

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00005 vom 6. Februar 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-02-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_AN.2023.00005](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2023.00005)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00005 du 6 février 2025

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00005 del 6 febbraio 2025

## Regeste

Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen | [Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen (VKaB). Die Kleinsiedlung Hübscheren wurde provisorisch der kantonalen Landwirtschaftszone zugewiesen. Umstritten ist, ob Hübscheren - allenfalls im Rahmen einer Gesamtbetrachtung mit der nahegelegenen grösseren Kleinsiedlung Herferswil - provisorisch dem Baugebiet zugewiesen hätte werden müssen.] Die VKaB kategorisiert die Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets gemäss dem kantonalen Richtplan grundsätzlich anhand der Anzahl bewohnter Gebäude als kleinere Gebäudegruppen, Weiler und grössere aussenliegende Ortsteile. Künftig sollen Letztere einer Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG, Weiler einer (neuen) Weilerzone nach Art. 18 RPG i.V.m. Art. 33 RPV sowie kleinere Gebäudegruppen der Landwirtschaftszone gemäss § 36 PBG zugewiesen werden. Im Einklang damit erfolgt mit der Anführung von Kleinsiedlungen in Form kleiner Gebäudegruppen in Anhang 2 VKaB, in der Kategorie Weiler in Anhang 1 VKaB sowie in Form von grösseren aussenliegenden Ortsteilen in Anhang 2 VKaB die provisorische Zuweisung der entsprechenden Kleinsiedlungen zur kantonalen Landwirtschaftszone (§ 2 Abs. 2 VKaB), zur provisorischen Weilerzone (§ 2 Abs. 1 VKaB) und zum vorläufigen Baugebiet (E. 3.3). Rechtmässigkeit des raumplanungsrechtlichen Vorgehens, Kleinsiedlungen mit weniger als fünf bewohnten Gebäuden vorläufig der kantonalen Landwirtschaftszone zuzuweisen (E. 4.3). Hübscheren weist vier bewohnte Gebäude auf, weshalb die Zuweisung zur provisorischen Landwirtschaftszone korrekt ist (E. 4.4). Zwischen Hübscheren und der nahegelegenen Kleinsiedlung Herferswil, welche in der VKaB als grösserer aussenliegender Ortsteil kategorisiert wurde, besteht eine räumliche Zäsur. Der Regierungsrat durfte die beiden Kleinsiedlungen deshalb getrennt voneinander beurteilen (E. 4.5). Dass Hübscheren nicht im Rahmen eines "Bauzonenanschlusses" dem vorläufigen Baugebiet zugewiesen wurde, ist schon deshalb nicht zu beanstanden, weil Hübscheren nicht an dasentsprechende provisorische Baugebiet grenzt (E. 4.6.1). Auch besteht zwischen den beiden Kleinsiedlungen kein hinreichender Siedlungszusammenhang (E. 4.6.2-4). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung AN.2023.00005 Urteil der 3. Kammer vom 6. Februar 2025 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen 1. A, 2. B, 3. C, 4. D, 5. E, alle vertreten durch RA F, Beschwerdeführende, 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.). Sie erarbeitete eine Vernehmlassungsvorlage zu einer Übergangsregelung zu den Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen. Die Vernehmlassungsfrist dauerte vom 22. August bis zum 23. September 2022. Der Regierungsrat des Kantons Zürich erliess am 7. März 2023 als derartige Übergangsordnung 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 nach Art. 33 RPV festgesetzt (§ 2 Abs. 1 VKaB). Die in Anhang 2 aufgeführten rund 25 Kleinsiedlungen (mit Objektblättern) werden als provisorische kantonale Landwirtschaftszonen nach § 36 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) festgesetzt (§ 2 Abs. 2 VKaB). Zu den in Anhang 3 aufgelisteten rund 100 Kleinsiedlungen legt die Verordnung fest, dass es sich um solche innerhalb der Bauzonen handelt, auf welche die VKaB nicht anwendbar ist (vgl. § 1 Abs. 2 VKaB). Der regierungsrätliche Beschluss vom 7. März 2023 wurde mit der Verordnung am 17. März 2023 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert (ABI 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 14. Januar 2025). C. Die zur politischen Gemeinde Mettmenstetten gehörige Kleinsiedlung "Hübscheren" besteht aus den Gebäuden Hübscheren a–h; sie wird in Anhang 2 der VKaB aufgeführt und mithin provisorisch einer kantonalen Landwirtschaftszone nach § 36 PBG zugewiesen (§ 2 Abs. 2 VKaB in Verbindung mit Anhang 2). A ist die Eigentümerin des im Zonenperimeter gelegenen Grundstücks Kat.-Nr. 01 mit den Gebäuden Hübscheren b, d, f und h. Das teilweise im Zonenperimeter gelegene Grundstück Kat.-Nr. 02 mit dem Gebäude Hübscheren a gehört B und C. D und E sind schliesslich die Eigentümer der vom Zonenperimeter erfassten Grundstücke Kat.-Nrn. 03, 04 und 05, auf welchen die Gebäude Hübscheren c, e und g stehen. Südwestlich der Kleinsiedlung Hübscheren befindet sich die ebenfalls zur politischen Gemeinde Mettmenstetten gehörige Kleinsiedlung "Herferswil". Diese wird in Anhang 3 der VKaB aufgeführt und mithin einer vorläufigen Bauzone zugewiesen. II. A, B, C, D und E fochten am 17. April 2023 gemeinsam den regierungsrätlichen Beschluss vom 7. März 2023 beim Verwaltungsgericht an. Sie beantragten im Wesentlichen, unter

Entschädigungsfolge sei der Beschluss dahingehend zu ändern, dass die Kleinsiedlung Hübscheren aus Anhang 2 der VKaB entfernt und "als Bauzonenanschluss zur Bauzone 'Herferswil' " dem Anhang 3 der VKaB beigefügt werde. Die Baudirektion beantragte am 16. Mai 2023 namens des Regierungsrats sowie unter Beilage eines Mitberichts des kantonalen Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 15. Mai 2023, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. In formeller Hinsicht ersuchte sie um Entzug der aufschiebenden Wirkung. A, B, C, D und E hielten in ihrer Replik vom 15. Juni 2023 an ihren Begehren fest und sprachen sich gegen einen Entzug der aufschiebenden Wirkung aus. Mit Präsidialverfügung vom 11. Juli 2023 wies das Verwaltungsgericht das Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab. Am 22. August 2023 liess sich die Baudirektion unter Beilage eines Mitberichts des ARE vom 21. August 2023 erneut zur Sache vernehmen. A, B, C, D und E verzichteten implizit auf weitere Äusserung. 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 zur Überprüfung von Anordnungen, einschliesslich raumplanungsrechtlichen 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).
- 1.2.2 Der angefochtene Beschluss schafft provisorische kantonale Zonenordnungen für bezeichnete Gebiete und enthält dazu Nutzungs- und Verfahrensregelungen. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts stellt nicht jede raumplanungsrechtliche Regelung eine Anordnung im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a VRG dar. Es entscheidet über Beschwerden gegen Raumpläne in der Regel in Dreierbesetzung, wenn es sich um eine Einzelaktanfechtung handelt, hingegen in Fünferbesetzung, wenn es sich beim Anfechtungsgegenstand um einen Erlass handelt (abstrakte Normenkontrolle). 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).
- 1.2.3 Vorliegend ist zu berücksichtigen, dass Art. 14 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2 und 3 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) nutzungsplanerische Festlegungen der Sache nach den Regeln der Einzelaktanfechtung unterstellt. Als solche werden Rechtsakte qualifiziert, mit denen das Gemeinwesen die zulässige Nutzung von Grundstücken (nach Art, Ort und Mass) im Detail

und verbindlich regelt, wobei einzelnen Teilen eines Gebiets eine bestimmte Nutzung zugewiesen wird; ihnen gleichgestellt werden die mit einem Zonenplan derart eng verbundenen Bauvorschriften, dass sie als Teil desselben betrachtet werden müssen. Im Unterschied dazu umschreiben raumplanungsrechtliche Erlasse die Art oder das Mass der Nutzung allgemein und abstrakt (zonenübergreifend; z. B. Ästhetikklauseln) oder knüpfen an die persönliche Situation der Einwohnerinnen und Einwohner an (vgl. zum Ganzen BGE 147 II 300 E. 2.3 mit Hinweisen; Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht – in a nutshell, 4. A., Zürich etc. 2021, S. 292 f.). Im Hinblick auf die Kleinsiedlungsverordnung des Thurgauer Regierungsrats vom 12. Mai 2020 (RB TG 700.3) gelangte das Bundesgericht zum Ergebnis, dass sie nicht als kantonaler Erlass im Sinn von Art. 82 lit. b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110), sondern als Nutzungsplan (Art. 14 RPG) zu qualifizieren sei (BGE 147 II 300 E. 3).

1.2.4 Mit dem angefochtenen Rechtsakt werden Art oder Mass der Nutzung nicht allgemein und abstrakt bzw. unter Anknüpfung an die persönliche Situation der Einwohnerinnen und Einwohner geregelt. Der Beschluss enthält übergreifende Festlegungen zum Siedlungstypus der Kleinsiedlungen, und er weist einen hybriden Charakter als Verordnung und gleichzeitig auch 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 RPG 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 PBG 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 Beschwerdeführenden sind allesamt (Mit-)Eigentümer eines Grundstücks im Zonenperimeter der Kleinsiedlung Hübscheren und somit befugt, sich gegen die angefochtene Verordnung hinsichtlich der jeweiligen Parzelle zu wehren. Angesichts des Ausgangs des vorliegenden Verfahrens muss nicht erörtert werden, inwiefern die Beschwerdeführenden legitimiert sind, eine Aufhebung bzw. Änderung der im Streit liegenden Verordnung für die ganze Kleinsiedlung, das heisst auch für Liegenschaften von Drittpersonen zu verlangen.

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

2. Soweit der angefochtene Beschluss einen Nutzungsplan bildet (Art. 14 RPG; vgl. dazu oben E. 1.2), unterliegt er 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 [Praxiskommentar Nutzungsplanung], 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; 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**

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 Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern wie den Beschwerdeführenden 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 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 RPG 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, 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 der

Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101); in dieser Hinsicht verhält es sich parallel zur vom Regierungsrat des Kantons Thurgau erlassenen Kleinsiedlungsverordnung vom 12. Mai 2020 (zu Letzterer vgl. BGr, 23. November 2022, 1C\_35/2022, E. 5.1 f.). 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 Grundrechte von Grundeigentümern. Im Übrigen wird weder von den Beschwerdeführenden 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. Ausserdem nimmt der angefochtene Beschluss die gebotenen Anpassungen weder bei den raumplanungsrechtlichen Gesetzesbestimmungen und dem Richtplan auf kantonaler Ebene noch bei den Ortsplanungen auf kommunaler Ebene vorweg. Insgesamt wahrt der angefochtene Beschluss den Delegationsrahmen von Art. 36 Abs. 2 RPG.

### **E. 3.2**

Eine allgemeine Regelung zu den Kriterien für die Zuweisung der Kleinsiedlungen zu den verschiedenen Anhängen weist der angefochtene Beschluss nicht 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 "Überprüfung Kleinsiedlungen im Kanton Zürich" vom 27. Oktober 2022 (nachfolgend: 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, Praxiskommentar Nutzungsplanung, Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung N. 52).

### **E. 3.3**

Im oben in E. 3.2 angesprochenen Zwischenbericht wird erläutert, dass zwischen folgenden drei Kategorien bzw. Formen von Kleinsiedlungen unterschieden werde: kleinere Gebäudegruppen, Weiler und grössere aussenliegende Ortsteile. Künftig sollten Letztere einer Bauzone nach Art. 15 RPG, Weiler einer (neuen) Weilerzone nach Art. 18 RPG in Verbindung mit Art. 33 RPV sowie kleinere Gebäudegruppen der Landwirtschaftszone gemäss § 36 PBG zugewiesen werden. Im Einklang dazu erfolgt mit der Anführung von Kleinsiedlungen in Form von kleineren Gebäudegruppen in Anhang 2 VKaB, in der Kategorie Weiler in Anhang 1 VKaB sowie in Form von grösseren aussenliegenden Ortsteilen in Anhang 3 VKaB die provisorische Zuweisung der entsprechenden Kleinsiedlungen zur kantonalen Landwirtschaftszone (§ 2 Abs. 2 VKaB), zur provisorischen Weilerzone (§ 2 Abs. 1 VKaB) und zum vorläufigen Baugebiet. Der Zwischenbericht legt sodann unter Verweis auf eine Arbeitshilfe des Bundesamts für Raumentwicklung zu den Weilerzonen vom 15. Dezember 2014 dar, dass bei historisch

gewachsenen Kleinsiedlungen eine untere Schwelle für die Zuweisung zur provisorischen Weilerzone von mindestens fünf bewohnten Gebäuden angenommen werde. Weiter wird erläutert, dass für das Vorliegen eines Weilers im Sinn von Art. 33 RPV eine klare räumliche Trennung von der nächsten Hauptsiedlung vorausgesetzt wird. Eine solche Zäsur könne sich entweder aus einer eindeutigen räumlichen Distanz oder aus topografischen Gründen (wie durch einen Wald, eine grössere Infrastrukturanlage, ein Tobel oder einen Hügel) ergeben. Ausserdem wird im Zwischenbericht auf das Kriterium des Siedlungszusammenhangs (bzw. eines geschlossenen Siedlungsbilds) eingegangen. In dieser Hinsicht soll der Gebäudeabstand in der Regel nicht mehr als die Rufdistanz (20–30 m) betragen (vgl. dazu VGr, 25. Januar 2024, AN.2023.00008, E. 8.3). Diese Kriterien konkretisieren in zulässiger Weise die Vorgabe der Rechtsprechung, dass die betroffene Häusergruppe von der Hauptsiedlung räumlich klar getrennt sein muss (vgl. BGr, 23. November 2022, 1C\_35/2022 E. 4.1.1). Gemäss dem Zwischenbericht komme ab mindestens acht bewohnten Gebäuden eine Zuweisung zum vorläufigen Baugebiet aufgrund einer Einzelfallbeurteilung in Betracht. Kleinsiedlungen mit mindestens zwanzig bewohnten Gebäuden wurden nach dem Zwischenbericht ohne vertiefte Überprüfung dem vorläufigen Baugebiet zugeschlagen (Maja Saputelli, Kleinsiedlungen ausserhalb des Siedlungsgebiets, in pbg-aktuell 2/2023, S. 5 ff., 9 f.). Als Bezugsgrösse für die Zahl der Wohngebäude wurde das eidgenössische Gebäude- und Wohnregister (GWR) einbezogen. Danach ist nicht ohne Weiteres die Anzahl Wohneinheiten massgebend, sondern der Gebäudebegriff. Ein Doppel-, Gruppen- oder Reihenhauses 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]).

#### **E. 4.1**

Die Kleinsiedlung Herferswil ist nordöstlich des Hombergs in weitgehend unverbauter Umgebung gelegen. Unweit davon befindet sich in nordöstlicher Richtung und tiefer gelegen die Kleinsiedlung Hübscheren, welche sich entlang der Jonen erstreckt und von dieser sowie der zum kantonalen Strassennetz gehörenden Jonentalstrasse durchschnitten wird. Die Gebäude Hübscheren b, d, f und h befinden sich östlich der Jonentalstrasse. Nach dem GWR handelt es sich bei dabei um zwei Gebäude mit Wohnnutzung (Hübscheren b und f) sowie zwei landwirtschaftliche Betriebsgebäude ohne Wohnnutzung (Hübscheren d und h). Zwischen der Jonentalstrasse und der Jonen steht das Gebäude Hübscheren a, welches das GWR als ein solches mit Wohnnutzung ausweist. Nördlich dieses Gebäudes zweigt die nach Herferswil führende Herferswilerstrasse, eine Gemeindestrasse, von der Jonentalstrasse ab. Zwischen dieser und der Jonen befinden sich die Gebäude Hübscheren e und g, welche als sonstige Hochbauten ohne Wohnnutzung ausgewiesen werden, sowie das Gebäude Hübscheren c mit Wohnnutzung. Insgesamt umfasst die Kleinsiedlung Hübscheren mithin vier bewohnte Gebäude.

#### **E. 4.2**

Für die Kleinsiedlung Hübscheren werden im zugehörigen Übersichtsplan die Kriterien der historisch gewachsenen Siedlung, der geschlossenen Einheit, der räumlichen Zäsur zu anderen Siedlungen sowie der ausreichenden Erschliessung ohne nähere Beurteilung als erfüllt betrachtet. Da Hübscheren indes nur vier bewohnte Gebäude umfasse, wurde es – als kleinere Gebäudegruppe – provisorisch der kantonalen Landwirtschaftszone zugeteilt.

#### **E. 4.3**

Die untere Schwelle von fünf bewohnten Gebäuden für eine (vorläufige) Weilerzone ergibt sich aus dem Bundesrecht bzw. aus der Rechtsprechung zu Art. 33 RPV, die insoweit u. a. eine als geschlossene Einheit in Erscheinung tretende Baugruppe von mindestens fünf bis zehn ursprünglich bewohnten Gebäuden voraussetzt (BGr, 23. November 2022, 1C\_35/2022, E. 4.1.1). Die untere Grenzziehung für die provisorische kantonale Weilerzone im angefochtenen Beschluss ist daher nicht zu beanstanden. Entsprechend ist auch nichts daran auszusetzen, dass Kleinsiedlungen mit einem bis vier bewohnten Gebäuden gemäss dem Zwischenbericht der Kategorie der kleineren Gebäudegruppen bzw. mit dem angefochtenen Beschluss provisorisch der Landwirtschaftszone zugewiesen wurden.

#### **E. 4.4**

Die Beschwerdeführenden räumen ein, dass in Hübscheren nur vier bewohnte Gebäude bestehen. Sie bringen auch nicht vor, dass die Zuordnung zur provisorischen Landwirtschaftszone insoweit fehlerhaft sei. Sie machen vielmehr geltend, Hübscheren und Herferswil seien in derselben Zeitperiode entstanden und hätten seit jeher einen Bezug zueinander aufgewiesen. Hübscheren habe insbesondere aufgrund einer heute nicht mehr in Betrieb stehenden Mühle und einer Sägerei eine gewerbliche Funktion und damit für beide Siedlungen Zentrumsfunktion gehabt. Letztere habe sich auch aus der damaligen Sennerei, der ehemaligen Trotte, der ehemaligen Schleiferei und einer mutmasslichen Seidenspinnerei und den damit verbundenen gewerblichen Nutzungen in Hübscheren ergeben. Hübscheren sei daher zu Unrecht als allein stehende Siedlung betrachtet worden. Es stelle bei richtiger Betrachtung bzw. "historisch und heute funktional" einen Ortsteil von Herferswil dar und hätte als solcher aufgrund des Bezugs zu Herferswil in die dortige (provisorische) Bauzone einbezogen bzw. dieser zugewiesen werden müssen. Der Zwischenbericht sehe denn auch vor, dass kleinere Häusergruppen, welche einen Bezug zu einer angrenzenden Bauzone im Siedlungsgebiet aufwiesen, einer Bauzone zugewiesen werden könnten.

#### **E. 4.5**

Entgegen den Beschwerdeführenden ist nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdegegner Hübscheren und Herferswil je für sich beurteilt bzw. einer Kleinsiedlungskategorie zugewiesen hat: Während den entsprechenden Häusergruppen in Herferswil und Hübscheren (je für sich) ein geschlossenes Siedlungsbild zugemessen werden kann, fehlt es an einem solchen Siedlungszusammenhang zwischen den beiden Kleinsiedlungen. Wie auch die Beschwerdeführenden anerkennen, sind die Bauten von Hübscheren mindestens 80 m (Luftlinie) von jenen in Herferswil entfernt, was deutlich über der für die Annahme eines Siedlungszusammenhangs erforderlichen Rufdistanz von 20 bis 30 m liegt. Es ist raumplanungsrechtlich schon deshalb nicht zu beanstanden, dass die beiden Kleinsiedlungen getrennt voneinander beurteilt wurden (vgl. VGr, 25. Januar 2023, AN.2023.00007, E. 5.3). Der Abstandsbereich zwischen Hübscheren und Herferswil wird landschaftlich noch dadurch verstärkt, dass Herferswil auf einer schwach ausgebildeten Hangterrasse zwischen dem Homberg und der Jonen liegt, während Hübscheren tiefer bzw. am Fluss liegt (vgl. dazu die Informationen des digitalen Höhenmodells 2021/22 ZH im GIS-Browser). Zwischen den Siedlungen verläuft sodann die Herferswilerstrasse und besteht Landwirtschaftsgebiet, welches gemäss den Beschwerdeführenden als Weidefläche genutzt wird. Diese räumliche Zäsur wird durch die historische Siedlungsentwicklung nicht

entkräftet. Im Gegenteil zeigen etwa die von den Beschwerdeführenden angerufenen historischen Karten, dass die beiden Siedlungen auch in der Vergangenheit kein übergreifendes geschlossenes Siedlungsbild aufwiesen.

#### **E. 4.6**

Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, die Kleinsiedlung Hübscheren sei aufgrund ihres Bezugs zu Herferswil der dortigen vorläufigen Bauzone zuzuweisen, ist ergänzend zum soeben in E. 4.5 Ausgeführten zu berücksichtigen, was folgt:

##### **E. 4.6.1**

Der Zwischenbericht sieht in der Tat vor, dass Kleinsiedlungen, welche einen Bezug zu einer "angrenzenden Bauzone im Hauptsiedlungsgebiet" aufweisen, im Rahmen eines sogenannten "Bauzonenanschlusses" einer Bauzone zugeteilt werden können. Die für die Kleinsiedlung Hübscheren ausgeschiedene provisorische Landwirtschaftszone grenzt indes nicht an das (provisorische) Siedlungsgebiet von Herferswil, sondern wird praktisch vollständig von der kantonalen Landwirtschaftszone umschlossen. Schon deshalb ist nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdegegner von der im Zwischenbericht vorgesehenen Möglichkeit der ausnahmsweisen Zuteilung einer Kleinsiedlung zu einer benachbarten Bauzone keinen Gebrauch gemacht hat. Hinzu kommt Folgendes:

##### **E. 4.6.2**

Für eine Zuweisung zum vorläufigen Baugebiet ist im vorliegenden Zusammenhang erforderlich, dass eine Kleinsiedlung die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 3 RPG erfüllt, das heisst, zum weitgehend überbauten Gebiet gehört (BEZ 2024 Nr. 7, E. 7.1). 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 Gebiets (BGE 132 II 218 E. 4.1; BGr, 21. 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 doch auch nach der RPG-Revision von 2012 seine Gültigkeit (vgl. Aemisegger/Kissling, Art. 15 N. 96). Das RPG knüpft an den bestehenden baulichen Zustand an, das heisst an den vorhandenen Bauten und deren Nutzungsmöglichkeiten sowie – im Zusammenhang damit – 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). Für eine bundesrechtskonforme Handhabung des erwähnten Instruments des "Bauzonenanschlusses", dessen grundsätzliche Zulässigkeit hier nicht geprüft zu werden braucht, ist nach dem soeben Dargelegten unter dem gemäss dem Zwischenbericht hierfür erforderlichen "Bezug" zur Bauzone ein hinreichender aktueller (nicht historischer) Siedlungszusammenhang zwischen der Kleinsiedlung und dem (vorläufigen) Baugebiet zu verstehen bzw. zu fordern. Die von den Beschwerdeführenden angeführte historische Bedeutung von Hübscheren für Herferswil vermag daher von vornherein keinen hinreichenden Bezug zwischen den beiden Kleinsiedlungen zu begründen. Auf die entsprechenden Vorbringen ist nicht näher einzugehen.

### **E. 4.6.3**

Der Beschwerdegegner erachtete die bundesrechtlichen Voraussetzungen für eine Zuweisung zum vorläufigen Baugebiet bei der Kleinsiedlung Herferswil aufgrund der Anzahl bewohnter Gebäude ohne nähere Prüfung als erfüllt. Ob dies zu Recht geschehen sei, braucht – wie sich noch weiter zeigen wird – mangels eines im Sinn des soeben Dargelegten hinreichenden Bezugs von Hübscheren zu Herferswil vorliegend nicht näher geprüft zu werden.

### **E. 4.6.4**

Die Beschwerdeführenden machen sinngemäss und weitgehend unsubstanziert geltend, Hübscheren habe auch in der heutigen Zeit noch gewerblichen Charakter und aufgrund dessen eine "Zentrumsfunktion" (auch) für Herferswil. Namentlich bestünden in Hübscheren folgende Gewerbebetriebe: eine Gesundheitspraxis, ein Vertrieb von Gesundheitsprodukten, ein Metallbaubetrieb und ein Produzent für Veloteile. Gemäss der in der Beschwerde angeführten Homepage des Metallbaubetriebs befindet sich dessen Werkstatt in Urdorf; (nur) das "Büro" wird in Hübscheren geführt, wo sich gemäss der öffentlich (unter [www.zefix.ch](http://www.zefix.ch)) einsehbaren Informationen auch das Domizil der fraglichen GmbH befindet (Website besucht am 16. Januar 2025). Auch der Internetauftritt des Veloteilehändlers weist nicht darauf hin, dass in Hübscheren Produktions- oder Verkaufsräumlichkeiten bestünden (Website besucht am 16. Januar 2025). Ohnehin vermöchte eine punktuelle landwirtschaftsfremde Gewerbenutzung weder die landwirtschaftliche Prägung von Hübscheren aufzuheben noch einen (hinreichenden) Siedlungszusammenhang mit Herferswil zu begründen. Auch die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführenden sind nicht geeignet, einen solchen Siedlungszusammenhang darzutun. Namentlich genügen dafür weder die angeführte Strassensignalisation noch der Umstand, dass die Bauten von Herferswil von Hübscheren aus sichtbar sein mögen.

### **E. 4.7**

Schliesslich kann den Beschwerdeführenden mit Blick auf das oben in E. 4.6.2 und 4.6.4 Ausgeführte nicht gefolgt werden, soweit sie sinngemäss einen eigenständigen Siedlungscharakter von Hübscheren geltend machen und daraus einen Anspruch auf Zuweisung zum vorläufigen Baugebiet ableiten wollen. Zwar stammt die Grundnutzungsordnung der Gemeinde Mettmenstetten (samt dem Kernzonenplan Herferswil/Hübscheren) im Wesentlichen aus dem Jahr 2019 und ist damit jünger als der Richtplan 2015. Obwohl bei dieser Sachlage Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes und der Planbeständigkeit ein hohes Gewicht zukommt (BEZ 2024 Nr. 7, E. 6.2), vermögen diese den wenig ausgeprägten Charakter von Hübscheren als Siedlungsgebiet dennoch nicht aufzuwiegen. Vor diesem Hintergrund ändert der bisherige kommunale Nutzungsplan nichts daran, dass für die Kleinsiedlung Hübscheren bei objektiver Betrachtung keine begründete Erwartung einer Qualität als allgemeines Siedlungsgebiet anzunehmen ist (vgl. dazu BGE 132 II 218 E. 6.1). Zumindest im Rahmen der angefochtenen Übergangsordnung kommt der Einstufung als grundsätzliches Nichtbaugebiet der Vorrang zu (vgl. VGr, 7. Dezember 2023, AN.2023.00015, E. 8.5 und 9.5). Sodann stünde auch ein fehlender Bezug der hier interessierenden Kleinsiedlung zu landwirtschaftlichen Nutzungen vor dem Hintergrund der Lage im Landwirtschaftsgebiet gemäss kantonalem Richtplan einer provisorischen Zuteilung zur Landwirtschaftszone nicht entgegen (VGr, 24. Oktober 2024, AN.2023.00010, E. 10.3).

#### **E. 4.8**

Nach dem Gesagten ist bei einer Gesamtbetrachtung nicht anzunehmen, dass die umstrittene Kleinsiedlung Hübscheren sinnvollerweise einer vorläufigen Bauzone zugewiesen hätte werden sollen. Auch im Rahmen einer Abwägung der von den Beschwerdeführenden ins Feld geführten Interessen und entgegenstehender plansichernder Interessen ist unter Beachtung des dem Beschwerdegegner zustehenden planerischen Ermessens nicht zu beanstanden, dass dieser den plansichernden Interessen den Vorrang eingeräumt und die Kleinsiedlung Hübscheren und somit auch die innerhalb des Zonenperimeters gelegenen Grundstücke der Beschwerdeführenden einer provisorischen kantonalen Landwirtschaftszone zugeteilt hat.

#### **E. 5**

Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

#### **E. 6**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 14 VRG). Eine Parteientschädigung ist ihnen nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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