, um zu beurteilen, ob die Kleinsiedlung

als Weiler oder als grösserer aussenliegender Ortsteil (bzw. als vorläufiges Baugebiet) qualifiziert werden könne. Weiter wurden nach dem Zwischenbericht Kleinsiedlungen mit mindestens zwanzig bewohnten Gebäuden ohne vertiefte Überprüfung dem vorläufigen Baugebiet zugeschlagen (Saputelli, S. 9 f.). Als Bezugsgrösse für die Zahl der Wohngebäude hat der Regierungsrat das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) einbezogen. Danach ist nicht ohne Weiteres die Anzahl Wohneinheiten massgebend, sondern der Gebäudebegriff. Ein Doppel-, Gruppen- und Reihenhaus zählt dabei ebenfalls als ein Gebäude, wenn es einen eigenen Zugang von aussen hat und wenn zwischen den Gebäuden eine senkrechte, vom Erdgeschoss bis zum Dach reichende tragende Trennmauer besteht (Art. 2 lit. b der Verordnung vom 9. Juni 2017 über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister [VGWR; SR 431.841]). Der Beschwerdegegner hat sich namentlich bei der Festlegung der Mindestanzahl von acht bewohnten Gebäuden in einer Kleinsiedlung für die Durchführung einer Einzelfallbeurteilung über das Vorliegen von vorläufigem Baugebiet an der weiter fortgeschrittenen Richtplananpassung zur Kleinsiedlungsanpassung im Kanton Thurgau orientiert.

### **E. 5.3**

Der Regierungsrat hat im angefochtenen Beschluss keinen Gebrauch von der Möglichkeit gemacht, den bundesrechtlichen Begriff des vorläufigen Baugebiets gemäss Art. 36 Abs. 3 RPG – im vorliegenden Zusammenhang – durch eine eigenständige kantonale Regelung unter Berücksichtigung von Art. 15 RPG zu präzisieren (vgl. dazu BGE 114 Ib 305 E. 5c/cc und 5c/ee). Für die von den Beschwerdeführern verlangte Zuweisung zum vorläufigen Baugebiet ist also erforderlich, dass die umstrittenen Kleinsiedlungen die Voraussetzungen der Auffangregelung von Art. 36 Abs. 3 RPG erfüllen, d. h. zum weitgehend überbauten Gebiet gehören ( VGr, 7. Dezember 2023, AN.2023.00014, E. 7.1 = BEZ 2024 Nr. 7).

### **E. 5.4**

Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets gemäss Art. 36 Abs. 3 RPG ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eng zu verstehen: Er umfasst im Wesentlichen nur den geschlossenen Siedlungsbereich und eigentliche Baulücken innerhalb dieses Bereichs (BGE 132 II 218 E. 4.1; BGr, 11. Oktober 2021, 1C\_635/2020, E. 3.4). Auch wenn der Grundsatz, das weitgehend überbaute Gebiet als Bauzone zu qualifizieren, nicht mehr explizit in Art. 15 RPG steht, behält er auch nach der RPG-Revision von 2012 seine Gültigkeit (vgl. Aemisegger/Kissling, Art. 15 N. 96). Das RPG knüpft am bestehenden baulichen Zustand an, d. h. an den vorhandenen Bauten und deren Nutzungsmöglichkeiten sowie – im Zusammenhang damit – unter anderem an der bereits erstellten Infrastruktur. Eine "weitgehende Überbauung" ist eine effektiv bewohnte und benutzte Häusergruppe, die zudem von derartiger Qualität (Siedlungsstruktur) ist, dass sie sinnvollerweise nur der Bauzone zugeteilt werden kann (vgl. BGE 116 Ia 197 E. 2b; BGr, 30. Oktober 2020, 1C\_231/2019, E. 2.3). Landwirtschaftliche Bauten sind nur ausnahmsweise für die Bejahung eines Siedlungscharakters ausschlaggebend; dafür genügt es nicht, dass eine Häusergruppe ihre landwirtschaftliche Funktion verloren hat (vgl. BGE 132 II 218 E. 4.1; BGr, 17. Juni 2020, 1C\_442/2019, E. 4.2).

### **E. 5.5**

Gemäss Ziffer 3.1.b der in den Verfahrensakten befindlichen Arbeitshilfe des Bundesamts für Raumentwicklung zu Weilerzonen von 2014 haben gewisse Kantone bisher Weiler

dahingehend definiert, dass sie maximal 10, 12 oder 15 bewohnte Gebäude aufweisen dürfen, und Siedlungen mit mehr Wohnbauten den Bauzonen zugewiesen. Nach dieser Arbeitshilfe darf jedoch nicht ohne nähere Prüfung davon ausgegangen werden, dass eine Häusergruppe mit mehr als 10, 12 oder 15 Wohnbauten automatisch die Voraussetzungen von Art. 15 RPG erfülle. Das Vorhandensein einer Siedlungsqualität bzw. Siedlungsstruktur und der dafür üblichen Infrastruktur bildet ein wichtiges Kriterium für die Annahme von Baugebiet (vgl. BGr, 30. Oktober 2020, 1C\_231/2019, E. 2.3). Der Regierungsrat hat die untere Schwelle für eine Einzelfallbeurteilung zur vorläufigen Baugebietszuweisung einer Kleinsiedlung bei mindestens 8 bewohnten Gebäuden vor dem Hintergrund der angeführten Richtwerte der Arbeitshilfe des Bundesamts für Raumentwicklung und dem Verbot von Kleinstbauzonen (dazu vorne E. 3.3) relativ tief angesetzt. Es ist aber nicht rechtsverletzend, wenn die qualitative Einzelfallbeurteilung einer Kleinsiedlung bei der Fallgruppe mit 8 bis 19 bewohnten Gebäuden anhand des oben bei E. 5.2 erwähnten Zusatzkriteriums der Prägung und des Erscheinungsbilds erfolgt. Dabei wurden die Unterkriterien Anzahl Landwirtschaftsbetriebe, Anzahl Gewerbebetriebe, Verhältnis von Wohngebäuden zu Nichtwohngebäuden/Ökonomiebauten, Neubauten seit 1972 (ohne Ersatzbauten) und deren Bauart, ÖV (öffentlicher Verkehr)-Erschliessung, Art der Umgebungsgestaltung (u. a. Zäune, Vorplätze, Tierhaltung) betrachtet. Das genannte Zusatzkriterium und die dazugehörigen Unterkriterien konkretisieren die Siedlungsstruktur und nicht primär die visuelle Erscheinung der Kleinsiedlung. Da landwirtschaftliche Bauten (auch wenn sie mittlerweile diese Funktion verloren haben) nach Bundesrecht für die Bejahung des Siedlungscharakters ohnehin von untergeordneter Bedeutung sind, wurde mit dem fraglichen Zusatzkriterium auch das Vorhandensein solcher Gebäude nicht in allgemeiner Weise sachfremd berücksichtigt. Vielmehr ist diese Kriterienbildung gesamthaft als bundesrechtskonform zu erachten ( VGr, 7. Dezember 2023, AN.2023.00014, E. 7.3 = BEZ 2024 Nr. 7).

### **E. 6.1**

Die Kleinsiedlung Dübelsstein ist östlich des Ortsteils Gockhausen und südlich des Ortskerns von Dübendorf, in weitgehend unverbaubarer Umgebung, gelegen. Die lockere Bebauung der betroffenen Kleinsiedlung erstreckt sich entlang der Schlossstrasse, die nahe bei der Burgruine Dübelsstein endet. Dabei konzentrieren sich die meisten Bauten der Kleinsiedlung am Ende der Strasse. Ein grösseres Restaurant befindet sich sodann weiter südöstlich der anderen Bauten. Nördlich der Kleinsiedlung und rund um die Burgruine erstreckt sich Wald. Dübelsstein ist soweit ersichtlich nicht im KOBİ oder ISOS verzeichnet. Jedoch ist Dübelsstein im Kantonalen Inventar der Landschaftsschutzobjekte als Teil des Objekts "Kulturerbelandschaft Zürichberg" (Nr. 6008) aufgeführt. Weiter sind der Schlossweg und teilweise die Schlossstrasse im Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz (IVS; Objekt-Nr. 1032 und 1032.0.1) aufgeführt. Dübelsstein liegt sodann in einer archäologischen Schutzzone (Nr. 9.0; Inventarblätter abrufbar unter: [www.gis.zh.ch](http://www.gis.zh.ch) > Inventare, Schutzgebiete > Archäologische Zonen und Denkmalschutzobjekte, Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz IVS, Kantonales Inventar der Landschaftsschutzobjekte). Bei dem in den Akten liegenden Übersichtsplan wurden die bereits allgemein behandelten Beurteilungskriterien (vgl. vorne E. 5.5) tabellarisch bewertet. Dübelsstein weist gemäss dem Übersichtsplan sechs bewohnte Gebäude auf, die alle vor 1971 erbaut worden sind. Es ist ein Gastronomiebetrieb vorhanden. Das Siedlungsgebiet wurde als geschlossen, historisch gewachsen sowie ausreichend erschlossen für eine provisorische kantonale Weilerzone bewertet. Beim Zusatzkriterium

von mindestens acht bewohnten Gebäuden wurde dieses als nicht erfüllt betrachtet. Mit einer Zahl von sechs bewohnten Gebäuden erreicht die Kleinsiedlung die untere Schwelle von mindestens acht bewohnten Gebäuden für eine Einzelfallbeurteilung zur Zuweisung zum Baugebiet nicht (vgl. vorne E. 5.5). Insgesamt wurde eine Zuweisung zur provisorischen kantonalen Weilerzone als zweckmässig erachtet.

### **E. 6.2**

Das Vorhandensein eines historischen Siedlungsansatzes ist bei der betroffenen Kleinsiedlung nicht umstritten. Im Zwischenbericht (vgl. dazu vorne E. 5) wird erläutert, dass für die Annahme eines Siedlungszusammenhangs (bzw. eines geschlossenen Siedlungsgebiets) der Gebäudeabstand in der Regel nicht mehr als die Rufdistanz (20–30 m) betragen soll. Für diesen Massstab verweist der Zwischenbericht auf die oben in E. 5.5 erwähnte Arbeitshilfe des Bundesamts für Raumentwicklung (vgl. dazu VGr, 25. Januar 2024, AN.2023.00008, E. 8.3). Die Beschwerdeführenden bringen vor, dass das Gebäude auf Kat.-Nr. 03 als bewohntes Gebäude zu zählen und dies im Übersichtsplan falsch dargestellt sei. Das Gebäude auf Kat.-Nr. 03 im Perimeter ist gemäss GWR – abweichend vom Übersichtsplan – als Wohn- und Geschäftshaus mit teilweiser Wohnnutzung verzeichnet. Selbst der Beschwerdegegner räumt ein, dass dieses Gebäude bei der Anzahl bewohnter Gebäude zu berücksichtigen sei. Jedoch zählte der Beschwerdegegner zwei Gebäude auf dem Grundstück Kat.-Nr. 04. Dabei handelt es sich gemäss GWR lediglich um ein Gebäude mit zwei Wohnungen im Sinn von Art. 2 lit. b VGWR (vgl. vorne E. 5.2). Diese Wohnungen sind folglich für die Anzahl bewohnter Gebäude entgegen dem Übersichtsplan nicht doppelt zu zählen.

### **E. 6.3**

Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, dass die abgebrannten Häuser, die in der Vergangenheit möglicherweise bewohnten Gebäude sowie die bewilligten Umbauten von 1991 und 1994, welche aber nie ausgeführt wurden, ebenfalls zu berücksichtigen seien, trifft dies nicht zu. Massgebend für das vorliegende Beschwerdeverfahren sind die rechtmässig bestehenden Bauten im Urteilszeitpunkt (vgl. VGr, 6. Februar 2025, AN.2023.00012, E. 5.3). Wesentlich ist, ob die Gebäude im GWR als Gebäude mit Wohnnutzung verzeichnet sind oder nicht (vorne E. 5.2). Der ins Feld geführte Häuserbrand hat offenbar vor 1940 stattgefunden. In dieser Hinsicht braucht ein Anspruch auf Wiederaufbau bzw. ein Brandstattrecht vorliegend nicht geprüft zu werden, zumal auch die Gültigkeit der ungenutzten Baubewilligungen von 1991 und 1994 für Um- und Ersatzbauten, die sich teilweise auf eine diesbezügliche "Rekonstruktion" bezogen, gemäss § 322 PBG längst abgelaufen ist. Die Beschwerdeführer machen sodann geltend, dass die Kleinsiedlung lediglich 1,1 km Luftlinie von der Zürcher Stadtgrenze und 2,5 km vom Stadtzentrum Dübendorf entfernt liege. Aus diesem Argument können sie jedoch nichts zu ihren Gunsten ableiten, liegen jene Siedlungsgebiete doch weit ausserhalb eines massgeblichen Siedlungszusammenhangs.

### **E. 6.4**

Aufgrund der Angaben der öffentlich zugänglichen Daten im GWR ist der Übersichtsplan dahingehend zu präzisieren, dass insgesamt sechs bewohnte Gebäude als relevant für die Kleinsiedlung Dübelsstein zu betrachten sind. Damit erübrigt sich eine Einzelfallbetrachtung, zumal die Kleinsiedlung den erforderlichen Schwellenwert von acht Gebäuden nicht überschreitet (vgl. vorne E. 5.5). Dasselbe würde gelten, wenn auf die vom

Beschwerdegegner zugestandene Zahl von sieben bewohnten Gebäuden abgestellt würde.

#### **E. 6.5**

Nach dem Gesagten ist nicht anzunehmen, dass Dübelstein sinnvollerweise einzig einer Bauzone zugewiesen werden kann. Dies umso weniger, als sich die Kleinsiedlung in einem landschaftlich sensiblen Gebiet befindet (vgl. vorne E. 6.1). Im Rahmen des dem Regierungsrat zustehenden planerischen Ermessens ist es sachgerecht, diese Kleinsiedlung der provisorischen kantonalen Weilerzone zuzurechnen. Die dagegen gerichteten Sachverhalts- und Rechtsrügen der Beschwerdeführer gehen fehl. In Anbetracht dieser Würdigung und mit Blick auf das planerische Ermessen des Regierungsrates (vorne E. 2) rechtfertigt es sich nicht, die VKaB durch einen zusätzlichen Paragraphen dahingehend zu ergänzen, dass den historischen Gegebenheiten einer Siedlung gebührend Rechnung getragen werden könne. Der Eventualantrag der Beschwerdeführer ist folglich abzuweisen.

#### **E. 7.1**

In einer weiteren Rüge kritisieren die Beschwerdeführer, dass § 7 VKaB Neubauten in der provisorischen kantonalen Weilerzone für unzulässig erklärt (Satz 1). Diese Bestimmung regelt zusätzlich, dass von diesem Verbot betriebsnotwendige landwirtschaftliche Neubauten sowie Kleinbauten und Anbauten ausgenommen sind, soweit die Nutzung nicht in bestehenden Gebäuden untergebracht werden kann (Satz 2). Die Beschwerdeführer machen geltend, Neubauten in Weilerzonen seien vom Bundesrecht her nicht von vornherein untersagt. Sie werfen dem Beschwerdegegner vor, den Handlungsspielraum für eine verhältnismässige Zulassung von Neubauten in Weilern nicht wahrgenommen zu haben.

#### **E. 7.2**

Bei Weilerzonen nach Art. 33 RPV handelt es sich um Nichtbauzonen, bei denen zwar bestehende Bauten im Rahmen des Schutzzwecks weitergehend als nach Art. 24 ff. RPG umgebaut und erweitert werden können; Neubauten sind aber grundsätzlich unzulässig (vgl. BGE 145 II 83 E. 4.1 und 4.2; BGr, 23. November 2022, 1C\_35/2022, E. 4.1.1 sowie oben E. 3.1). Im Übrigen wurde die Unzulässigkeit von Neubauten in Weilerzonen bereits in Pt. 2.2.2 des Richtplantexts festgehalten. § 7 VKaB ist Bestandteil der angefochtenen Übergangsordnung. Wenn dabei ein Neubauverbot statuiert und dieses mit den angeführten Ausnahmemöglichkeiten ergänzt wird, so bewegt sich eine solche provisorische Regelung in sachgerechter Weise im bundesrechtlichen Rahmen (VGr, 7. Dezember 2023, AN.2023.00015, E. 10.2). Die Rügen der Beschwerdeführer sind auch in diesem Punkt nicht stichhaltig.

#### **E. 8**

Vom 1. Dezember 2023 bis zum 15. März 2024 hat die öffentliche Auflage zur Teilrevision des kantonalen Richtplans und zur damit verbundenen PBG-Teilrevision im Hinblick auf die Kleinsiedlungsthematik im kantonalen Amtsblatt stattgefunden (ABl 2023-12-01; Meldungsnummer RP-ZH01-0000000331). Wie aus den veröffentlichten Unterlagen hervorgeht, wurde im Rahmen dieser Vorlage die Zuteilung der einzelnen Kleinsiedlungen im Nachgang zum Beschluss der VKaB nochmals überprüft. Diese Vorlage schlägt vor, auf Stufe der Richtplanung die Kleinsiedlung Dübelstein als Weiler und damit als Nichtsiedlungsgebiet zu bezeichnen. Bei der damit zur Debatte gestellten möglichen neuen Festlegung des Siedlungsgebiets handelt es sich um einen planerischen Akt, welcher insbesondere den Anforderungen von Art. 8a in Verbindung mit Art. 15 RPG zu

entsprechen hat. Die Sachgerechtigkeit der vorliegend angefochtenen Übergangsordnung, die sich bei den einzelnen Kleinsiedlungen nach Art. 36 Abs. 3 RPG richtet (vgl. vorne E. 5), wird durch allenfalls davon abweichende Anträge für die künftige Anpassung der Richtplanung nicht infrage gestellt. Im vorliegenden Zusammenhang braucht daher nicht weitergehend auf die am 1. Dezember 2023 aufgelegte Vorlage eingegangen zu werden. Sodann gehen die Argumente der Beschwerdeführer fehl, wonach die angefochtene Übergangsordnung die Richtplanung präjudiziere und somit der Richtplanung eine unzulässige Grundeigentümergebindlichkeit zukomme, was gegen die Rechtsweggarantie verstosse.

## **E. 9**

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 sowie § 14 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihnen bei diesem Verfahrensausgang nicht zu (vgl. § 17 Abs. 2 VRG).

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