

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00009 vom 24. Oktober 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-10-24, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_AN.2023.00009](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2023.00009)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00009 du 24 octobre 2024

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00009 del 24 ottobre 2024

## Regeste

Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen | [Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen.] Da die angefochtene Verordnung hauptsächlich die Schaffung provisorischer kantonaler Zonenordnungen mit verbindlichen Nutzungsvorschriften betrifft, richtet sich das Beschwerdeverfahren nach den Bestimmungen über die Einzelaktanfechtung (E. 1.2). Offengelassen, ob die Beschwerdeführerin legitimiert ist, eine andere Zonenzuweisung auch für Drittgrundstücke zu verlangen (E. 1.3). Die angefochtene Regelung beruht auf einer genügenden Sachverhaltsermittlung (E. 3.1). Mit Art. 36 Abs. 2 RPG beruht die angefochtene Regelung auch auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (E. 3.2). Das öffentliche Interesse am Erlass der umstrittenen Regelung überwiegt im vorliegenden Fall das Vertrauensschutzinteresse der Beschwerdeführerin an der Weitergeltung der bisherigen kommunalen Nutzungsplanung und der Erhaltung der Baugebietsqualität ihrer Grundstücke (E. 4.4). Rechtskonformität der verwendeten Zuteilungskriterien; die gegen die Verordnung als Ganzes gerichteten Rügen sind nicht stichhaltig (E. 5). Die Zuweisung der Kleinsiedlung Hüslihof zur provisorischen kantonalen Weilerzone ist raumplanungsrechtlich nicht zu beanstanden (E. 6). Die Sachgerechtigkeit der angefochtenen Übergangsordnung wird durch allfällige abweichende Anträge im Rahmen der anstehenden Teilrevision des kantonalen Richtplans nicht infrage gestellt (E. 7). Abweisung soweit Eintreten.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung AN.2023.00009 Urteil Der 3. Kammer vom 24. Oktober 2024 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Ersatzrichter Christian Mäder, Gerichtsschreiber Serafin Ritscher. In Sachen A AG, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, 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 (BB1 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 14. Oktober 2024). Im Rahmen dieser Verordnung wird die Kleinsiedlung Hüslihof in der Gemeinde Wil in Anhang 1 aufgeführt und entsprechend eine provisorische kantonale Weilerzone für den Perimeter gemäss dem dazugehörigen Objektblatt festgesetzt. II. A. Der A AG gehören das Hausgrundstück Kat.-Nr. 01 mit einer Fläche von 3'945 m<sup>2</sup> sowie die unüberbaute Parzelle Kat.-Nr. 02 im Halte von 1'825 m<sup>2</sup> im Perimeter der Kleinsiedlung Hüslihof. Die Grundeigentümerin focht den Erlass der Verordnung am 24. April 2023 beim Verwaltungsgericht an. Sie beantragte die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses und entsprechend der VKaB; eventuell sei dieser in dem Umfang zu ändern, dass die Kleinsiedlung Hüslihof nicht in Anhang 1, sondern in Anhang 3 aufzuführen – und somit innerhalb der Bauzonen zu belassen – sei. In verfahrensmässiger Hinsicht ersuchte sie um Durchführung eines Augenscheins. B. Die Baudirektion beantragte am 23. Mai 2023 unter Beilage eines Mitberichts des kantonalen Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 22. 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 23. Juni 2023 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Begehren fest und sprach sich gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde aus. Mit Präsidialverfügung vom 11. Juli 2023 wies das Verwaltungsgericht das Gesuch des Beschwerdegegners um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab. Am 23. August 2023 liess sich die Baudirektion, wiederum unter Beilage eines Mitberichts des ARE vom 21. August 2023, nochmals zur Sache vernehmen. Der Beschwerdeführerin wurde Gelegenheit gegeben, sich innert Frist bis zum 5. September 2023 dazu zu äussern. In der Folge ging von ihr keine Eingabe 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 zur 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 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) zu Rekurs und 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 Beschwerdeführerin ist Eigentümerin zweier Grundstücke im Zonenperimeter der Kleinsiedlung und befugt, sich gegen den angefochtenen Beschluss hinsichtlich dieser Parzellen zu wehren. Dabei kann sie sich gegen eine behauptete Missachtung übergeordneter Rechts wehren und mit dieser Begründung die vollumfängliche Aufhebung des angefochtenen Beschlusses verlangen. Inwiefern die Beschwerdeführerin legitimiert ist, eine Änderung der Zonenzuweisung für die ganze Kleinsiedlung, d. h. auch für Liegenschaften von Drittpersonen zu verlangen, muss angesichts des Ausgangs des vorliegenden Verfahrens nicht erörtert werden.

1.4 Unter

dem soeben genannten Vorbehalt ist auf die Beschwerde einzutreten. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben keinen Anlass zu Bemerkungen. 1.5 Soweit die Beschwerdeführerin die Durchführung eines Augenscheins beantragt, ist festzuhalten, dass sich ein solcher Lokaltermin erübrigt. Die Pflicht zur Durchführung eines Augenscheins besteht nur dann, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht geklärt 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. 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 Beschwerdegegner 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 das Verwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung zu üben, soweit der Vorinstanz mit der Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe oder bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht. 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 (zum Ganzen VGr, 7. Dezember 2023, AN.2023.00014, E. 2 mit Hinweisen).

### **E. 3.1**

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). Unter diesen Umständen versteht es sich von selbst, dass die vor Erlass der VKaB vorgenommenen Untersuchungshandlungen nicht weiter gingen, als sie für die getroffene Übergangsordnung erforderlich waren und ausführlichere Abklärungen für die Prüfung der angestrebten definitiven Nutzungsplanung in Aussicht gestellt werden. Das Bundesgericht hat mit Bezug auf den Erlass der Kleinsiedlungsverordnung des Thurgauer Regierungsrats vom 12. Mai 2020 (RB TG 700.3) erwogen, dass die vorgängige Gewährung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April

1999 [BV; SR 101]) und die Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG) bei einer planerischen vorsorglichen Sicherungsmassnahme von beschränkter Dauer – wie im dortigen Fall – entfällt (BGr, 23. November 2022, 1C\_35/2022, E. 6.2). Die dort angestellten Überlegungen lassen sich auf den vorliegenden Fall übertragen. Aus dem Untersuchungsgrundsatz (§ 7 VRG) und dem Anspruch auf Akteneinsicht (§ 8 VRG) ergeben sich im vorliegenden Zusammenhang keine über Art. 29 Abs. 2 BV hinausgehenden Gehörsansprüche. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die vorgenommenen kantonalen Sachverhaltsabklärungen bei den einzelnen Kleinsiedlungen gestützt auf das Geoinformationssystem (GIS), verschiedene staatliche Register und Datenbanken ungenügend wären. Es erweist sich deshalb nicht als rechtsverletzend, wenn der angefochtene Beschluss ohne zusätzliche Abklärungen vor Ort, wie einen Augenschein, und ohne vorgängige Anhörung der Beschwerdeführerin gefasst worden ist. Der von dieser erhobene Vorwurf einer "oberflächliche(n) Sachverhaltsermittlung" ist daher unbegründet.

### **E. 3.2**

Der angefochtene Beschluss stützt sich auf Art. 36 Abs. 2 RPG (vgl. vorne E. 2) und erging somit im Rahmen einer Gesetzesdelegation. Im vorliegenden Zusammenhang muss nicht erörtert werden, ob die Rechtsstellung von betroffenen Grundeigentümern – wie der Beschwerdeführerin – durch die vorübergehende Regelung im angefochtenen Beschluss schwerwiegend berührt wird. Die Ermächtigung von Art. 36 Abs. 2 RPG beschränkt sich – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – 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 eine positive solche (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 darauf 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. Im Übrigen wird weder von der Beschwerdeführerin geltend gemacht noch ist ersichtlich, dass die kantonale Planungs- und Baugesetzgebung die Zuständigkeit für eine solche kantonsweite vorläufige Regelung einer anderen Behörde (als dem Beschwerdegegner) 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 des Richtplans auf kantonalen Ebene noch bei den Ortsplanungen auf kommunaler Ebene vorweg. Insgesamt wahrt der angefochtene Beschluss den Delegationsrahmen von Art. 36 Abs. 2 RPG. Der Beschwerdegegner hat mit dem Erlass der VKaB auch nicht in unzulässiger Weise in Befugnisse des kantonalen Gesetzgebers eingegriffen (vgl. zum Ganzen VGr, 7. Dezember 2023, AN.2023.00014, E. 5.5 = BEZ 2024 Nr. 7). Demzufolge hält der angefochtene Beschluss vor dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV sowie Art. 2 Abs. 1 und Art. 38 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) stand. Der Vorwurf, für den Erlass der VKaB fehle die gesetzliche Grundlage, ist unbegründet.

#### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass der Kanton Zürich nach der Genehmigung des kantonalen Richtplans am 29. April 2015 über sechs Jahre lang untätig geblieben sei und erst mit Kreisschreiben vom 24. August 2021 den Gemeinden mitgeteilt habe, dass die Baudirektion an einer bundesrechtskonformen neuen Regelung arbeite. Entgegen der Auffassung der Baudirektion habe sich aus der Genehmigung des Richtplans die Verpflichtung des Kantons Zürich ergeben, die bestehenden Kleinsiedlungen auf ihre Bundesrechtskonformität zu überprüfen. Inzwischen habe die Gemeinde Wil am 27. November 2016 ihre Bau- und Zonenordnung revidiert, die von der Baudirektion am 18. April 2017 vorbehaltlos genehmigt worden sei. Entgegen der Auffassung des Kantons sei das öffentliche Interesse an der bundesrechtskonformen planerischen Umsetzung der Kleinsiedlungen nicht höher als die Planbeständigkeit zu gewichten. Die Revision der kommunalen Nutzungsplanung sei unter Mitwirkung der Baudirektion sowie in deren Wissen um die Weilerhofproblematik erfolgt und auf die Einzonung der Siedlung Hüslhof als Kernzone ausgerichtet gewesen. Von einer altrechtlichen Planung oder geänderten Verhältnissen könne daher nicht die Rede sein.

#### **E. 4.2**

Dem hält die Baudirektion entgegen, dass der Kanton Zürich anlässlich der Genehmigung seines Richtplans nicht verpflichtet worden sei, die bestehenden Kleinsiedlungen auf ihre Vereinbarung mit dem Bundesrecht zu überprüfen und einer sachgerechten Zone zuzuweisen. Als Genehmigungsinstanz habe sich die Direktion darauf beschränkt, dass zuvor rechtskräftig ausgeschiedene Weiler, die eine Neubautätigkeit erlaubten, nicht erweitert worden seien. Die bestehenden Kleinsiedlungen seien bisher nicht umfassend überprüft worden. Mit der sog. "Weilerkernzonenpraxis" habe der Kanton mit der Genehmigung die Bewilligungspflicht für dortige Bauvorhaben an die Gemeinden delegiert. Die Unzulässigkeit dieser Praxis habe erst der Verwaltungsgerichtsentscheid VB.2019.00630 vom 22. Oktober 2020 gezeigt. Die Direktion sei nach der Genehmigung des kantonalen Richtplans nicht untätig geblieben, sondern habe sich bei ihren Genehmigungsentscheiden bemüht, die Begriffe der Weilerkernzonen und Weilerzonen bundesrechtskonform auszulegen.

#### **E. 4.3**

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 blossige 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 an der 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 BEZ 2024 Nr. 7 E. 6.2).

#### **E. 4.4**

Die Ortsplanung der Gemeinde Wil von 2016/2017 ist jünger als der Richtplan 2015. Art. 9 in Verbindung mit Art. 4 der Bau- und Zonenordnung (BZO) von 2016/2017 sehen für die Kernzone Ka, zu welcher nicht nur der Dorfkern von Wil, sondern auch die Weiler Buchenloo und Hüslihof gehören, vor, dass Ersatz- und Neubauten, ausgenommen abstandsfreie Gebäude nur gestattet sind, wo der Kernzonenplan Gebäude oder Baubereiche bezeichnet. Gemäss dem Kernzonenplan erstreckt sich innerhalb der Kernzone Ka Hüslihof der Perimeter des Gestaltungsplans Sonnenhalde vom 23. Juli 2010, der Teilflächen von Kat.-Nrn. 01 und 02 umfasst. Im Kernzonenplan ist ein Baubereich mit einer Gebäudegrundfläche von 400 m<sup>2</sup> auf Kat.-Nr. 01 und ein weiterer Baubereich mit einer Gebäudegrundfläche von 250 m<sup>2</sup> auf der unüberbauten Parzelle Kat.-Nr. 02 verzeichnet. Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 29. Juli 2021 die Bewilligungsverweigerung der Baudirektion für ein Umbauprojekt im Weiler Buchenloo geschützt. Dabei erwog es, die Kernzone Ka (beim Weiler Buchenloo) sei nicht für das freie Bauen bestimmt, sondern es handle sich dabei um eine Nichtbauzone im bundesrechtlichen Sinn (VGr, 29. Juli 2021, VB.2021.00068, E. 4.3; beim Weiterzug wurde die entsprechende Frage vom

Bundesgericht offengelassen: BGr, 25. Juli 2023, 1C\_538/2021, E. 4.1). Die in jenem verwaltungsgerichtlichen Urteil angestellten Überlegungen treffen ebenso auf die Kernzone Ka beim Weiler Hüslhof zu. Entgegen der Beschwerdeführerin ist letztere gemäss der Ortsplanung von 2016/2017 nicht als Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG zu betrachten. An dieser Beurteilung vermag im vorliegenden Zusammenhang der Gestaltungsplan Sonnenhalde von 2010 nichts zu ändern (vgl. dazu auch unten E. 6.4.3). Die Beschwerdeführerin räumt ein, dass sie das Vorhaben zur Erstellung von Wohnhäusern gemäss den Gestaltungsplanvorschriften wegen eines Todesfalls nicht umgesetzt hat. Bei dieser Sachlage haben der Grundsatz der Planbeständigkeit und der Vertrauensschutz an der Baugebietsqualität bei den streitbetroffenen Grundstücken kein hohes Gewicht im Rahmen der anzustellenden Interessenabwägung. Die umstrittene Verordnung dient, auch bei den betroffenen Grundstücken, wichtigen Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (vgl. oben E. 3.2). Diesen öffentlichen Interessen, die letztlich der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und dem Schutz der Landschaft dienen (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG), kommt vorliegend der Vorrang vor den Anliegen privater Eigentümer zu. Weil das mit der VKaB angestrebte Ziel in der Schaffung von bundesrechtskonformen Regelungen zu den Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen besteht, lässt es sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht beanstanden, dass die in der Verordnung eher restriktiv festgelegten Unterscheidungskriterien vorsichtig angewendet werden und die Zuweisung einer Kleinsiedlung zu Anhang 3 (Bauzonen) nur in klaren Fällen erfolgt.

### **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 (vgl. auch Art. 33 RPV und BGr, 23. November 2022, 1C\_35/2022, E. 4.1.1). 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 (zum Ganzen BEZ 2024 Nr. 7 E. 5.6).

### **E. 5.2**

Im vorstehend 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 Zusatzkriterium 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 werden nach dem

Zwischenbericht Kleinsiedlungen mit mindestens zwanzig bewohnten Gebäuden ohne vertiefte Überprüfung dem vorläufigen Baugebiet zugeschlagen (vgl. auch Saputelli, S. 9 f.). Als Bezugsgrösse für die Zahl der Wohngebäude hat der Beschwerdegegner das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) einbezogen. Danach ist nicht ohne Weiteres die Anzahl Wohneinheiten massgebend, sondern der Gebäudebegriff. Ein Doppel-, Gruppen- und Reihenhäuser 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 Richtplanrevision zur Kleinsiedlungsanpassung im Kanton Thurgau orientiert.

### **E. 5.3**

Der Beschwerdegegner 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 der Beschwerdeführerin 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 (BEZ 2024 Nr. 7 E. 7.1).

### **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 ausdrücklich 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 bei 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 dürften, und Siedlungen mit mehr Wohnbauten den Bauzonen zugewiesen. Nach dieser

Arbeitshilfe darf jedoch nicht ohne nähere Prüfung davon ausgegangen werden, dass eine Häusergruppe mit einer grösseren Anzahl Wohnbauten automatisch die Voraussetzungen von Art. 15 RPG erfülle. Das Vorhandensein einer Siedlungsqualität bzw. Siedlungsstruktur und der dafür üblichen Infrastruktur bilden wichtige Kriterien für die Annahme von Baugebiet (vgl. BGr, 30. Oktober 2020, 1C\_231/2019, E. 2.3). Der Beschwerdegegner hat die untere Schwelle für eine Einzelfallbeurteilung zur vorläufigen Baugebietszuweisung einer Kleinsiedlung bei mindestens acht bewohnten Gebäuden vor dem Hintergrund der angeführten Richtwerte der Arbeitshilfe des Bundesamts für Raumentwicklung und dem Verbot von Kleinstbauzonen (dazu vorne E. 3.2) 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 vorne 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 (BEZ 2024 Nr. 7 E. 7.3).

#### **E. 5.6**

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die gegen die VKaB als Ganzes gerichteten Rügen der Beschwerdeführerin nicht stichhaltig sind. Ihr Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Beschlusses und der VKaB ist abzuweisen. Im Folgenden bleibt gestützt auf die bereits dargelegten Grundsätze die Einzelfallbeurteilung im Hinblick auf die Grundstücke der Beschwerdeführerin zu überprüfen.

#### **E. 6.1**

Die Kleinsiedlung Hüslihof befindet sich an erhöhter Lage östlich der Gemeinde Wil an der Grenze zu der weiter östlich anstossenden Gemeinde Rafz. Unmittelbar südlich des Weilers liegt das Schwimmbad Fulwisen Rafz/Wil. Die Erschliessung erfolgt im Wesentlichen über die Badener Landstrasse, von der die Hüslihofstrasse nach Norden abzweigt. Gemäss dem Übersichtsplan umfasst die Kleinsiedlung Hüslihof zehn bewohnte Gebäude, von denen 80 % vor 1971 und 20 % später erbaut worden sind. Gemäss dem Kriterienkatalog 1 für Zuteilung zu einer Weilerzone nach Art. 33 RPV handelt es sich um eine historisch gewachsene Siedlung mit geschlossenem Bild. Sie ist von anderen Siedlungen räumlich abgegrenzt sowie ausreichend erschlossen und erfüllt damit die Anforderungen an die genannte Zuteilung. Hingegen fehlt es an den Voraussetzungen für die Zuteilung zu einer Bauzone: Zwar wird die Anzahl von mindestens acht bewohnten Gebäuden erreicht, nicht aber das für die Zuteilung zu einer Bauzone erforderliche Erscheinungsbild ("keine Landwirtschaftsbetriebe, tiefer Anteil Ökonomiebauten, wenige gewerbliche Tätigkeiten, zwei neue wohnzonenartige Wohnbauten nach 1972, keine ÖV-Güteklasse, landwirtschaftlich geprägte Umgebung").

## **E. 6.2**

Die Beschwerdeführerin begründet ihren Eventualantrag auf Zuweisung der Kleinsiedlung Hüslihof zu einer Bauzone im Sinn von Anhang 3 zur VKaB, dass dort entgegen dem Übersichtsplan nicht von zehn, sondern von dreizehn bewohnten Gebäuden mit insgesamt siebzehn Wohneinheiten auszugehen sei. Der Ortsteil Hüslihof enthalte keinen Landwirtschaftsbetrieb. Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners sei die Kernzone Hüslihof nicht ländlich oder historisch landwirtschaftlich geprägt; vielmehr fänden sich dort Mehrfamilienhäuser und Wohnbauten, wie sie für Siedlungsgebiet typisch seien, sowie zwei Gewerbebetriebe (Parkettbetrieb und Restaurant). Südöstlich grenze die Erholungszone Fulwisen (in der Gemeinde Rafz) mit dem Schwimmbad an. Diese sei bei der Beurteilung des Siedlungszusammenhangs mitzuberücksichtigen, denn das Schwimmbad lasse den Ortsteil Hüslihof ebenso als Siedlungsgebiet erkennen. Dasselbe gelte für die nördlich an den Weiler anstossende Liegenschaft Kat.-Nr. 4682 auf Rafzer Boden sowie das westlich des Schwimmbads liegende Grundstück Kat.-Nr. 2414. Ohne die Kernzone Hüslihof wäre der Standort des Schwimmbads planerisch nicht vertretbar gewesen. Mangels einer weiteren Siedlungsaktivität auf dem angrenzenden Rafzer Gebiet habe sich das Schwimmbad nur mittels einer Durchstossung des Richtplans realisieren lassen. Daher sei das Kriterium "geschlossenes Siedlungsgebiet" klar erfüllt und die Siedlung Hüslihof zu Unrecht als Weilerzone qualifiziert worden. Weil die Gemeinde Wil ihr Ortsbild gepflegt habe, seien die wenigsten Häuser nach 1972 erstellt worden. Hinzu komme, dass die beiden streitbetroffenen Grundstücke Kat.-Nrn. 01 und 02 im Perimeter des Gestaltungsplans "Sonnenhalde" lägen, der den Hüslihof als Weinbauerndorf aufwerte und die dörfliche Struktur verbessere. Sodann lasse auch die Umgebungsgestaltung der Wohnhäuser auf Siedlungsgebiet und nicht auf eine landwirtschaftliche Kleinsiedlung schliessen.

## **E. 6.3**

Der Beschwerdegegner wendet ein, dass auch eine Anzahl von dreizehn bewohnten Häusern nicht zu einem anderen Ergebnis führe. Im Hüslihof gebe es keinen produzierenden Landwirtschaftsbetrieb mehr, nur eine kleine Zahl an Ökonomiegebäuden sowie bloss zwei Gewerbebetriebe. Die nicht mit dem öffentlichen Verkehr erschlossene Kleinsiedlung sei ländlich und historisch landwirtschaftlich geprägt. Die angrenzende Erholungszone A mit dem Schwimmbad auf Rafzer Gemeindegebiet vermöge an der Klassierung nichts zu ändern. Denn diese Zonierung sei ohne Verankerung als Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan als Durchstossung erfolgt. Die beiden Hochbauten auf dem Areal des Schwimmbads befänden sich am südöstlichen Rand in rund 100 m Entfernung zum Hüslihof, weshalb es am Siedlungszusammenhang fehle. Weil die VKaB und nicht der Gestaltungsplan "Sonnenhalde" Streitgegenstand bilde, sei dessen Stellenwert "im Einzelfall" zu prüfen.

### **E. 6.4.1**

Kleinsiedlungen, bei denen – wie hier mit dreizehn bewohnten Gebäuden – die Mindestanzahl von deren acht erreicht wird, die aber nicht ganz klar einen Bauzonencharakter aufweisen, werden gemäss Zwischenbericht der provisorischen kantonalen Weilerzone gemäss § 2 Abs. 1 VKaB zugeteilt und im Anhang 1 aufgeführt (vgl. Saputelli, S. 10). Weil der vorübergehende Charakter der VKaB bezweckt, dass die zu schaffende definitive Nutzungsplanung nicht negativ präjudiziert wird, rechtfertigen sich nicht nur eher restriktive Kriterien für die Zuteilung zur Kategorie Kleinsiedlung innerhalb

der Bauzonen gemäss Anhang 3 zur Verordnung, sondern entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin auch im konkreten Einzelfall eine strenge Beurteilung. Beim Weiler Hüslihof handelt es sich um eine ländlich und historisch landwirtschaftlich geprägte Kleinsiedlung, wie die fotografische Dokumentation zeigt. Wie sich dem Übersichtsplan, dessen Richtigkeit die Beschwerdeführerin nicht bestreitet, entnehmen lässt, sind die meisten Wohnbauten vor 1971 erstellt worden; nach 1971 kamen lediglich zwei Häuser hinzu. Ein produzierender Landwirtschaftsbetrieb findet sich nicht mehr; in zwei Liegenschaften werden gewerbliche Tätigkeiten ausgeübt. Die beiden betroffenen Grundstücke der Beschwerdeführerin befinden sich am Rand der Kleinsiedlung, im Übergang zur Landwirtschaftszone. Eine Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr fehlt. Die Wegdistanz zu der auch nach der Beschwerdeführerin am nächsten gelegenen Bushaltestelle (beim Friedhof Rafz) beträgt abgeschätzt aus dem GIS rund einen Kilometer. Unter diesen Umständen lässt sich mit dem Beschwerdegegner nicht sagen, dass der Weiler Hüslihof "ganz klar" einen Bauzonencharakter aufweist.

#### **E. 6.4.2**

Das südöstlich an die Kleinsiedlung Hüslihof anstossende Schwimmbad Fulwisen Rafz/Wil liegt gemäss Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Rafz in der Erholungszone EA (Freibad). Weiter östlich sowie nördlich und südlich schliesst sich grossflächig Landwirtschaftszone an. Die beiden zum Freibad gehörenden Gebäude an der Schwimmbadstrasse befinden sich an der südöstlichen Ecke des Areals. Aufgrund der grösseren räumlichen Distanz von rund 100 m zum nächstgelegenen Wohnhaus des Weilers Hüslihof sowie der besonderen Architektur und Zweckbestimmung vermag auch die Schwimmbadanlage keinen Siedlungszusammenhang zu begründen.

#### **E. 6.4.3**

Der Gestaltungsplan Sonnenhalde muss als Sondernutzungsplan den Grundnutzungsplan, die Richtplanung und das übergeordnete Recht respektieren, namentlich die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und 3 RPG (vgl. Michael Steiner/Thomas Wipf in: Christoph Fritzsche et al. [Hrsg.], Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. A., Wädenswil 2024, S. 199). Ob diese Voraussetzung vorliegend zutrifft, erscheint im Licht der angefochtenen Verordnung zumindest als fraglich und lässt sich erst nach Inkrafttreten der künftigen bundesrechtskonformen Bau- und Zonenordnung beantworten. Jedenfalls rechtfertigt das Bestehen des Gestaltungsplans nicht die Zuweisung der Kleinsiedlung Hüslihof zu einer Bauzone (vgl. oben E. 4.4).

#### **E. 6.4.4**

Bei einer Abwägung der von der Beschwerdeführerin ins Feld geführten Interessen und entgegenstehenden plansichernden Interessen ist es unter Beachtung des dem Beschwerdegegner zustehenden planerischen Ermessens nicht zu beanstanden, dass dieser den plansichernden Interessen den Vorrang eingeräumt und die beiden betroffenen Grundstücke der Beschwerdeführerin im Rahmen der Kleinsiedlung Hüslihof einer provisorischen kantonalen Weilerzone zugeteilt hat. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann daher keine Rede davon sein, dass mit der hier zu beurteilenden vorläufigen Anordnung eine Weilerzone "auf Vorrat" geschaffen werde.

#### **E. 6.5**

Zusammengefasst erweisen sich die Einwände der Beschwerdeführerin gegen die Einzelfallbeurteilung im angefochtenen Beschluss zu ihren betroffenen Grundstücken bzw.

zur Kleinsiedlung Hüslihof als unbegründet, was zur Abweisung der Beschwerde führt, soweit darauf einzutreten ist.

#### **E. 7**

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. Die neue Vorlage schlägt vor, auf Stufe der Richtplanung die Kleinsiedlung Hüslihof 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 in Frage gestellt. Im vorliegenden Zusammenhang braucht daher nicht weitergehend auf die am 1. Dezember 2023 aufgelegte Vorlage eingegangen zu werden.

#### **E. 8**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 VRG) und bleibt ihr eine Parteientschädigung versagt (§ 17 Abs. 2 VRG).

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