

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00008 vom 25. Januar 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-01-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2023.00008

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00008 du 25 janvier 2024

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00008 del 25 gennaio 2024

Regeste

Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen | [Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen: Nachdem sich die bisherige kantonale Praxis, kommunale Kernzonen und Weilerzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets uneingeschränkt als Bauzonen zu behandeln, als bundesrechtswidrig herausstellte, schuf der Beschwerdegegner mit der angefochtenen Verordnung eine provisorische kantonale Übergangsordnung. Abgrenzung zwischen der provisorischen kantonalen Weilerzone und dem vorläufigen Baugebiet (grösserer aussenliegender Ortsteil).] Qualifikation der angefochtenen raumplanungsrechtlichen Regelung als Nutzungsplan. Damit richtet sich das Rechtsmittelverfahren nach den Bestimmungen über die Einzelaktanfechtung (E. 1.2). Als Trägerin der kommunalen Planungsautonomie und hoheitlicher Aufgaben im betroffenen Sachbereich sowie infolge ihrer Stellung als Eigentümerin eines unmittelbar betroffenen Grundstücks ist die beschwerdeführende Gemeinde zur Beschwerde gegen den angefochtenen Rechtsakt legitimiert (E. 1.3). Kognition des Verwaltungsgerichts bei der erstinstanzlichen Überprüfung raumplanungsrechtlicher Übergangsordnungen (E. 2). Tragweite der Gemeindeautonomie im Hinblick auf den angefochtenen kantonalen Nutzungsplan (E. 3.1 f.). Keine Verletzung des Gehörsanspruchs der Beschwerdeführerin gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 85 Abs. 3 KV (E. 4). Der angefochtene Beschluss, welcher sich unmittelbar auf die in Art. 36 Abs. 2 RPG normierte Auffangkompetenz stützt, verstösst weder gegen das Legalitätsprinzip noch gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (E. 5). Rechtmässigkeit des raumplanungsrechtlichen Vorgehens, Kleinsiedlungen mit mindestens 8 und höchstens 19 bewohnten Gebäuden aufgrund einer Einzelfallbeurteilung der provisorischen kantonalen Weilerzone oder dem vorläufigen Baugebiet zuzuweisen (E. 6-7): Wo die bisherige kommunale Zonenfestsetzung älter als der kantonale Richtplan 2015 ist, ist dem Gebot der Anpassung an die bundesrechtlichen Anforderungen regelmässig der Vorrang gegenüber dem Schutz des Vertrauens in die Beständigkeit der kommunalen Nutzungsplanung zu geben (E. 6.2). Die vom Beschwerdegegner verwendeten Kriterien für die Zuweisung einer Kleinsiedlung aufgrund der Einzelfallbeurteilung in die provisorische kantonale Weilerzone oder das vorläufige Baugebiet sind rechtskonform (E. 6.3 f. und E. 7). Die Notwendigkeit der Zuweisung bestimmter Kleinsiedlungen in das Nichtbaugebiet und die hierfür notwendige Einführung von Weilerzonen als Nichtbauzonen wird durch die anstehende Revision des Raumplanungsgesetzes nicht tangiert (E. 6.5). Die Zuweisung der auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin liegenden Kleinsiedlungen Baaregg (E. 8), Vorderuttenberg (E. 9) und Hinteruttenberg (E. 10) zur provisorischen kantonalen Weilerzone ist raumplanungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das in der streitgegenständlichen Verordnung vorgesehene Verbot von Neubauten in provisorischen kantonalen Weilerzonen ist nicht rechtsverletzend (E. 11). Dass der Beschwerdegegner im Rahmen der öffentlichen Auflage zur anstehenden Teilrevision des kantonalen Richtplans

in Bezug auf die betroffenen Kleinsiedlungen abweichende Anträge stellt, vermag die Sachgerechtigkeit der provisorischen Nutzungsplanung nicht infrage zu stellen (E. 12).
Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung AN.2023.00008 Urteil der 3. Kammer vom 25. Januar 2024 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiber Serafin Ritscher. In Sachen Gemeinde Knonau, vertreten durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch RA A, 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 (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. 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, besucht am 17. Januar 2024). II. A. Die Gemeinde Knonau gelangte am 6. April 2023 gegen den regierungsrätlichen Beschluss vom 7. März 2023 ans Verwaltungsgericht. Sie beantragte eine Änderung dieses Beschlusses in dem Umfang, dass die Kleinsiedlungen Baaregg, Hinteruttenberg und Vorderuttenberg der Gemeinde nicht in Anhang 1, sondern in

Anhang 3 aufzuführen – und somit innerhalb der Bauzonen zu belassen – seien. In verfahrensmässiger Hinsicht ersuchte sie um einen Aufschub des Inkrafttretens des regierungsrätlichen Entscheids bzw. der VKaB bis zur vollständigen Klärung der Sachlage. Während laufender Rechtsmittelfrist ergänzte die nun anwaltlich vertretene Gemeinde am 2. Mai 2023 ihre Beschwerde. In der Sache hielt sie im Wesentlichen an ihren Rechtsbegehren fest; neu unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. In verfahrensmässiger Hinsicht ersuchte sie zusätzlich um Sistierung des Verfahrens zur Führung aussergerichtlicher Gespräche und um Durchführung eines Augenscheins. B. Die Baudirektion beantragte am 16. Mai 2023 unter Beilage eines Mitberichts des kantonalen Amts für Raumentwicklung (ARE) vom 15. Mai 2023, die Beschwerde unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. In verfahrensmässiger Hinsicht stellte sie Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde und auf Ablehnung des gegnerischen Sistierungsantrags. In der Replik vom 4. Juli 2023 hielt die Gemeinde 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 und das Gesuch der Beschwerdeführerin um Sistierung des Verfahrens ab. Am 22. August 2023 liess sich die Baudirektion, wiederum unter Beilage eines Mitberichts des ARE vom 21. August 2023, nochmals zur Sache vernehmen. Daraufhin erklärte die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 4. September 2023 den Verzicht auf weitere Äusserungen. 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 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). 1.2.1 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). 1.2.2 Dabei ist vorliegend zu berücksichtigen, dass Art. 14 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (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. Dagegen müsse ein kantonales Rechtsmittel gegeben sein; erst gegen den letztinstanzlichen kantonalen Gerichtsentscheid stehe die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. a BGG offen (vgl. BGE 147 II 300 E. 3.2). 1.2.3 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 Die Gemeinde beansprucht die Beschwerdelegitimation wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, wegen der angeblichen Unzulässigkeit des Eingriffs in ihre schutzwürdigen Interessen zur Erteilung von Bauentscheiden sowie aufgrund ihrer Eigenschaft als Eigentümerin von Bauland in den betroffenen Kleinsiedlungen. Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG ist eine Gemeinde rechtsmittellegitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Ebenso steht ihr die Legitimation zu, wenn sie bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt wird, insbesondere bei einem wesentlichen

Eingriff in ihr Finanz- und Verwaltungsvermögen (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. c VRG), sowie dann, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. a VRG). Diese drei Tatbestände zur Beschwerdelegitimation einer Gemeinde sind im Folgenden zu prüfen. Bei der Anwendung von § 21 Abs. 2 VRG ist zu beachten, dass Art. 111 in Verbindung mit Art. 89 BGG Minimalanforderungen für die Legitimation des Gemeinwesens aufstellt und sich die Regelung von § 21 VRG an Art. 89 BGG orientiert (Bertschi, in: Kommentar VRG, § 21 N. 102, 118, 122).

1.3.1 Der angefochtene Beschluss berührt die Gemeinde in ihrer Stellung als Hoheitsträgerin, indem der kommunale Ortsplan bei den betroffenen Kleinsiedlungen vorübergehend durch eine kantonale Ordnung abgelöst wird. Unter diesen Umständen ist die Gemeinde zur Beschwerdeerhebung wegen Verletzung der Gemeindeautonomie legitimiert (§ 21 Abs. 2 lit. b VRG). Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und im konkreten Fall verletzt wurde, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung der Beschwerde (vgl. BGE 136 I 265 E. 1.3; Bertschi, § 21 N. 104).

1.3.2 Die Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen im Rahmen von Art. 89 Abs. 1 BGG setzt eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen voraus. Das kann bei vermögensrechtlichen Interessen der Fall sein, aber auch bei Eingriffen in spezifische öffentliche Sachanliegen. Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung begründet keine Beschwerdebefugnis im Sinn dieser Regelung (vgl. BGE 141 II 161 E. 2.1; BGr, 12. November 2021, 1C_487/2020, E. 3.1, nicht publ. in: BGE 148 II 139). So lässt das Bundesgericht ein Gemeinwesen nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde zu, wenn dieses ein Hoheitsrecht bzw. die Zuständigkeit für eine öffentliche Aufgabe (ausserhalb eines Autonomiebereichs) beansprucht oder eine solche Zuständigkeit bestreitet (vgl. BGr, 18. August 2022, 1C_77/2022, E. 4.3 mit Hinweisen). Die Gemeinde wehrt sich mit der vorliegenden Beschwerde auch für die Beibehaltung ihrer alleinigen Zuständigkeit in Bauverfahren bei den umstrittenen Kleinsiedlungen, weil diese ihrer Meinung nach zum Baugebiet gehören. Beim fraglichen Zuständigkeitskonflikt im Zusammenhang mit der Abgrenzung des Baugebiets sind wichtige öffentliche Interessen der Gemeinde betroffen, die insgesamt ihre Legitimation auch nach Art. 89 Abs. 1 BGG begründen. Daher ist die Legitimation der Gemeinde ebenso nach § 21 Abs. 2 lit. c VRG gegeben.

1.3.3 Weiter leitet die Beschwerdeführerin eine Betroffenheit vergleichbar einer Privatperson daraus ab, dass ihr kommunale Strassengrundstücke in den umstrittenen Kleinsiedlungen gehören. Sie behauptet, diese Grundstücke könnten mittels Entwidmung bebaubar gemacht werden. Für ein Berührtsein gleich wie eine Privatperson kann es nicht genügen, dass ein angefochtener Entscheid indirekte Auswirkungen auf das Vermögen des Gemeinwesens hat (vgl. Bertschi, § 21 N. 103, 117). Das Strasseneigentum ist mit öffentlichen Aufgaben verbunden, sodass sich die Betroffenheit der Gemeinde in dieser Hinsicht nach § 21 Abs. 2 lit. c VRG richtet und nicht über das Interesse an der Beibehaltung von Baugebiet und die dazugehörige Baubewilligungszuständigkeit hinausgeht (vgl. oben E. 1.3.2).

1.3.4 Demzufolge ist die Legitimation der Gemeinde zur Beschwerde im Sinn der vorstehenden Erwägungen zu bejahen.

1.4 Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.5 Soweit die Beschwerdeführerin die Durchführung eines Augenscheins beantragt, ist festzuhalten, dass sich ein solcher Lokaltermin erübrigt. Eine Pflicht zur Durchführung eines Augenscheins besteht nur dann, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht abgeklärt werden können. Der für den vorliegenden

Entscheid rechtlich relevante Sachverhalt ergibt sich mit hinreichender Klarheit aus den Akten, weshalb auf einen Augenschein zu verzichten ist. 2. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin nicht nur gemäss § 21 Abs. 2 lit. b VRG (Gemeindeautonomie), sondern insbesondere auch gemäss § 21 Abs. 2 lit. c VRG (Durchsetzung hoheitlicher Anliegen) legitimiert ist (vgl. oben E. 1.3), hat zur Folge, dass sie sämtliche Rügen im Rahmen der Kognition des Verwaltungsgerichts vorbringen darf, soweit diese im Ergebnis zur Gutheissung der Rechtsbegehren führen können (vgl. Bertschi, § 21 N. 18 f.). Der angefochtene Beschluss unterliegt, soweit er einen Nutzungsplan bildet (Art. 14 RPG; vgl. dazu oben E. 1.2), den Anforderungen von Art. 33 RPG, insbesondere von Art. 33 Abs. 2 und Abs. 3 lit. b RPG, die eine volle Überprüfung durch mindestens eine kantonale Beschwerdebehörde verlangen (vgl. zur Anwendbarkeit von Art. 33 RPG auf Nutzungspläne BGE 147 II 300 E. 2.3; 131 III 414 E. 2.3). Der Regierungsrat stützte sich beim angefochtenen Beschluss auf Art. 36 Abs. 2 RPG. Diese Bundesbestimmung ermächtigt die Kantonsregierungen, vorläufige Regelungen zur Einführung dieses Bundesgesetzes zu treffen, insbesondere Planungszonen (Art. 27 RPG) zu bestimmen, und einschränkende Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen (Art. 27a RPG) zu erlassen, solange das kantonale Recht keine anderen Behörden bezeichnet. Die Anforderungen von Art. 33 RPG sind auch auf raumplanungsrechtliche Übergangsordnungen gemäss Art. 36 Abs. 2 RPG anwendbar und gebieten eine volle Überprüfung durch mindestens eine kantonale Beschwerdebehörde (vgl. BGE 114 Ib 180 E. 2a, 110 Ib 138 E. 3b; Alexander Ruch, in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich etc. 2016, Art. 36 N. 28). Das Verwaltungsgericht überprüft die umstrittene raumplanungsrechtliche Übergangsordnung als erste Rechtsmittelinstanz. Es hat deshalb insofern nicht nur die Sachverhaltsfeststellung und die Rechtsanwendung (§ 50 Abs. 1 VRG), sondern auch die Angemessenheit zu prüfen (§ 50 Abs. 2 VRG). Dabei darf sich das Verwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung auferlegen, soweit es bei der Projektierung um spezifisch technische Fragen geht. Weiter hat sich das Verwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen, soweit der Vorinstanz mit der Anwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe oder bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht (zum Ganzen VGr, 13. Januar 2022, VB.2021.00112, E. 2.2; VGr, 13. April 2022, VB.2021.00549, E. 6.2). Das Gericht soll nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachinstanz abweichen und nicht sein Ermessen an die Stelle des Ermessens des Planungsträgers setzen (Heinz Aemisegger/Stephan Haag, in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich etc. 2020, Art. 33 N. 84).

E. 3.1

Der Umfang der kommunalen Autonomie ergibt sich aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Gemäss §§ 45 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) kommt den Gemeinden bei der Nutzungsplanung Autonomie zu (vgl. BGE 147 I 433 E. 4.4.2 mit Hinweisen). Das vom angefochtenen kantonalen Nutzungsplan erfasste Gemeindegebiet wird der kommunalen Planungshoheit vorläufig entzogen. Dadurch wird in die kommunale Autonomie eingegriffen. Ausserdem verfügt die kommunale Baubehörde unter Umständen nicht nur bei der Anwendung kommunalen Rechts, sondern auch bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe des kantonalen Rechts über eine erhebliche Entscheidungsfreiheit, soweit die Art der geregelten Materie Raum für ein kommunales

Selbstbestimmungsrecht lässt (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, § 20 N. 61; BGE 136 I 395 E. 3.2.3). Allerdings kann der Gemeinde keine Autonomie bezüglich der Anwendung der Vorschriften des kantonalen Rechts und des Bundesrechts über die erstinstanzliche Zuständigkeit in Bausachen, wie von § 318 PBG und Art. 25 Abs. 2 RPG, zukommen; davon zu trennen ist etwa der kommunale Regelungsspielraum zur Festlegung der örtlichen Baubehörde gemäss § 318 PBG (vgl. dazu VGr, 11. Mai 2023, VB.2022.00614, E. 4.2.1). Zudem hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung festgehalten, dass besondere Zonen für Weiler ausserhalb des Siedlungsgebiets im Sinn von Art. 33 RPV keine Bauzonen nach Art. 15 RPG, sondern beschränkte, das Nichtbaugebiet überlagernde Zonen darstellen und damit Nichtbauzonen bilden, bei denen Baubewilligungen (auch für zonenkonforme Vorhaben) gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG nur mit Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde erteilt werden dürfen (BGE 145 II 83 E. 4.2; BGr, 23. November 2022, 1C_35/2022, E. 4.1.1). Gegenüber diesen bundesrechtlichen Mindestanforderungen des RPG kann die Gemeinde keine Autonomie beanspruchen.

E. 3.2

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. Der angefochtene Beschluss stützt sich auf Art. 36 Abs. 2 RPG und damit auf eine bundesrechtliche Grundlage. Der kantonale Gesetzgeber kann nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die von ihm einmal gezogenen Schranken der Autonomie nachträglich enger ziehen, solange nicht irgendwelche unmittelbar durch die Verfassung gewährleisteten Befugnisse oder Anforderungen berührt werden. Wird eine Gemeinde in dieser Weise durch eine kantonale Anordnung in ihrer Autonomie eingeschränkt, so kann sie insbesondere verlangen, dass die kantonale Behörde in formeller Hinsicht ihre Befugnisse nicht überschreitet und korrekt vorgeht und dass sie in materieller Hinsicht die kantonal- und bundesrechtlichen Vorschriften im autonomen Bereich nicht verletzt (BGE 147 I 433 E. 4.3; BGr, 3. November 2022, 1C_477/2021, E. 4.1). Gleiches gilt, wenn der Regierungsrat – anstelle des formellen Gesetzgebers – gestützt auf eine bundesrechtliche Kompetenznorm den kommunalen Autonomiebereich der Ortsplanung einschränkt (BGE 117 Ia 352 E. 4b).

E. 3.3

Zusätzlich zur Rüge der Missachtung der Gemeindeautonomie macht die Beschwerdeführerin weitere Rechtsverletzungen geltend. So beanstandet sie, ihr Gehörsanspruch sei nicht gewahrt worden und der angefochtene Beschluss verstosse gegen das Legalitätsprinzip und den Vertrauensschutz. Im Folgenden ist die Rechtmässigkeit des angefochtenen Beschlusses unter Bezugnahme auf die Rügen der Beschwerdeführerin zu prüfen. In diesem Rahmen ist auch auf die diesbezüglich erhobenen Sachverhaltsrügen einzugehen (unten E. 4–6). Die weiteren Einwände der Beschwerdeführerin gegen die raumplanungsrechtliche Zulässigkeit der provisorischen kantonalen Zonenordnung für die betroffenen Kleinsiedlungen sind anschliessend zu behandeln (unten E. 7–10). Schliesslich ist das grundsätzliche Neubauverbot gemäss § 7 VKaB zu überprüfen (unten E. 11).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin beruft sich für den geltend gemachten Gehörsanspruch im Wesentlichen auf Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

und Art. 85 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101).

E. 4.2

Das Bundesgericht hat mit Bezug auf den Erlass der erwähnten thurgauischen Kleinsiedlungsverordnung (vgl. oben E. 1.2.2) erwogen, dass die vorgängige Gewährung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) 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. Beim angefochtenen Beschluss geht es ebenfalls um eine plansichernde Übergangsordnung von beschränkter Dauer; diese stützt sich auf Art. 36 Abs. 2 RPG (dazu auch unten E. 5). Dem ARE 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). Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV vermag der Beschwerdeführerin somit nicht weiterzuhelfen. Aus dem Untersuchungsgrundsatz (§ 7 VRG) und dem Anspruch auf Akteneinsicht (§ 8 VRG) ergeben sich im vorliegenden Zusammenhang keine über Art. 29 Abs. 2 BV hinausgehende Gehörsansprüche.

E. 4.3

Art. 85 Abs. 3 KV sieht vor, dass der Kanton Zürich die Gemeinden in Bereichen, die zu einer Beschränkung der Gemeindeautonomie führen können, rechtzeitig anhören muss. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird eine bevorzugte Beteiligung der betroffenen Gemeinden verlangt. Ihre Stellungnahmen sind in einem Zeitpunkt einzuholen, in welchem sie noch in die Entscheidungen einfliessen können. Ein Anspruch der Gemeinden, dass ihre Vorschläge tatsächlich berücksichtigt werden, besteht nicht. Die kantonale Behörde hat sich jedoch mit den Vorschlägen der Gemeinden auseinanderzusetzen und zu begründen, weshalb sie nicht berücksichtigt werden (BGE 147 I 433 E. 5.1; BGr, 3. November 2022, 1C_477/2021, E. 4.1). Die nach Art. 85 Abs. 3 KV gebotene Anhörung der Gemeinden kann im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren erfolgen, indem ihnen dort Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wird (Tobias Jaag, in: Isabelle Häner et al. [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung [Kommentar KV], Zürich etc. 2007, Art. 85 N. 21).

E. 4.4

Wie dem in den Verfahrensakten befindlichen Vernehmlassungsbericht entnommen werden kann, wurden u. a. alle politischen Gemeinden mit Kleinsiedlungen ausserhalb des grafischen Siedlungsgebiets gemäss kantonalem Richtplan schriftlich zur Stellungnahme zum Verordnungsentwurf eingeladen. Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, als Gemeinde in dieses Vernehmlassungsverfahren einbezogen worden zu sein. Sie beanstandet hingegen, die Vernehmlassungsfrist sei abgekürzt worden und auf vorgängige Gemeindeggespräche oder Augenscheine bzw. Abklärungen vor Ort sei verzichtet worden. Angesichts der vom Kanton behaupteten negativen Vorwirkung der Übergangsordnung lasse sich schliessen, dass eine Beeinflussung des Entscheidungsprozesses damals nicht gewünscht gewesen sei.

E. 4.5

Das ARE weist darauf hin, dass die grundsätzlich drei Monate betragende Vernehmlassungsfrist gemäss § 14 der kantonalen Rechtsetzungsverordnung vom 29. November 2000 (LS 172.16) bei Dringlichkeit verkürzt werden kann. Auch wenn die angefochtene Verordnung einen hybriden Charakter aufweist, steht nichts entgegen, die soeben genannte kantonale Vorschrift im vorliegenden Verfahren anzuwenden. Zu Recht erachteten die kantonalen Behörden die Vorlage als dringlich (vgl. oben E. 4.2). Mit einer Vernehmlassungsfrist von einem Monat wurde der Beschwerdeführerin vorliegend ein genügender Zeitraum zur Stellungnahme belassen. In Auswertung der Vernehmlassungen wurden teilweise die Methodik zur Kriterienbildung im Zwischenbericht und die Beurteilung der einzelnen Kleinsiedlungen in den Objektblättern nachgeführt. Aufgrund dieser Anpassungen an der Vorlage nach dem Vernehmlassungsverfahren und vor der Verabschiedung sowie der entsprechenden Dokumentation ist dem Vorwurf einer mangelhaften Mitwirkungsmöglichkeit und Nachvollziehbarkeit die Grundlage entzogen. Zudem ist nicht ersichtlich, dass die vorgenommenen kantonalen Sachverhaltsabklärungen bei den einzelnen Kleinsiedlungen gestützt auf das Geoinformationssystem (GIS), verschiedene staatliche Register und Datenbanken sowie Inventare wie das Kantonale Ortsbildinventar (KOBI) unter dem Blickwinkel von Art. 85 Abs. 3 KV im Hinblick auf den angefochtenen Beschluss ungenügend wären. Vielmehr lässt sich aus Art. 85 Abs. 3 KV kein allgemeiner Anspruch auf vertiefte Untersuchungen vor Ort oder Gespräche mit Gemeindebehörden als Grundlage für die umstrittene Übergangsordnung ableiten; solche Abklärungen müssen den späteren raumplanerischen Verfahrensabschnitten vorbehalten bleiben. Insgesamt verletzt der angefochtene Beschluss Art. 85 Abs. 3 KV nicht.

E. 5.1

Unter Bezugnahme auf das Legalitätsprinzip bestreitet die Beschwerdeführerin die Zuständigkeit des Regierungsrats für den angefochtenen Beschluss. Die darin vorgesehenen Eingriffe in die Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer würden eine formell-gesetzliche Grundlage erfordern. Der im angefochtenen Beschluss angeführte Art. 36 Abs. 2 RPG sei als gesetzliche Grundlage zu wenig bestimmt im Verhältnis zum Gewicht der damit bewirkten Grundrechtseingriffe. Ergänzend stösst sich die Beschwerdeführerin daran, dass die Kriterien für die Zuweisung der Kleinsiedlungen zu den verschiedenen Anhängen des angefochtenen Beschlusses nicht in der raumplanungsrechtlichen Übergangsordnung selbst, sondern nur in rechtlich unverbindlichen Beschlussunterlagen festgehalten worden seien. Damit sei auch die Bestimmtheit der angefochtenen Regelung mangelhaft.

E. 5.2

In Art. 3 in Verbindung mit Art. 38 KV ist der Grundsatz der Gewaltenteilung auf kantonaler Ebene verankert (vgl. dazu Giovanni Biaggini, in: Kommentar KV, Art. 3 N. 12). Insbesondere bestimmt Art. 38 Abs. 1 KV, dass alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen sind, und zählt auf, welche Regelungen einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedürfen. Dazu gehören namentlich die wesentlichen Bestimmungen über die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte (lit. b). Die Kantonsverfassung weist die Zuständigkeit zum Erlass von Gesetzen dem Kantonsrat und dem Stimmvolk zu (vgl. Art. 29, 32 f., 54 KV und dazu Matthias Hauser, in: Kommentar KV, Art. 38 N. 7). Eine Gesetzesdelegation ist grundsätzlich zulässig, auch wenn damit das Gewaltenteilungsprinzip durchbrochen wird. Was als wichtig bzw. wesentlich erscheint und deshalb vom Gesetzgeber selbst im Sinn der

"Grundzüge der delegierten Materie" festzulegen ist, ergibt sich aus den Umständen des Einzelfalls (VGr, 17. April 2019, VB.2018.00648, E. 3.5 mit Hinweisen). Dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Gewaltenteilung wird auch in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Nachachtung verschafft. Es bedeutet namentlich, dass Bestimmungen, die in einem Gesetz im formellen Sinn stehen müssen, nicht durch andere Organe erlassen werden dürfen, es sei denn aufgrund gültiger Gesetzesdelegation (BGE 147 I 478 E. 3.1.1 mit Hinweisen). Das Legalitätsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 1 BV bzw. Art. 2 Abs. 1 KV besagt, dass sich ein staatlicher Akt auf eine materiell-gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Nicht verlangt ist, dass sich die rechtliche Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn findet; eine kompetenzgemäss erlassene Verordnung genügt grundsätzlich. Das Erfordernis der Gesetzesform kann jedoch aufgrund anderer Verfassungsnormen massgeblich sein (VGr, 23. Juli 2020, AN.2020.00003, E. 3.3).

E. 5.3

Der angefochtene Beschluss stützt sich auf Art. 36 Abs. 2 RPG (vgl. oben E. 2) und erging somit im Rahmen einer Gesetzesdelegation. Im vorliegenden Zusammenhang muss nicht erörtert werden, ob die Rechtsstellung von betroffenen Grundeigentümern – wie der Beschwerdeführerin – 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 gedeckten Regelungsbereiche sind in dieser Bestimmung aber nicht abschliessend aufgeführt. Gestützt auf Art. 36 Abs. 2 RPG können durch Regierungsverordnung vorläufiges materielles kantonales Raumplanungsrecht sowie Zuständigkeits- und Verfahrensrecht einschliesslich Vorschriften über den Rechtsschutz erlassen werden (vgl. Ruch, in: Praxiskommentar RPG, Art. 36 N. 25). Der angefochtene Beschluss dient der Umsetzung der eingetretenen Änderungen bei der Rechtslage zur Anwendbarkeit von Art. 15 RPG und von Art. 25 Abs. 2 RPG in Weilerzonen gemäss Art. 33 RPV, und er bewegt sich im Rahmen der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes gemäss Art. 75 Abs. 1 BV; in dieser Hinsicht verhält es sich parallel zur Thurgauer Kleinsiedlungsverordnung (vgl. zu letzterer BGr, 23. November 2022, 1C_35/2022, E. 5.1 und 5.2). Für den angefochtenen Beschluss enthält Art. 36 Abs. 2 RPG daher in genügender Weise die wichtigen bzw. wesentlichen Grundzüge und bildet insoweit eine hinreichend bestimmte formell-gesetzliche Grundlage für die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte von Grundeigentümern. Nichts Gegenteiliges ergibt sich aus der von der Beschwerdeführerin zitierten Kommentarstelle (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 36 N. 12), wonach im Rahmen von Art. 36 Abs. 2 RPG die Grundrechte zu beachten sind.

E. 5.4

Ausserdem knüpft Art. 36 Abs. 2 RPG die Zuständigkeit des Regierungsrats an die Voraussetzung, dass das kantonale Recht noch keine anderen Behörden bezeichnet hat. Diese Anforderung ist so zu verstehen, dass das kantonale Recht noch keine anderen Behörden als zuständig für den Erlass der infrage stehenden vorläufigen Regelungen bezeichnet haben darf (vgl. BGr, 19. November 2019, 1C_551/2018, E. 2.2; Ruch, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 36 N. 22). Unter Bezugnahme auf diesen Massstab kann das allgemeine Dringlichkeitsrecht für Gesetze nach Art. 37 KV entgegen der Beschwerdeführerin nicht bereits als Zuständigkeitszuweisung (an den formellen Gesetzgeber) im Sinn von Art. 36 Abs. 2 RPG erachtet werden. Hingegen ist kurz auf die Regelung von § 344 PBG einzugehen. Diese kantonale Bestimmung ermöglicht eine (aufsichtsrechtliche) Ersatzvornahme durch die Baudirektion, indem sie die erforderlichen vorläufigen Regelungen treffen kann, wenn die für den Vollzug des PBG nötigen kommunalen Nutzungsplanungen und Bauvorschriften nicht fristgemäss erlassen werden (vgl. dazu Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A, Zürich 1999, N. 427). Die Tragweite von § 344 PBG beschränkt sich jedoch auf lokale raumplanungsrechtliche Probleme bzw. auf den Regelungsbedarf in Abhängigkeit von der Säumigkeit einer einzelnen Gemeinde. Demgegenüber soll im vorliegenden Fall die kantonsweite Kleinsiedlungsproblematik in den Gemeinden provisorisch nach einheitlichen Kriterien geregelt werden. Weder wird von 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 Regierungsrat) einräumt. Insoweit erweist sich Art. 36 Abs. 2 RPG ebenfalls als eingehalten.

E. 5.5

Die Beschwerdeführerin wendet ein, für das Bundesgericht sei bei der Thurgauer Kleinsiedlungsverordnung wesentlich, dass diese nicht vom formellen Gesetz abweiche, sondern lediglich Ausnahmen bzw. Anpassungen im Vergleich zur bisherigen Regelung auf Stufe der regierungsrätlichen Verordnung einführt habe. Die rechtliche Ausgangslage im Kanton Zürich unterscheide sich davon erheblich, denn die Nutzungszonen seien im Kanton Zürich direkt im PBG definiert. Der vorliegend angefochtene Beschluss weiche als Ersatzordnung von der bisherigen formell-gesetzlichen Regelung ab. Dadurch werde unzulässigerweise in die Befugnisse des formellen Gesetzgebers eingegriffen. Wie es sich mit den Unterschieden zwischen der thurgauischen und der zürcherischen Gesetzgebung in dieser Hinsicht verhält, muss nicht erörtert werden. Selbst wenn der angefochtene Beschluss vorübergehend Regelungslücken im PBG füllen soll, greift er nicht in unzulässiger Weise in Kompetenzen des kantonalen formellen Gesetzgebers ein. Vielmehr ermächtigt Art. 36 Abs. 2 RPG den Regierungsrat in einem Fall der vorliegenden Art, bisheriges kantonales Gesetzesrecht zu ändern; allerdings dürfen die gestützt auf diese Bundesbestimmung erlassenen Massnahmen nur vorläufigen Charakter haben und nicht dazu führen, dass eine geltende Kompetenzausscheidung in unzulässiger Weise verschoben und umgangen oder die spätere Planung vorweggenommen wird (vgl. BGE 117 Ia 352 E. 6b und d). Der angefochtene Beschluss hat zeitlich und sachlich wie auch hinsichtlich der geltenden Kompetenzordnung eine begrenzte Tragweite. Er setzt vorläufig die Anforderungen, die sich aus Art. 15 und Art. 25 Abs. 2 RPG ergeben, für die Kleinsiedlungen ausserhalb des grafischen Siedlungsgebiets des Richtplans um. Wie sich

aus § 1 in Verbindung mit § 15 VKaB ergibt, gilt diese Übergangsordnung bis zum Inkrafttreten der in diesen Punkten angepassten Bau- und Zonenordnungen. Der angefochtene Beschluss nimmt die gebotenen Anpassungen weder bei den raumplanungsrechtlichen Gesetzesbestimmungen und des Richtplans auf kantonaler Ebene noch bei den Ortsplanungen auf kommunaler Ebene vorweg. Auch unter diesem Blickwinkel hält der angefochtene Beschluss den Delegationsrahmen von Art. 36 Abs. 2 RPG ein.

E. 5.6

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

E. 5.7

Insgesamt hält der angefochtene Beschluss vor dem Prinzip der Gewaltenteilung und dem Legalitätsprinzip stand.

E. 6.1

Umstritten ist weiter, ob die Zuweisung von Kleinsiedlungen zur provisorischen kantonalen Weilerzone in materieller Hinsicht generell gegen die Planungsautonomie der Beschwerdeführerin oder gegen die weiteren angerufenen Rechtsnormen verstösst. Ihrer Meinung nach verletzt es den Grundsatz der Planbeständigkeit bzw. den Vertrauensschutz, mit der angefochtenen Übergangsordnung vor Ablauf des Planungshorizonts von 15 Jahren gemäss Art. 15 RPG in ihre Ortsplanung einzugreifen. Weiter kritisiert sie, dass die angefochtene Nutzungsordnung strenger als die Anforderungen in Pt. 2.2.2 des Richtplantexts zu bestehenden Kleinsiedlungen ist, die fünf bestehende Wohnbauten zugrunde gelegt haben. Als Zusatzrüge beanstandet die Beschwerdeführerin das Vorgehen, die umstrittenen Kleinsiedlungen, die alle zur (kantonalen) Fallgruppe mit 8–19 Wohnbauten gehören, mittels Einzelfallbeurteilung einer provisorischen kantonalen Weilerzone zuzuweisen. Werde die Schwelle für Baugebiet – strenger als der kantonale Richtplan – bei acht bestehenden Wohnbauten angesetzt, wie es der Regierungsrat getan habe, so müsse die Kleinsiedlung diesfalls ohne Weiteres als vorläufiges Baugebiet gelten.

E. 6.2

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 einer Kleinsiedlung in Aeugst am Albis, deren Zonierung als Bauzone in der Ortsplanung von der kantonalen Baudirektion zeitlich nur 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 zu diesem Urteil 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. Saputelli, S. 8 f.). Im Unterschied dazu muss das Gebot der Anpassung an die Anforderungen des RPG regelmässig Vorrang haben bei Kleinsiedlungen, deren bisheriger Nutzungsplan älter als der Richtplan 2015 ist. Dort steht der Zuweisung zu einer provisorischen Nichtbauzone nicht entgegen, wenn das Alter der bisherigen Nutzungsplanung sich noch nicht dem 15-jährigen Planungshorizont angenähert hat. Die bisherige Zonierung der umstrittenen Kleinsiedlungen der beschwerdeführenden Gemeinde (samt Kernzonenplänen) wurde im Jahr 2012 festgesetzt und im Jahr 2013 von der Baudirektion genehmigt. Unter diesen Umständen läuft die Zuweisung der umstrittenen Kleinsiedlungen zu einer provisorischen kantonalen Weilerzone nicht dem Grundsatz der Planbeständigkeit und dem Vertrauensschutz zuwider.

E. 6.3

Im Richtplantext (Pt. 2.2.2) wird in Anlehnung an Art. 33 RPV verlangt, dass die bestehende Kleinsiedlung einen historischen Siedlungsansatz sowie ein geschlossenes Siedlungsbild, das mindestens fünf bis zehn bewohnte Gebäude umfasst und von der Hauptsiedlung klar getrennt ist, aufweisen muss, damit sie raumplanerisch als Siedlungsgebiet behandelt werden kann. Im oben bei E. 5.6 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 werde 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 wurden nach dem Zwischenbericht Kleinsiedlungen mit mindestens zwanzig bewohnten Gebäuden ohne vertiefte Überprüfung dem vorläufigen Baugebiet zugeschlagen (Saputelli, S. 9 f.). Dem Beschwerdegegner ist beizupflichten, dass nach dem bisherigen kantonalen Richtplan bei richtiger Betrachtung unklar bleibt, ob eine bestehende Kleinsiedlung der Kategorie Bauzone oder Nichtbauzone zuzurechnen ist. Unter diesen Umständen kommt dem bisherigen kantonalen Richtplan in dieser Hinsicht keine Bindungswirkung für den angefochtenen Beschluss zu. 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. Sodann ist zu berücksichtigen, dass die angefochtene Übergangsordnung einen Handlungsspielraum für die erforderlichen nachfolgenden ordentlichen Revisionen offenhalten soll. Letztere würden in unzulässiger Weise vorweggenommen, wenn jede Kleinsiedlung mit fünf bewohnten Gebäuden automatisch dem vorläufigen Baugebiet zugerechnet würde.

E. 6.4

Gemäss Ziffer 3.1.b der in den Verfahrensakten befindlichen Arbeitshilfe des Bundesamts für Raumentwicklung zu Weilerzonen von 2014 haben gewisse Kantone bisher Weiler dahingehend definiert, dass sie maximal 10, 12 oder 15 bewohnte Gebäude aufweisen 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 mehr als 10, 12 oder 15 Wohnbauten automatisch die Voraussetzungen von Art. 15 RPG erfülle. Das Vorhandensein einer Siedlungsqualität bzw. Siedlungsstruktur und der dafür üblichen Infrastruktur bilden wichtige Kriterien für die Annahme von Baugebiet (vgl. BGr, 30. Oktober 2020, 1C_231/2019, E. 2.3). Der Beschwerdeführerin kann nicht gefolgt werden, wenn sie geltend macht, dass es allein auf die Anzahl der bewohnten Gebäude und nicht auch auf Zusatzkriterien ankommen dürfe. Vor dem Hintergrund der soeben angeführten Richtwerte des Bundesamts für Raumentwicklung zur Anzahl der Wohngebäude sowie des Verbots von Kleinstbauzonen (vgl. BGE 118 Ia 446 E. 2c) hat der Regierungsrat die untere Schwelle für eine Einzelfallbeurteilung zur vorläufigen Baugebietszuweisung einer Kleinsiedlung bei mindestens acht bewohnten Gebäuden relativ tief angesetzt. Als Bezugsgrösse für die Zahl der Wohngebäude hat der Regierungsrat das eidgenössische Gebäude- und

Wohnungsregister (GWR) einbezogen. Danach ist nicht ohne Weiteres die Anzahl Wohneinheiten massgebend, sondern der Gebäudebegriff. Ein Doppel-, Gruppen- und Reihenhaus zählt dabei ebenfalls als ein Gebäude, wenn es einen eigenen Zugang von aussen hat und wenn zwischen den Gebäuden eine senkrechte vom Erdgeschoss bis zum Dach reichende tragende Trennmauer besteht (Art. 2 lit. b der Verordnung vom 9. Juni 2017 über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister [VGWR; SR 431.841]). Wie der Beschwerdegegner dargelegt hat, orientierte sich der Regierungsrat an der weiter fortgeschrittenen Richtplananpassung zur Kleinsiedlungsanpassung im Kanton Thurgau. Der angefochtene Beschluss dient der Anpassung an die Raumplanungsgesetzgebung des Bundes (oben E. 5.3). Entgegen der Beschwerdeführerin ist es nicht rechtsverletzend, wenn eine Kleinsiedlung mit mindestens acht bewohnten Gebäuden nicht automatisch als vorläufiges Baugebiet qualifiziert wird, sondern im Rahmen von Art. 36 Abs. 2 RPG dafür eine Einzelfallbeurteilung anhand des genannten Zusatzkriteriums angestellt wird. Die für die Einzelfallbeurteilung verwendeten Kriterien, insbesondere auch zur Prägung und zum Erscheinungsbild der Kleinsiedlung, bewegen sich im bundesrechtlichen Rahmen (vgl. auch unten E. 7.3).

E. 6.5

Anmerkungswise ist beizufügen, dass die zweite Etappe der RPG-Revision (Vorlage RPG 2) sich in einem fortgeschrittenen Stadium befindet. Die von der Bundesversammlung am 29. September 2023 beschlossene Vorlage wurde am 7. November 2023 publiziert (BBl 2023 2488); die Referendumsfrist läuft bis zum 15. Februar 2024. Die während den parlamentarischen Beratungen eingereichte Volksinitiative "Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)" wurde am 31. Oktober 2023 bedingt, d. h. unter dem Vorbehalt des Inkrafttretens der Vorlage RPG 2 vom 29. September 2023, zurückgezogen (BBl 2023 2489). Soweit ersichtlich halten die neuen Bestimmungen dieser RPG-Revision an der grundsätzlichen Möglichkeit der Zuweisung von Kleinsiedlungen zu Nichtbauzonen fest (vgl. Art. 18 bis Abs. 3 E-RPG). Vor diesem Hintergrund bleibt der Anpassungsbedarf im Kanton Zürich bezüglich der Einführung von Weilerzonen als Nichtbauzonen unabhängig vom Ausgang der Vorlage RPG 2 weiterhin bestehen. Nichts anderes gilt angesichts der in der Bundesversammlung noch nicht abschliessend behandelten Standesinitiative des Kantons St. Gallen "Massvolle Entwicklung in Weilerzonen" (22.319), die eine Zulassung von Neubauten in Weilerzonen nach Art. 18 RPG fordert. Es kann der Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren nicht weiterhelfen, wenn sie sich auf diese Standesinitiative beruft.

E. 6.6

Die Rügen der Beschwerdeführerin dringen auch in dieser Hinsicht nicht durch.

E. 7.1

Im Streit liegt weiter, ob der Entscheid des Beschwerdegegners, die umstrittenen Kleinsiedlungen zur provisorischen kantonalen Weilerzone zuzuteilen, raumplanungsrechtlich zu beanstanden ist. Die Beschwerdeführerin beantragt für diese stattdessen im Ergebnis eine Zuteilung zum vorläufigen Baugebiet. Im angefochtenen Beschluss hat der Regierungsrat 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.

E. 7.2

Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets gemäss Art. 36 Abs. 3 RPG ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eng zu verstehen: Er umfasst im Wesentlichen nur den geschlossenen Siedlungsbereich und eigentliche Baulücken innerhalb dieses Bereichs (BGE 132 II 218 E. 4.1; BGr, 11. Oktober 2021, 1C_635/2020, E. 3.4). Auch wenn der Grundsatz, das weitgehend überbaute Gebiet als Bauzone zu qualifizieren, nicht mehr explizit in Art. 15 RPG steht, behält er auch nach der RPG-Revision von 2012 seine Gültigkeit (vgl. Aemisegger/Kissling, Art. 15 N. 96). Das RPG knüpft am bestehenden baulichen Zustand an, d. h. an den vorhandenen Bauten und deren Nutzungsmöglichkeiten sowie – im Zusammenhang damit – unter anderem an der bereits erstellten Infrastruktur. Eine "weitgehende Überbauung" ist eine effektiv bewohnte und benutzte Häusergruppe, die zudem von derartiger Qualität (Siedlungsstruktur) ist, dass sie sinnvollerweise nur der Bauzone zugeteilt werden kann (vgl. BGE 116 Ia 197 E. 2b; BGr, 30. Oktober 2020, 1C_231/2019, E. 2.3). Landwirtschaftliche Bauten sind nur ausnahmsweise für die Bejahung eines Siedlungscharakters ausschlaggebend; dafür genügt es nicht, dass eine Häusergruppe ihre landwirtschaftliche Funktion verloren hat (vgl. BGE 132 II 218 E. 4.1; BGr, 17. Juni 2020, 1C_442/2019, E. 4.2).

E. 7.3

Für die qualitative Einzelfallbeurteilung einer Kleinsiedlung bei der Fallgruppe mit 8 bis 19 bewohnten Gebäuden wurde im angefochtenen Beschluss das Zusatzkriterium der Prägung und des Erscheinungsbilds verwendet (vgl. oben E. 6.3). 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, wurden mit dem fraglichen Zusatzkriterium auch das Vorhandensein solcher Gebäude nicht in allgemeiner Weise sachfremd berücksichtigt. Vielmehr ist diese Kriterienbildung gesamthaft als bundesrechtskonform zu erachten (vgl. auch oben E. 6.4). Gestützt auf die dargelegten Grundsätze bleibt im Folgenden die Einzelfallbeurteilung für die drei umstrittenen Kleinsiedlungen zu überprüfen.

E. 8.1

Die Kleinsiedlung Baaregg liegt südöstlich des Ortskerns von Knonau. Baaregg ist im KOBİ aufgeführt. Aus dem Ortsbildbeschrieb im KOBİ ergibt sich, dass die Kleinsiedlung in unverbautem, hügeligem Gelände gelegen ist. Die Bausubstanz der bäuerlichen Kleinsiedlung stammt aus dem 17. bis 19. Jahrhundert und letztere ist entlang einer Durchgangsstrasse angelegt, von der Strässchen und Feldwege abzweigen. Die Gebäude folgen der Durchgangsstrasse in einem lockeren Bebauungsmuster. In der Ortsmitte

befindet sich eine platzartige Erweiterung. An den Ortsrändern wurden in den letzten Jahrzehnten mehrere Wohngebäude errichtet (AREV-Nr. 0594/18). Bei dem in den Akten liegenden Übersichtsplan wurden die bereits allgemein behandelten Beurteilungskriterien (vgl. oben E. 6.4 und 7.3) tabellarisch bewertet. Die Kleinsiedlung Baaregg enthält gemäss dem genannten Übersichtsplan 11 bewohnte Gebäude, wovon 7 Wohngebäude vor Anfang der Siebzigerjahre erbaut worden sind. Es sind drei Landwirtschaftsbetriebe und einige weitere Gewerbebetriebe vorhanden. Das Siedlungsbild wurde als geschlossen und die Erschliessung als ausreichend für eine provisorische kantonale Weilerzone bewertet. Beim Zusatzkriterium Prägung und Erscheinungsbild wurde aber – wenn auch knapp – von einer ländlichen Prägung ausgegangen. Zusätzlich wurde die fehlende ÖV-Erschliessung einbezogen. Insgesamt wurde eine Zuweisung zur provisorischen kantonalen Weilerzone als zweckmässig erachtet .

E. 8.2

Die Beschwerdeführerin führt aus, es gebe 11 bewohnte Gebäude im Zonenperimeter. Sie fordert jedoch, dass auch die an den Perimeter angrenzenden Gebäude anzurechnen seien. Weiter weist sie auf die erhebliche Anzahl Neubauten im Perimeter hin und ergänzt, dass das vom Beschwerdegegner als vor 1971 bewertete Wohngebäude auf Kat.-Nr. 1379 in Wahrheit erst 2012/2013 erstellt worden sei. Weitere Bauvorhaben seien geplant. Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass in Baaregg noch Landwirtschaftsbetriebe aktiv seien. Es gebe verschiedene landwirtschaftsfremde Gewerbebetriebe (wie Energieunternehmen auf der Basis erneuerbarer Energien, Elektroinstallationsbetrieb; Betrieb für tiergestützte Therapie und Pädagogik). Die knappe Erfüllung des Zusatzkriteriums Prägung und Erscheinungsbild gemäss Objektblatt müsse zur Folge haben, dass die Kleinsiedlung der Bauzone zugewiesen werde.

E. 8.3

Im Zwischenbericht (vgl. dazu oben E. 5.6 und 6.3) wird erläutert, dass für die Annahme eines Siedlungszusammenhangs (bzw. eines geschlossenen Siedlungsgebiets) der Gebäudeabstand in der Regel nicht mehr als die Rufdistanz (20–30 m) betragen soll. Für diesen Massstab verweist der Zwischenbericht auf die oben in E. 6.4 erwähnte Arbeitshilfe des Bundesamts für Raumentwicklung. Bei darüber liegenden Abständen sei eine Einzelprüfung vorgenommen worden. Das landwirtschaftlich geprägte Grossgrundstück Kat.-Nr. 776 nördlich angrenzend an die Kleinsiedlung wurde nicht in den Perimeter der provisorischen kantonalen Weilerzone integriert. Dagegen wehrt sich die Beschwerdeführerin nicht. Es ist ihr einzuräumen, dass das bewohnte Gebäude auf diesem Grundstück (in Rufdistanz zur Kleinsiedlung) grundsätzlich bei der Anzahl bewohnter Gebäude der Kleinsiedlung zu berücksichtigen ist. Somit ist der Übersichtsplan dahingehend zu präzisieren, dass insgesamt 12 bewohnte Gebäude als relevant für die Kleinsiedlung Baaregg zu betrachten sind. Zur Anzahl der derzeit aktiven Landwirtschaftsbetriebe in Baaregg hat sich der Beschwerdegegner vor Verwaltungsgericht nicht konkret geäußert. Es muss nicht erstellt werden, ob im Zonenperimeter noch aktive Landwirtschaftsbetriebe vorhanden sind. Auch wenn heute Wohnnutzungen im Vordergrund stehen, wird die Siedlungsstruktur weiterhin durch den landwirtschaftlichen Charakter des Baubestands in der Kleinsiedlung geprägt. Aus dem KOBİ gehen die bestehenden, mindestens ursprünglich als Ökonomiebauten dienenden Gebäude in der Kleinsiedlung hervor. Der im GIS aufgeschalteten alten Landeskarte 1956–65 (1:25'000) und dem dort abrufbaren Luftbild von 1981 mit dem südlichen Teil des Ortskerns von

Knonau im Zentrum lässt sich entnehmen, dass der räumliche Grobumfang dieser Kleinsiedlung seither weitgehend stabil geblieben ist. Immerhin hat eine gewisse bauliche Verdichtung stattgefunden. Aufgrund der Angaben der Beschwerdeführerin und der öffentlich zugänglichen Daten im GWR weisen nur vereinzelt bewohnte Gebäude in Baaregg drei oder mehr Wohneinheiten auf. Das Bebauungsmuster der Kleinsiedlung ist weiterhin als locker zu bewerten. Selbst wenn der Beschwerdegegner ein geschlossenes Siedlungsbild angenommen hat, befinden sich die Gebäude mehrheitlich seitlich, bezogen auf die Strassenhauptachse, auch in Randlage. Im Übrigen ist entgegen der Beschwerdeführerin beim bewohnten Gebäude auf Kat.-Nr. 1379 auf das gemäss Übersichtsplan massgebliche Alter abzustellen und ist dieses nicht mit einer Baute nach 1971 gleichzustellen. Ferner bildet soweit ersichtlich der Bahnhof Knonau die nächstgelegene Haltestelle des öffentlichen Verkehrs. Dorthin beträgt die Distanz entlang der Baareggstrasse abgeschätzt aus dem GIS annähernd einen Kilometer.

E. 8.4

Bei einer Gesamtbeurteilung fällt der ursprünglich landwirtschaftliche Charakter des Baubestands in der Kleinsiedlung weiterhin stark ins Gewicht. In dieser Kleinsiedlung stehen heute Wohnnutzungen im Vordergrund, und einige neue Wohnbauten sind hinzugekommen. Den geltend gemachten landwirtschaftsfremden gewerblichen Nutzungen kommt keine prägende Funktion für die Siedlungsstruktur zu. Die verkehrsmässige Infrastruktur erscheint auf den bisherigen baulichen Bestand, hingegen nicht auf allgemeinen Siedlungsbau ausgerichtet. Vor diesem Hintergrund ist nicht anzunehmen, dass Baaregg sinnvollerweise einzig zur Bauzone zugewiesen werden kann. Entgegen der Beschwerdeführerin ist es folglich nicht zu beanstanden, wenn der Regierungsrat die Kleinsiedlung – selbst wenn sie nur knapp den Anforderungen des Zusatzkriteriums Prägung und Erscheinungsbild entsprechen sollte – nicht dem weitgehend überbauten Gebiet im Sinn von Art. 36 Abs. 3 RPG zugewiesen hat. Vielmehr ist es im Rahmen des dem Regierungsrat zustehenden planerischen Ermessens sachgerecht, dass er diese Kleinsiedlung einer provisorischen kantonalen Weilerzone zugeteilt hat.

E. 9.1

Die Kleinsiedlung Vorderuttenberg liegt nordwestlich des Ortskerns von Knonau. Die Mehrheit der Gebäude wird von einem Strässchen erschlossen, das beim östlichen Ende der Kleinsiedlung von der zum kantonalen Strassennetz gehörenden Uttenbergstrasse abzweigt und am westlichen Ende der Siedlung wieder in diese einbiegt. Vorderuttenberg ist soweit ersichtlich nicht im KOBİ verzeichnet. Es wird im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) im Rahmen des Ortsbilds Hinteruttenberg als Teil der Umgebungsrichtung aufgeführt. Aus dem ISOS-Beschrieb ergibt sich, dass die Bauten von Vorderuttenberg relativ locker um das Strässchen angeordnet sind. Weiter wird im ISOS darauf hingewiesen, dass die neuen Wohn- und Gewerbebauten am westlichen Ende von Vorderuttenberg den Siedlungsrand verunklären und im südöstlichen Teil von Vorderuttenberg zahlreiche neue Wohnhäuser entstanden sind. Bei dem in den Akten liegenden Übersichtsplan wurden die bereits allgemein behandelten Beurteilungskriterien (vgl. oben E. 6.4 und 7.3) tabellarisch bewertet. Die Kleinsiedlung Vorderuttenberg enthält gemäss dem genannten Übersichtsplan 14 bewohnte Gebäude, wovon 5 Wohngebäude vor Anfang der siebziger Jahre erbaut worden sind. Es sind keine Landwirtschaftsbetriebe mehr vorhanden. Das Siedlungsbild wurde als geschlossen und die Erschliessung als ausreichend für eine provisorische kantonale

Weilerzone bewertet. Beim Zusatzkriterium Prägung und Erscheinungsbild wurde aber von einer ländlichen Prägung ausgegangen. Zusätzlich wurde die nahe bei der Kleinsiedlung gelegene Bushaltestelle (ÖV-Güteklasse F) einbezogen. Insgesamt wurde eine Zuweisung zur provisorischen kantonalen Weilerzone als zweckmässig erachtet.

E. 9.2

Auch die Beschwerdeführerin geht vor Verwaltungsgericht von 14 bewohnten Gebäuden in Vorderuttenberg aus. Sie weist auf die erhebliche Anzahl Neubauten und die bestehenden landwirtschaftsfremden Gewerbebetriebe in der Kleinsiedlung hin. So gebe es einen Karosseriebetrieb, eine Brauerei-Manufaktur, Werkstatt- und Lagernutzungen, kleine Dienstleistungsbetriebe und einen Reitstall. Das Industriegebäude auf Kat.-Nr. 1014 verfüge über ein grosses bauliches Potenzial. Die Kleinsiedlung sei nicht landwirtschaftlich geprägt und der Bauzone zuzuweisen.

E. 9.3

Das Vorhandensein eines historischen Siedlungsansatzes ist nicht umstritten. Das landwirtschaftlich geprägte Grossgrundstück Kat.-Nr. 997 südwestlich angrenzend an die Kleinsiedlung wurde nicht in den Perimeter der provisorischen kantonalen Weilerzone integriert. Dagegen wehrt sich die Beschwerdeführerin nicht. Das bewohnte Gebäude auf diesem Grundstück (in Rufdistanz zur Kleinsiedlung) ist grundsätzlich bei der Anzahl bewohnter Gebäude der Kleinsiedlung zu berücksichtigen. Hingegen ist es nicht zu beanstanden, dass das im ISOS-Beschrieb erwähnte Restaurantgebäude bei der Bushaltestelle westlich der Kleinsiedlung nicht einbezogen worden ist. Dieses befindet sich in einem Abstand, der deutlich über der Rufdistanz liegt (vgl. auch unten E. 10.3). Daher ist der Übersichtsplan dahingehend zu präzisieren, dass insgesamt 15 bewohnte Gebäude als relevant für die Kleinsiedlung zu betrachten sind. Der im GIS aufgeschalteten alten Landeskarte 1956–65 (1:25'000) und dem dort abrufbaren Luftbild von 1981 mit Vorder- und Hinteruttenberg im Zentrum lässt sich entnehmen, dass der räumliche Grobumfang der Kleinsiedlung Vorderuttenberg seither weitgehend stabil geblieben ist. Immerhin hat eine erhebliche Neubautätigkeit vor allem im östlichen Teil der Kleinsiedlung stattgefunden. Aufgrund der Angaben der Beschwerdeführerin und der Daten im GWR weisen nur vereinzelt bewohnte Gebäude in Vorderuttenberg drei oder mehr Wohneinheiten auf. Mit dem Beschwerdegegner ist weiter davon auszugehen, dass die Zahl der unbewohnten, mindestens ursprünglich als Ökonomiebauten erstellten Gebäude erheblich ist. Auch wenn heute Wohnnutzungen im Vordergrund stehen, wird die Siedlungsstruktur weiterhin durch den ursprünglich landwirtschaftlichen Charakter des Baubestands in der Kleinsiedlung geprägt. So ist der von der Beschwerdeführerin genannte Karosseriebetrieb an einer Adresse untergebracht, die im ISOS als Gehöft beschrieben wird. Diesen Gesamtcharakter der Kleinsiedlung vermögen auch das einzelne, auf den Fotos der Beschwerdeführerin industriell wirkende Gebäude auf Kat.-Nr. 1014 und die übrigen geltend gemachten, landwirtschaftsfremden gewerblichen Nutzungen nicht zu ändern. Auch wenn der Beschwerdegegner ein geschlossenes Siedlungsbild angenommen hat, befinden sich die Gebäude mehrheitlich seitlich, bezogen auf die Strassenhauptachse, auch in Randlage.

E. 9.4

Die verkehrsmässige Infrastruktur weist insbesondere angesichts der Uttenbergstrasse und der vorhandenen Bushaltestelle über den raumplanerischen Bedarf allein für die bisherige Kleinsiedlung hinaus. Mit den Neubauten seit den Siebzigerjahren ist in der Kleinsiedlung

allerdings lediglich eine relativ geringe Anzahl an Wohneinheiten hinzugekommen. Auch unter Einbezug der geltend gemachten Betriebe in der Kleinsiedlung kommt der verkehrsmässigen Infrastruktur kein grosses Gewicht bei der Würdigung der Siedlungsstruktur zu. Mit den Neubauten zusammen ist ein insgesamt relativ lockeres Bebauungsmuster erhalten geblieben. Selbst der östliche Teil der Kleinsiedlung mit den etwas kompakter angeordneten und teilweise neuen Wohnbauten ist zu wenig ausgedehnt für das Vorliegen von allgemeinem Siedlungsbau. Insgesamt ist angesichts des Siedlungsumfangs und der Siedlungsstruktur nicht anzunehmen, Vorderuttenberg könne sinnvollerweise einzig zur Bauzone zugewiesen werden. Im Rahmen des dem Regierungsrat zustehenden planerischen Ermessens ist es sachgerecht, diese Kleinsiedlung nicht dem weitgehend überbauten Gebiet im Sinn von Art. 36 Abs. 3 RPG zuzurechnen. Entgegen der Beschwerdeführerin ist es raumplanungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass er diese Kleinsiedlung einer provisorischen kantonalen Weilerzone zugeteilt hat.

E. 10.1

Die Kleinsiedlung Hinteruttenberg ist westlich von Vorderuttenberg auf einer Hügelkuppe in weitgehend unverbauter Umgebung gelegen. Bei der Kreuzung der Uttenbergstrasse mit der ebenfalls zum kantonalen Strassennetz gehörenden Maschwanderstrasse zweigt nach Westen ein Strässchen zu dieser Hügelkuppe ab. Die Bebauung der Kleinsiedlung ist an diesem Strässchen, entlang einer Wegschlaufe und eines davon ausgehenden Feldwegs angeordnet. Das Ortsbild von Hinteruttenberg ist im KOBİ und im ISOS aufgeführt. Aus dem Ortsbildbeschrieb im KOBİ ergibt sich, dass die Bausubstanz der bäuerlichen Kleinsiedlung aus dem 17. bis 19. Jahrhundert stammt. Weiter wird darauf hingewiesen, dass die Anordnung der Bauten entlang des Strässchens und der Wegschlaufe locker ist und die Grösse und Anordnung der Siedlung sich nur wenig von der Darstellung auf der Wildkarte von 1851 unterscheidet (AREV-Nr. 0594/18). Im ISOS-Beschrieb, der parallele Feststellungen enthält, wird darauf hingewiesen, dass im südwestlichen Teil der Kleinsiedlung Wohnhäuser stehen, die am Ende des 20. Jahrhunderts erstellt worden sind. Bei dem in den Akten liegenden Übersichtsplan wurden die bereits allgemein behandelten Beurteilungskriterien (vgl. oben E. 6.4 und 7.3) tabellarisch bewertet. Die Kleinsiedlung Hinteruttenberg enthält gemäss dem genannten Übersichtsplan 15 bewohnte Gebäude, wovon 8 Wohngebäude vor Anfang der siebziger Jahre erbaut worden sind. Es sind vier Landwirtschaftsbetriebe und einige weitere Betriebe vorhanden. Das Siedlungsbild wurde als geschlossen und die Erschliessung als ausreichend für eine provisorische kantonale Weilerzone bewertet. Beim Zusatzkriterium Prägung und Erscheinungsbild wurde aber von einer ländlichen Prägung ausgegangen. Zusätzlich wurde die nahe bei der Kleinsiedlung gelegene, bereits bei Vorderuttenberg erwähnte Bushaltestelle (ÖV-Güteklasse F; vgl. oben E. 9.1 und 9.3) einbezogen. Insgesamt wurde eine Zuweisung zur provisorischen kantonalen Weilerzone als zweckmässig erachtet.

E. 10.2

Die Beschwerdeführerin entgegnet, dass in Hinteruttenberg keine Landwirtschaftsbetriebe mehr aktiv seien. Unter Hinweis auf Fotografien legt sie dar, die im Übersichtsplan als landwirtschaftliche Betriebe bezeichneten Gebäude seien allesamt reine Wohngebäude. Auch sonst würden die Bauten dem nicht landwirtschaftlichen Wohnen dienen. Die bestehenden Gewerbebetriebe (wie Imkerei, Garagenplätze eines Garagenbetriebs und Dienstleistungsbetriebe) würden nicht auf eine landwirtschaftliche Prägung schliessen lassen.

E. 10.3

Zunächst ist zu prüfen, ob weitere bewohnte Gebäude ausserhalb des Zonenperimeters einzubeziehen sind. Im ISOS-Beschrieb wird auf das wenig vom Ort abgesetzte Gehöft Freudenberg (westlich des Perimeters) sowie auf ein Einfamilienhaus und eine Scheune am Hang unterhalb (südlich des Perimeters) eingegangen. Diese Bauten liegen in einem Abstand von mehr als dem Doppelten der Ruffdistanz zur Kleinsiedlung. Es ist nicht zu beanstanden, dass diese Bauten nicht bei der Anzahl bewohnter Gebäude berücksichtigt worden sind. Noch viel grösser sind die Distanzen zwischen Hinteruttenberg und der Bushaltestelle bei der Kreuzung zur Maschwander- und Uttenbergstrasse bzw. zwischen den beiden Kleinsiedlungen Vorder- und Hinteruttenberg. Es erweist sich als sachgerecht, dass letztere raumplanerisch getrennt beurteilt worden sind. Insgesamt bleibt es deshalb dabei, dass 15 bewohnte Gebäude als relevant für Hinteruttenberg zu betrachten sind. Weiter hat der Beschwerdegegner vor Verwaltungsgericht eingeräumt, dass die Anzahl von Landwirtschaftsbetrieben in Hinteruttenberg beim Übersichtsplan zu hoch ausgefallen ist. Er macht nun geltend, aufgrund der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) des Bundesamts für Statistik sei noch von einem aktiven Landwirtschaftsbetrieb in Hinteruttenberg auszugehen; drei solche Betriebe seien aufgegeben worden. Bei diesen nachträglichen Angaben lässt der Beschwerdegegner konkrete Anhaltspunkte für allfällige Betriebsstandorte vermissen. Letztlich kann offenbleiben, ob in Hinteruttenberg noch aktive Landwirtschaftsbetriebe vorhanden sind. Auch wenn heute Wohnnutzungen im Vordergrund stehen, wird die Siedlungsstruktur weiterhin durch den landwirtschaftlichen Charakter des Baubestands in der Kleinsiedlung geprägt. Aus dem KOBİ und dem ISOS gehen die bestehenden, mindestens ursprünglich als Ökonomiebauten dienenden Gebäude in der Kleinsiedlung hervor. Der räumliche Grobumfang von Hinteruttenberg hat sich gemäss KOBİ und ISOS seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert nicht erheblich entwickelt. Immerhin hat eine gewisse bauliche Verdichtung stattgefunden. Aufgrund der Angaben der Beschwerdeführerin und der öffentlich zugänglichen Daten im GWR weist rund ein Viertel der bewohnten Gebäude in Hinteruttenberg drei oder mehr Wohneinheiten auf. Das Bebauungsmuster der Kleinsiedlung ist weiterhin als locker zu bewerten. Die Kleinsiedlung wird gemäss ISOS und KOBİ als Haufenbebauung charakterisiert. Dennoch zeigt sich bei genauerer Betrachtung des Übersichtsplans, dass die bewohnten Gebäude in der Kleinsiedlung v-förmig angeordnet sind. Selbst wenn der Beschwerdegegner ein geschlossenes Siedlungsbild angenommen hat, befinden sich die Gebäude mehrheitlich seitlich, bezogen auf die Strassenhauptachse, auch in Randlage.

E. 10.4

Hinteruttenberg wird im ISOS anhand der Siedlungskategorien gemäss Art. 6 der Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12) als Weiler (d. h. als historisch-bäuerliche Siedlung kleineren Ausmasses ohne nennenswerte zentrale Funktionen) geführt (vgl. Art. 6 lit. d und Anhang 1 VISOS). Dieser Qualifikation kommt hauptsächlich eine Tragweite für die konkreten Schutzziele beim Ortsbild zu. Im Hinblick auf die raumplanungsrechtliche Frage, ob die betroffene Kleinsiedlung dem weitgehend überbauten Gebiet im Sinn von Art. 36 Abs. 3 RPG zuzuordnen ist, ist eine eigenständige Gesamtbeurteilung vorzunehmen. Dabei fällt der ursprünglich landwirtschaftliche Charakter des Baubestands in der Kleinsiedlung weiterhin stark ins Gewicht. Auch in dieser Kleinsiedlung stehen heute Wohnnutzungen im Vordergrund, und einige neue Wohnbauten sind hinzugekommen. Den

geltend gemachten landwirtschaftsfremden gewerblichen Nutzungen kommt keine prägende Funktion für die Siedlungsstruktur zu. Mit den Neubauten seit den Siebzigerjahren ist in der Kleinsiedlung lediglich eine relativ geringe Anzahl an Wohneinheiten hinzugekommen. Die verkehrsmässige Infrastruktur erscheint trotz der nahegelegenen Bushaltestelle lediglich auf den bisherigen baulichen Bestand, hingegen nicht auf allgemeinen Siedlungsbau ausgerichtet. Aufgrund dieser Gegebenheiten ist nicht anzunehmen, dass Hinteruttenberg sinnvollerweise einzig zur Bauzone zugewiesen werden kann. Im Rahmen des dem Regierungsrat zustehenden planerischen Ermessens ist es sachgerecht, diese Kleinsiedlung nicht dem weitgehend überbauten Gebiet im Sinn von Art. 36 Abs. 3 RPG zuzurechnen. Entgegen der Beschwerdeführerin ist es raumplanungsrechtlich wiederum nicht zu beanstanden, dass er diese Kleinsiedlung einer provisorischen kantonalen Weilerzone zugeteilt hat.

E. 11.1

In einer weiteren Rüge kritisiert die Beschwerdeführerin, dass § 7 VKaB Neubauten in der provisorischen kantonalen Weilerzone für unzulässig erklärt (Satz 1). Diese Bestimmung regelt zusätzlich, dass von diesem Verbot betriebsnotwendige landwirtschaftliche Neubauten sowie Kleinbauten und Anbauten ausgenommen sind, soweit die Nutzung nicht in bestehenden Gebäuden untergebracht werden kann (Satz 2). Die Beschwerdeführerin macht unter Hinweis auf die Antwort des Bundesrats vom 7. Juni 2022 auf die Einfache Anfrage NR Schläpfer (22.7344) geltend, Neubauten in Weilerzonen seien vom Bundesrecht her nicht von vornherein untersagt. Sie wirft dem Beschwerdegegner vor, den Handlungsspielraum für eine verhältnismässige Zulassung von Neubauten in Weilern nicht wahrgenommen zu haben.

E. 11.2

Bei Weilerzonen nach Art. 33 RPV handelt es sich um Nichtbauzonen, bei denen zwar bestehende Bauten im Rahmen des Schutzzwecks weitergehend als nach Art. 24 ff. RPG umgebaut und erweitert werden können; Neubauten sind aber grundsätzlich unzulässig (vgl. BGE 145 II 83 E. 4.1 und 4.2; BGr, 23. November 2022, 1C_35/2022, E. 4.1.1 sowie oben E. 3.1). Der allgemeine Hinweis in der erwähnten bundesrätlichen Antwort, dass die bundesrechtlichen Vorschriften für Weilerzonen auch für Neubauten gelten, stellt diese Grundsätze nicht infrage. Im Übrigen wurde die Unzulässigkeit von Neubauten in Weilerzonen bereits in Pt. 2.2.2 des Richtplantexts festgehalten. § 7 VKaB ist Bestandteil der angefochtenen Übergangsordnung. Wenn dabei ein Neubauverbot statuiert und dieses mit den angeführten Ausnahmemöglichkeiten ergänzt wird, so bewegt sich eine solche provisorische Regelung in sachgerechter Weise im bundesrechtlichen Rahmen. Die Rügen der Beschwerdeführerin sind auch in diesem Punkt nicht stichhaltig

E. 12

Am 1. Dezember 2023 wurde die öffentliche Auflage zur Teilrevision des kantonalen Richtplans und zur damit verbundenen PBG-Teilrevision im Hinblick auf die Kleinsiedlungsthematik im kantonalen Amtsblatt publiziert (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 Kleinsiedlungen Baaregg als Weiler sowie die Kleinsiedlungen Vorderuttenberg und Hinteruttenberg als grössere aussenliegende Ortsteile

und somit als Siedlungsgebiet 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. oben E. 7), wird durch allenfalls davon abweichende Anträge für die künftige Anpassung der Richtplanung nicht infrage gestellt. Im vorliegenden Zusammenhang braucht somit nicht weitergehend auf die am 1. Dezember 2023 aufgelegte Vorlage eingegangen zu werden.

E. 13

Zusammengefasst erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist vollumfänglich abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und ist dieser keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 VRG).

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