



Kleinsiedlungen im Kanton Zürich – wie weiter?

Die Baudirektion des Kantons Zürich hat am 18. März 2022 ein Kreisschreiben betreffend Kleinsiedlungen publiziert. Im Anhang des Kreisschreibens veröffentlichte die Baudirektion eine Liste von Weilern ausserhalb des Siedlungsgebiets. Die Baudirektion führte dazu aus, es sei für die Grundeigentümer in den aufgelisteten Kleinsiedlungen unklar, ob ihre Grundstücke momentan einer Bauzone angehören würden. Im Einzelfall würden (Neu-)Bauvorhaben auch verweigert. Was bedeutet dieses Kreisschreiben für Eigentümer und Gemeinden?

Hintergrund des Kreisschreibens vom 18. März 2022

Im Kanton Zürich existieren mehr als 300 Weiler ausserhalb des Siedlungsgebiets. 276 dieser Kleinsiedlungen sind einer (Weiler-)Kernzone zugewiesen. Kernzonen gelten gemäss dem Zürcher Planungs- und Baugesetz (PBG) als Bauzonen. Insbesondere sind dort (bei gegebenen Voraussetzungen) auch Neubauten zulässig (§ 48 Abs. 2 lit. a PBG; vgl. auch Kreisschreiben, S. 1).

Das Bundesrecht sieht in der Raumplanungsverordnung (RPV) vor, dass Kleinsiedlungen ausserhalb von Bauzonen einer besonderen Zone zugewiesen werden können (Art. 33 RPV). Bei besonderen Zonen im Sinne von Art. 33 RPV handelt es sich um Nichtbauzonen. Insbesondere sind dort keine Neubauten zulässig (vgl. Art. 18 Raumplanungsgesetz des Bundes, RPG, und Kreisschreiben, S. 1).

Der Grund, weshalb in besonderen Zonen gemäss Art. 33 RPV keine Neubauten zulässig sind, ist im Wesentlichen folgender: Auf Bundesebene schreibt das RPG sinngemäss vor, dass die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen ist (vgl. Art. 1 und Art. 3 RPG sowie BGer 1A.256/1999 und 1P.298/1999, E. 2.b)). Aus diesem sog.

Konzentrationsprinzip folgt, dass isolierte Kleinbauzonen ausserhalb grösserer Siedlungsgebiete unerwünscht sind (vgl. schon BGE 107 Ia 240). In besonderen Zonen gemäss Art. 33 RPV sollen Neubauten also unzulässig sein, um die Zersiedelung nicht weiter voranzutreiben.

Keine besonderen Zonen gemäss Art. 33 RPV nach Zürcher Recht

Das Zürcher PBG enthält eine abschliessende Ordnung der möglichen Zonenarten. Eine besondere Zone zum Erhalt von Kleinsiedlungen kennt das Zürcher PBG allerdings nicht. Bei den 276 Kleinsiedlungen, die (Weiler-)Kernzonen zugewiesen sind, besteht heute eine widersprüchliche Situation: Von Bundesrechts wegen wären dort eigentlich keine Neubauten zulässig. Gemäss dem Zürcher PBG sind Neubauten in Kernzonen aber grundsätzlich möglich.

Deshalb schreibt der Zürcher Richtplan seit dem 29. April 2015 Folgendes vor: Die Gemeinden können Kleinsiedlungen in ihrer Bau- und Zonenordnung (BZO) zwar einer Kernzone zuweisen. Allerdings hält der Richtplantext fest, dass solche Kernzonen als Nichtbaugebiet zu gelten haben. Gemäss Richtplantext sind Neubauten dort ausdrücklich nicht zulässig (Richtplantext Ziffer 2.2.2).

Der Richtplan ist prinzipiell für Grundeigentümer nicht verbindlich. Eigentümerverbindlich ist primär die jeweilige Bau- und Zonenordnung der Gemeinde (BZO). Diese legt auch fest, ob eine Kleinsiedlung in einer Kernzone und damit in einer Bauzone liegt.

Rechtsunsicherheit bei Kleinsiedlungen im Kanton Zürich

Seit einer Praxisänderung im Jahr 2021 prüft die kantonale Baudirektion sämtliche Baugesuche in Kleinsiedlungen (vgl. Kreisschreiben vom 24. August 2021 und VB.2019.00630). Im Kreisschreiben vom 18. März 2022 führt die Baudirektion nun aus, dass sie Neubauvorhaben in Kleinsiedlungen verweigere, wenn das Vorhaben in einer Kernzone liege, die nicht bundesrechtskonform sei.

Das mag technisch klingen. Für die betroffenen Grundeigentümer, die allenfalls massgebliche Ersparnisse für den Kauf von Baugrundstücken in ländlicher Umgebung investiert haben, sind die Auswirkungen aber immens. Faktisch können gewisse Grundstücke quasi über Nacht zum Nichtbaugebiet werden – mit entsprechendem Wertverlust. Allenfalls werden Grundeigentümer darauf erst aufmerksam, wenn sie ein Baugesuch eingegeben haben und die Baudirektion das Gesuch verweigert. Dies obwohl eine gültige BZO die betroffenen

Grundstücke einer Bauzone (Kernzone) zuordnet.

Momentan herrscht also eine (Rechts-)Unsicherheit bezüglich Bauvorhaben in Kleinsiedlungen, die in einer Kernzone liegen. Wie nachfolgend dargelegt wird, wird die Rechtslage im Kreisschreiben vom 18. März 2022 aber nur verkürzt dargestellt und bedarf einer differenzierten Betrachtungsweise.

Überprüfung geltender Bau- und Zonenordnungen im Baubewilligungsverfahren

Was die Baudirektion im Kreisschreiben vom 18. März 2022 ankündigt, läuft auf eine sog. "akzessorische" oder "vorfrageweise" Überprüfung geltender Bau- und Zonenordnungen hinaus.

Die Rechtmässigkeit einer BZO wird im Baubewilligungsverfahren in aller Regel nicht überprüft. Die BZO ist für Grundeigentümer und Bewilligungsbehörden gleichermaßen verbindlich (vgl. Art. 21 Abs. 1 RPG). Erlaubt die geltende BZO ein Neubauvorhaben, kann sich ein Eigentümer üblicherweise darauf verlassen, dass dieses zulässig ist. Es gilt der Grundsatz der Beständigkeit der BZO (vgl. Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 RPG; vgl. ebenso TANQUEREL, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 21 N. 11, mit weiteren Hinweisen).

Ausnahmsweise ist es dennoch möglich, die Rechtmässigkeit einer BZO im Baubewilligungsverfahren zu hinterfragen. Nämlich z.B. dann, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse oder die rechtlichen Vorschriften so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung als nicht mehr rechtmässig erscheint. Auch eine geänderte Richtplanung kann grundsätzlich zum Anlass genommen werden, bestehende Bau- und Zonenordnungen im Bewilligungsverfahren zu hinterfragen. Die Änderungen müssen aber so erheblich sein, dass das Interesse der Grundeigentümer an der Beständigkeit der BZO nicht mehr gerechtfertigt ist (vgl. TANQUEREL, a.a.O., Art. 21 N. 31 und N. 45, mit

zahlreichen weiteren Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung).

Zulässigkeit der Überprüfung bei Zürcher Kleinsiedlungen

Was bedeutet dies nun für die Überprüfung von Bau- und Zonenordnungen, die im Kanton Zürich Kleinsiedlungen den Bauzonen zuordnen? Können solche Bau- und Zonenordnungen im Baubewilligungsverfahren uneingeschränkt überprüft werden?

Nach der hier vertretenen Auffassung sind die Ausführungen der Baudirektion im Kreisschreiben vom 18. März 2022 differenziert zu betrachten:

Das Bundesgericht befasste sich bereits 2020 mit der Thematik von Kleinsiedlungen und dem geänderten Zürcher Richtplan. Das Bundesgericht kam in seinem Urteil zu dem Schluss, dass grundsätzlich keine Überprüfung der BZO im Bewilligungsverfahren erfolgt, wenn die BZO *nach* der Änderung des Richtplantexts in Kraft getreten ist (vgl. BGer 1C_25/2019, E. 6.2).

Auch wenn eine BZO *vor* Änderung des Richtplantexts in Kraft getreten ist, bleibt die Überprüfung im Baubewilligungsverfahren gemäss dem zitierten Urteil die Ausnahme. Zusätzlich müssen spezielle Umstände vorliegen, z.B. dass die BZO schon ein gewisses Alter aufweist und von den Baumöglichkeiten der Kernzone kein Gebrauch gemacht wurde (vgl. BGer 1C_25/2019, E. 6.2). In diesem Zusammenhang ist auch auf einen Entscheid des St. Galler Verwaltungsgerichts vom 14. Juli 2021 hinzuweisen. Das Verwaltungsgericht lehnte es ab, ein kommunales Baureglement im Bewilligungsverfahren zu überprüfen, das in einer Weilerzone Neubauten zulies. Das Gericht erwog insbesondere Folgendes: Auch das neu im kantonalen Richtplan statuierte Verbot, in Weilerzonen Neubauten zu errichten, stelle keinen Anlass dar, um das kommunale Baureglement im Bewilligungsverfahren zu hinterfragen (vgl. VGer SG B 2020/237, E. 4.2).

Selbst wenn ein Anlass für eine Überprüfung im Bewilligungsverfahren besteht, muss aber das Interesse des Grundeigentümers an der Beständigkeit der BZO einbezogen werden. Ein faktisches Bauverbot bedarf sehr gewichtiger öffentlicher Interessen an der Nichtanwendung einer gültigen BZO. Es ist auch diesbezüglich auf den Grundsatz der Planbeständigkeit hinzuweisen.

Die Hürden, einem (Neu-)Bauvorhaben entgegen einer gültigen BZO die Bewilligung zu versagen, sind also hoch. Entsprechend dürfte dies nur in Ausnahmefällen zulässig sein. Das Kreisschreiben der Baudirektion vom 18. März 2022 stellt die Rechtslage diesbezüglich verkürzt dar. Letztlich spricht auch das Kreisschreiben von einer "Unklarheit über die Zonierung der Kleinsiedlungen als Bauzone oder Nichtbauzone". Unseres Erachtens sollte deshalb im Zweifelsfall die geltende BZO Vorrang haben.

Klärende Gerichtsurteile aus dem Kanton Zürich sind aber bisher noch nicht ergangen. Allenfalls gewichtet die Rechtsprechung das öffentliche Interesse, der Zersiedelung Einhalt zu gebieten, höher und legt die Hürden für Bauverweigerungen entsprechend tiefer.

Für eine abschliessende Klärung der Rechtslage wird es letztlich nötig sein, alle Bau- und Zonenordnungen zu ändern, welche die betroffenen 276 Kleinsiedlungen einer (Weiler-)Kernzone zuordnen. Bis alle betroffenen Bau- und Zonenordnungen geändert worden sind, dürfte noch einige Zeit verstreichen. Die bestehende Rechtsunsicherheit wird also leider noch eine Weile erhalten bleiben.

UPDATE NR. 8
BAUMBERGER RECHTSANWÄLTE AG
Spezialisiert auf Bau-, Planungs- und Umweltrecht



Dr. iur. Xaver Baumberger
Rechtsanwalt und Partner bei BAUMBERGER
RECHTSANWÄLTE
Telefon +41 52 245 01 45
baumberger@baumberger-rechtsanwaelte.ch



lic. iur. Raphael Rigling
Rechtsanwalt und Partner bei BAUMBERGER
RECHTSANWÄLTE
Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht
Telefon +41 52 245 01 45
rigling@baumberger-rechtsanwaelte.ch



lic. iur. Patrick Schütz
Rechtsanwalt bei BAUMBERGER RECHTSANWÄLTE
Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht
Telefon +41 52 245 01 45
schuetz@baumberger-rechtsanwaelte.ch