



## Kleinsiedlungen im Kanton Zürich – neu geregelt

Am 1. Juni 2023 tritt die "Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen (VKaB)" in Kraft, welche für 182 Kleinsiedlungen im Kanton Zürich eine neue Nutzungsordnung einführt. Diese "übersteuert" die kommunalen Bau- und Zonenordnungen und verbietet Neubauten teilweise.  
Was müssen Gemeinden und Eigentümer mit dem Inkrafttreten der VKaB beachten?

### Inhalt der VKaB

Die "Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen (VKaB)" besteht aus einem Verordnungstext und drei Anhängen. Die VKaB "übersteuert" die gültigen kommunalen Bau- und Zonenordnungen (BZO) respektive geht diesen vor.

Für die Kleinsiedlungen im Anhang 1 der Verordnung wird eine "provisorische kantonale Weilerzone" festgesetzt (§ 2 Abs. 1 VKaB).

In diesen provisorischen Weilerzonen gilt ein Verbot von Neubauten (§ 7 Satz 1 VKaB). Damit werden eingezonte und erschlossene, aber unbebaute Flächen faktisch zu Nichtbauland, auch wenn sie gemäss BZO in einer Bauzone liegen.

Bestehende Gebäude dürfen in der provisorischen Weilerzone erneuert, umgenutzt und umgebaut werden (§ 8 VKaB). Ersatzbauten sind aber nur unter Beibehaltung des bisherigen Gebäudeprofils zulässig (§ 11 Abs. 1 VKaB). Grössere Gebäudeprofile sind grundsätzlich nicht möglich, selbst wenn die kommunale BZO solche erlauben würde.

Von der Zuteilung in die provisorische Weilerzone sind insgesamt 156 Siedlungen im ganzen Kantonsgebiet betroffen.

In Anhang 2 der Verordnung werden sodann 26 Siedlungen neu der kantonalen Landwirtschaftszone zugewiesen (§ 2 Abs. 2 VKaB).

Für diese Siedlungen gelten neu die Bestimmungen des Bundesrechts für das Bauen ausserhalb der Bauzone (vgl. § 13 Abs. 1 VKaB). Der Neubau von reinen Wohnliegenschaften, insbesondere ohne Bezug zu einer landwirtschaftlichen Tätigkeit, wird somit in den meisten Fällen nicht mehr möglich sein.

Im ganzen Kanton Zürich existieren rund 300 Kleinsiedlungen. Mit der VKaB wird für 182 bzw. für rund 60 % eine neue Nutzungsordnung eingeführt. Diese ist, wie gezeigt, teilweise mit starken Einschränkungen verbunden. Verboten wird insbesondere das Erstellen von neuen Wohnliegenschaften (mindestens ohne landwirtschaftliche Nutzung), selbst wenn die BZO diese zulassen würde.

### Rechtmässigkeit der VKaB

Der Erlass der VKaB wirft einige rechtliche Fragen auf. Das Vorgehen des Kantons (respektive des Regierungsrats), mit einer Verordnung gültige BZO teilweise ausser Kraft zu setzen, ist grundsätzlich infrage zu stellen.

Allerdings hat das Bundesgericht jüngst eine ähnliche Verordnung aus dem Kanton Thurgau rechtlich überprüft (Kleinsiedlungsverordnung Thurgau, KSV). Das Bundesgericht beurteilt den Erlass der KSV Thurgau als rechtmässig (BGer 1C\_35/2022 vom 23. November 2022).

Es ist zu erwarten, dass Rechtsmittel gegen die VKaB ähnlich ausgehen würden.

### Weiteres Vorgehen

Die VKaB setzt für die betroffenen Kleinsiedlungen nur (aber immerhin) eine provisorische Nutzungsordnung fest. Diese gilt so lange, bis die betroffenen Gemeinden ihre BZO revidiert haben (§ 15 VKaB und Erläuterungen zur VKaB, S. 8).

Für die Revision der kommunalen BZO müssen zuerst auf Kantonsebene die Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Dies bedeutet, dass insbesondere der kantonale Richtplan angepasst werden muss (Erläuterungen zur VKaB, S. 9). In den öffentlich abrufbaren Informationen ist zu lesen, dass diese Anpassung bis voraussichtlich 2025 / 2026 geschehen soll.

Die Anpassung des kantonalen Richtplans muss anschliessend vom Bundesrat genehmigt werden (Art. 11 Abs. 1 RPG; Erläuterungen zur VKaB, S. 21; TSCHANNEN, Praxiskommentar RPG, Art. 11 N. 6). Unseres Erachtens müssen danach auch die regionalen und kommunalen Richtpläne angepasst werden.

Ebenfalls muss im PBG eine gesetzliche Grundlage für die Einführung einer "definitiven" Weilerzone geschaffen werden (Erläuterungen zur VKaB, S. 9).

Erst danach kann auf kommunaler Ebene der Prozess für eine BZO-

Revision angestossen und umgesetzt werden.

Die VKaB verliert in den betroffenen Gemeinden erst dann ihre Gültigkeit, wenn die revidierte BZO in Kraft gesetzt wird (§ 15 VKaB sowie Erläuterungen zur VKaB, S. 21 f.).

Die Schaffung der rechtlichen Grundlagen auf Kantonsebene dürfte etliche Jahre dauern. Die beanspruchte Zeit wird wesentlich davon abhängen, wie viel Opposition den Richtplan- und PBG-Anpassungen entgegenschlägt.

Die Bezeichnung als provisorische Nutzungsordnung darf also nicht darüber hinwegtäuschen, dass die VKaB noch jahrelang weitergelten wird.

### **Hinweise für Gemeinden**

Das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) hat für den Erlass der VKaB eine Überprüfung von 283 Kleinsiedlungen vorgenommen. Anhand dieser Überprüfung hat das ARE die Zuteilung in provisorische Weiler- und Landwirtschaftszonen vorgenommen (Zwischenbericht ARE "Überprüfung Kleinsiedlungen im Kanton Zürich" vom 27. Oktober 2022 / 16. November 2022, S. 6).

Für die Zuteilung in die provisorischen Weiler- und Landwirtschaftszonen stützte sich das ARE auf Kriterien aus der Rechtsprechung und einer Arbeitshilfe des Bundesamts für Raumentwicklung (Zwischenbericht ARE, S. 8).

Die Zuteilung war aber offenbar nicht in jedem Fall zweifelsfrei möglich. Im zitierten Zwischenbericht des ARE ist nachzulesen, dass bei Unsicherheiten generell eine Zuteilung zur provisorischen Weiler- und zur Landwirtschaftszone erfolgt sei (Zwischenbericht ARE, S. 16).

Bei welchen Kleinsiedlungen Unsicherheiten bestanden, kann den öffentlich abrufbaren Informationen, soweit ersichtlich, nicht entnommen werden. Dennoch ist festzuhalten, dass die Zuteilung zur provisorischen Weiler- und Landwirtschaftszone in gewissen Fällen hinterfragt werden kann.

Sofern Gemeinden mit einzelnen Zuteilungen nicht einverstanden sind,

kann es sich also allenfalls lohnen, die Zuteilung rechtlich überprüfen zu lassen.

Bei der Revision des kantonalen Richtplans soll auch überprüft werden, ob gewisse Kleinsiedlungen, die heute in der Landwirtschaftszone liegen, der Weilerzone zugeteilt werden können (Zwischenbericht ARE, S. 17).

Eine Zuteilung zur Weilerzone hätte insbesondere Vorteile für Kleinsiedlungen, in denen der grössere Teil der (Wohn-)Gebäude nicht mehr landwirtschaftlich genutzt wird. Denn gemäss VKaB bestehen in der provisorischen Weilerzone für Umnutzungen und innere Ausbauten weniger Einschränkungen als in der Landwirtschaftszone.

Der Prozess zur Überprüfung der Kleinsiedlungen bietet diesbezüglich also eine Chance. Auch deshalb kann es sich allenfalls lohnen, wenn Gemeinden die Kleinsiedlungen auf ihrem Gebiet zeitnah rechtlich überprüfen lassen.

Generell ist Gemeinden zu raten, möglichst rasch das Gespräch mit dem ARE zu suchen, wenn sie mit den Zuteilungen gemäss VKaB nicht einverstanden sind oder eine "Umteilung" von der Landwirtschafts- in die Weilerzone wünschen. Die Zuteilung gemäss VKaB ist momentan noch eine "provisorische", was sich aber im Laufe der Zeit ändern wird.

### **Hinweise für Grundeigentümer**

Das soeben Ausgeführte gilt auch für Grundeigentümer: Sind sie mit der Zuteilung eines Grundstücks nicht einverstanden, ist ein möglichst zeitnahes Reagieren empfehlenswert. Eine vorgängige rechtliche Überprüfung der Zuteilung kann sich auch für Grundeigentümer möglicherweise lohnen. Sodann dürfte ein erster Kontakt mit der Standortgemeinde sinnvoll sein, um auszuloten, welche Haltung die Gemeinde vertritt.

Käufern von Grundstücken ist dringend zu empfehlen, vor dem Kauf zu prüfen, ob das anvisierte Grundstück von der VKaB erfasst wird. Der Blick in den kommunalen Zonenplan genügt also nicht mehr.

Verkäufer sollten ebenfalls überprüfen, ob ihr Grundstück von der VKaB erfasst wird. Falls ja, dürfte sich eine rechtliche Beratung lohnen, um das Risiko späterer Prozesse mit dem potentiellen Käufer zu vermindern. Allenfalls sind auch spezielle Klauseln im Kaufvertrag nötig.

### **Entschädigung für Grundeigentümer?**

Die VKaB schränkt die Baumöglichkeiten für betroffene Grundstücke teilweise erheblich ein. Deshalb stellt sich die Frage, ob Grundeigentümer allenfalls Anspruch auf eine Entschädigung wegen einer (materiellen) Enteignung haben.

In den öffentlich abrufbaren Informationen stellt sich das ARE auf den Standpunkt, dass das Inkrafttreten der VKaB keine Entschädigungspflicht auslöse. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, da die Einschränkungen gemäss VKaB zeitlich befristet sind. Solche zeitlich befristeten Einschränkungen lösen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung in der Regel keine Entschädigungspflicht aus (vgl. z.B. BGE 109 Ib 20).

Ausnahme ist, wenn die befristeten Einschränkungen länger andauern. Das Bundesgericht formulierte es so, dass ein auf fünf Jahre befristetes Bauverbot in der Regel keine Entschädigungspflicht auslöst. Hingegen kann, so das Bundesgericht, ein zehn Jahre dauerndes Bauverbot auf baureifem Land "enteignungsähnlich" wirken (BGE 109 Ib 20, E. 4a).

Die Frage einer Entschädigung aufgrund der VKaB wird also erst mit zunehmender Zeitdauer aktuell.

Immerhin weist das Bundesgericht darauf hin, dass eine Entschädigung in jedem Einzelfall geprüft werden muss, auch wenn die befristete Einschränkung kürzer dauert (BGE 109 Ib 20, E. 4a). Bei speziellen Umständen ist eine Entschädigungspflicht gestützt auf die VKaB also nicht ausgeschlossen, selbst wenn diese im Einzelfall weniger als zehn Jahre in Kraft bleibt.

Wie sich die Rechtslage nach Inkrafttreten einer revidierten BZO (mit

einer "definitiven" Weilerzone) darstellt, ist momentan noch unklar. Infrage kommen Entschädigungsansprüche aus einer sog. "materiellen Enteignung". Solche Ansprüche bestehen, wenn eine Vielzahl von Voraussetzungen erfüllt sind, die das Bundesgericht anlässlich einer langjährigen Rechtsprechung festgelegt hat.

Je nach Planungsmassnahme sind die Voraussetzungen unterschiedlich. Bei sog. Nichteinzonungen sind die Voraussetzungen für eine Entschädigung strenger als bei Auszonungen. Ob die "Umteilung" eines Weilers von der Bauzone in eine Nichtbauzone (also Weiler- oder Landwirtschaftszone) eine Nichteinzonung oder Auszonung darstellt, ist im Einzelfall zu prüfen.

Die Kantone Thurgau und Zürich haben zu dieser Frage Rechtsgutachten eingeholt. Die Gutachten kommen jedoch zu keinem einheitlichen Schluss. Gemäss dem Zürcher Gutachten kann die "Umteilung" in eine Weilerzone eine Auszonung darstellen (wofür weniger strenge Entschädigungsvoraussetzungen gelten; vgl. "Kurzgutachten zur Entschädigungspflicht des Gemeinwesens bei der Einführung von Weilerzonen im Kanton Zürich" vom 25. Oktober 2022, S. 15, sowie "Entschädigungsfragen im Zusammenhang mit dem Projekt "Kleinsiedlungen"" vom 24. Oktober 2019, S. 21). Gerichtlich ist die Frage, soweit ersichtlich, noch nicht abschliessend geklärt. Es kann momentan also noch

nicht gesagt werden, ob die Einführung einer "definitiven" Weilerzone grundsätzlich eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens auslöst. Generell ist aber darauf hinzuweisen, dass jeder Einzelfall gesondert geprüft werden muss. Selbst bei einer Nichteinzonung ist eine Entschädigung bei speziellen Umständen denkbar.

#### **Zusammenfassung und Fazit**

Die "Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen (VKaB)" hat Auswirkungen auf rund 60% der insgesamt 300 Kleinsiedlungen im Kanton Zürich. Die VKaB legt für 156 Siedlungen eine "provisorische kantonale Weilerzone" fest, in der ein Verbot von Neubauten besteht. Für 26 Siedlungen gelten neu die Bestimmungen für Landwirtschaftszonen, was in den meisten Fällen den Neubau von reinen Wohnliegenschaften ohne Bezug zu einer landwirtschaftlichen Tätigkeit verunmöglicht.

Das ARE hat eine Überprüfung von 283 Kleinsiedlungen durchgeführt, die zur Zuteilung in die provisorischen Weiler- und Landwirtschaftszonen gemäss VKaB geführt hat. Die VKaB tritt am 1. Juni 2023 in Kraft. Gemeinden und Grundeigentümer sollten die Zuteilung gemäss VKaB zeitnah rechtlich prüfen lassen, wenn sie mit der Zuteilung nicht einverstanden sind. Entschädigungen wegen (materiellen) Enteignungen dürften gestützt auf die

VKaB grundsätzlich nur möglich sein, wenn diese länger in Kraft bleibt.

Bei der Revision des kantonalen Richtplans soll auch überprüft werden, ob gewisse Kleinsiedlungen, die heute in der Landwirtschaftszone liegen, zukünftig der Weilerzone zugeordnet werden können. Umnutzungen und Ausbauten würden dadurch erleichtert. Auch hier ist eine zeitnahe rechtliche Überprüfung empfehlenswert, ob sich ein Grundstück oder eine Kleinsiedlung für eine Neuzuteilung in die (provisorische) Weilerzone eignet.

UPDATE NR. 9  
BAUMBERGER RECHTSANWÄLTE AG  
Spezialisiert auf Bau-, Planungs- und Umweltrecht



**Dr. iur. Xavier 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



**MLaw Stephanie Lenz**  
Rechtsanwältin bei  
BAUMBERGER RECHTSANWÄLTE  
Telefon +41 52 245 01 45  
lenz@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