

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00010 vom 24. Oktober 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-10-24, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_AN.2023.00010](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2023.00010)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00010 du 24 octobre 2024

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2023.00010 del 24 ottobre 2024

## Regeste

Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen | [Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen] Da die angefochtene Verordnung hauptsächlich die Schaffung provisorischer kantonaler Zonenordnungen mit verbindlichen Nutzungsvorschriften betrifft, richtet sich das Beschwerdeverfahren nach den Bestimmungen über die Einzelaktanfechtung (E. 1.1). Beschwerdelegitimation der Gemeinde als Trägerin der kommunalen Planungsautonomie und hoheitlicher Aufgaben im betroffenen Sachbereich (E. 1.2). 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). Dass die angefochtene Verordnung für die provisorische Zuteilung der beurteilten Kleinsiedlungen keine abstrakte Regelung aufstellt, ist nicht zu beanstanden, da sich die massgeblichen Kriterien bereits aus dem Bundesrecht ergeben und im Zwischenbericht zur Verordnung eingehend erläutert werden (E. 5). Kein Verstoss gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit (E. 6.2 f.). Rechtskonformität der verwendeten Zuteilungskriterien (E. 6.4 ff.). Die Zuweisung der auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin liegenden Kleinsiedlungen Chaltenstein (E. 7), Schmalzgrueb (E. 8) und Wangen 1 (E. 9) zur provisorischen kantonalen Weilerzone ist raumplanungsrechtlich nicht zu beanstanden. Auch die Zuteilung der Kleinsiedlung Wangen 2 zur provisorischen Landwirtschaftszone ist nicht rechtsverletzend (E. 10). Dass der Beschwerdegegner im Rahmen der anstehenden Teilrevision des kantonalen Richtplans hinsichtlich der Zuweisung der genannten Kleinsiedlungen teilweise abweichende Anträge stellte, vermag die Sachgerechtigkeit der zur Beurteilung stehenden provisorischen Nutzungsplanung nicht infrage zu stellen (E. 11). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung AN.2023.00010 Urteil der 3. Kammer vom 24. Oktober 2024 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiber Serafin Ritscher. In Sachen Gemeinde Küsnacht, 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 2023. Der Regierungsrat des Kantons Zürich erliess am 7. März 2023 als Übergangsregelung die Verordnung über die Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen (VKaB; Dispositivziffer I) und setzte diese auf den 1. Juni 2023 in Kraft (Dispositivziffer II). Die Verordnung enthält drei Anhänge: Für die in Anhang 1 aufgelisteten rund 150 Kleinsiedlungen (mit Objektblättern) wird eine provisorische kantonale Weilerzone festgesetzt. Für die in Anhang 2 aufgeführten rund 25 Kleinsiedlungen (mit Objektblättern) wird eine provisorische kantonale Landwirtschaftszone festgesetzt. Zu den in Anhang 3 aufgelisteten rund 100 Kleinsiedlungen legt die Verordnung fest, dass es sich um solche innerhalb der Bauzonen handelt. Der regierungsrätliche Beschluss vom 7. März 2023 wurde mit der Verordnung am 17. März 2023 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert (ABl 2023-03-17; Meldungsnummer RS-ZH03-0000000610), die Anhänge durch Verweisung auf eine Internetseite des Kantons ([www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/nutzungsplanung/kleinsiedlungen.html](http://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/nutzungsplanung/kleinsiedlungen.html), besucht am 3. Oktober 2024). II. A. Die Gemeinde Küsnacht gelangte am 21. April 2023 gegen den regierungsrätlichen Beschluss vom 7. März 2023 an das Verwaltungsgericht. Sie beantragte eine Änderung dieses Beschlusses in dem Umfang, dass die Kleinsiedlungen Chaltenstein, Schmalzgrueb und Wangen 1 dieser Gemeinde nicht in Anhang 1, sondern in Anhang 3 aufzuführen – und somit innerhalb der Bauzone zu belassen – seien. Weiter sei die Kleinsiedlung Wangen 2 dieser Gemeinde nicht in Anhang 2, sondern in Anhang 1 aufzunehmen; entsprechend sei dafür eine provisorische kantonale Weilerzone festzusetzen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. B. Die Baudirektion ersuchte am 23. Mai 2023, unter Beilage eines Mitberichts des kantonalen Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 22. Mai 2023, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. In verfahrensmässiger Hinsicht stellte sie Antrag auf Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. In der Replik vom 14. Juni 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 ab. Am 22. August 2023 liess sich die Baudirektion, wiederum unter Beilage eines Mitberichts des ARE vom 21. August 2023, nochmals zur Sache vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes

vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zuständig. Im Hinblick auf die Besetzung des Gerichts (vgl. § 38 und § 38a VRG) ist über die Rechtsnatur des angefochtenen Beschlusses als Erlass (§ 19 Abs. 1 lit. d VRG) oder (raumplanungsrechtliche) Anordnung (§ 19 Abs. 1 lit. a VRG) zu befinden. Zwar enthält der angefochtene Beschluss übergreifende Festlegungen zum Siedlungstypus der Kleinsiedlungen und weist einen hybriden Charakter als Verordnung und gleichzeitig auch vorläufige Zonenordnung auf. Diese Regelung betrifft aber hauptsächlich die Schaffung der provisorischen kantonalen Zonenordnungen (Weilerzonen und Landwirtschaftszonen) mit verbindlichen Nutzungsvorschriften. Insgesamt ist der angefochtene Beschluss prozessual nicht als Erlass im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. d VRG, sondern als Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) und damit als Anordnung im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a VRG zu behandeln. Das Rechtsmittelverfahren richtet sich somit nach den Bestimmungen über die Anfechtung von Einzelakten. Deshalb hat das Verwaltungsgericht vorliegend in Dreierbesetzung zu entscheiden (vgl. VGr, 7. Dezember 2023, AN.2023.00014, E. 1.2.3 = BEZ 2024 Nr. 7).

1.2 Die Gemeinde beansprucht die Beschwerdelegitimation, weil der angefochtene Beschluss in ihre Planungskompetenz und ihre Gemeindeautonomie eingreift. Der angefochtene Beschluss berührt die Gemeinde in ihrer Stellung als Hoheitsträgerin, indem die kommunale Ortsplanung bei den betroffenen Kleinsiedlungen vorübergehend durch eine kantonale Ordnung abgelöst wird. Unter diesen Umständen ist die Gemeinde zur Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie legitimiert (§ 49 in Verbindung mit § 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; Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 104). Zudem hat das Verwaltungsgericht den Gemeinden bei der Anfechtung des vorliegenden Beschlusses die Legitimation nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. c VRG zuerkannt. Denn bei dem auf dem Spiel stehenden Zuständigkeitskonflikt im Zusammenhang mit der Abgrenzung des Baugebiets sind wichtige öffentliche Interessen der Gemeinde betroffen (VGr, 7. Dezember 2023, AN.2023.00014, E. 1.3.2).

1.3 Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin nicht nur gemäss § 21 Abs. 2 lit. b VRG (Gemeindeautonomie), sondern auch gemäss § 21 Abs. 2 lit. c VRG (Durchsetzung hoheitlicher Anliegen) legitimiert ist (vgl. oben E. 1.2), 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. 1.1), 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. Das Gericht soll nur aus triftigen Gründen von der Beurteilung durch die zuständige Fachinstanz abweichen und nicht sein Ermessen an die Stelle des Ermessens des Planungsträgers setzen (zum Ganzen VGr, 7. Dezember 2023, AN.2023.00014, E. 2 mit weiteren Hinweisen).

### **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, ihre Verfahrensrechte seien nicht gewahrt worden. Der angefochtene Entscheid verstosse gegen das Legalitätsprinzip sowie gegen die übergeordneten Vorschriften von Art. 15 und Art. 36 Abs. 2 RPG; er beruhe auch auf einer Ermessensüberschreitung bzw. sei willkürlich. Im Folgenden ist die Rechtmässigkeit des angefochtenen Beschlusses unter Bezugnahme auf die Rügen der Beschwerdeführerin zu prüfen. In diesem Rahmen ist auf diesbezügliche Sachverhaltsrügen einzugehen (unten E. 4–6). Die weiteren Einwände der Beschwerdeführerin gegen die raumplanungsrechtliche Zulässigkeit der provisorischen kantonalen Zonenfestlegung für die betroffenen Kleinsiedlungen sind anschliessend zu behandeln (unten E. 7–10).

### **E. 4.1**

Das Bundesgericht hat mit Bezug auf den Erlass der Kleinsiedlungsverordnung des Thurgauer Regierungsrats vom 12. Mai 2020 (RB TG 700.3) erwogen, dass die vorgängige Gewährung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) und die Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG) bei einer planerischen vorsorglichen Sicherungsmassnahme von beschränkter Dauer – wie im dortigen Fall – entfällt (BGr, 23. November 2022, 1C\_35/2022, E. 6.2). Die dort angestellten Überlegungen lassen sich auf den vorliegenden Fall übertragen. 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. Auch aus dem Untersuchungsgrundsatz (§ 7 VRG) ergeben sich im vorliegenden Zusammenhang keine über Art. 29 Abs. 2 BV hinausgehenden Gehörsansprüche.

### **E. 4.2**

Art. 85 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) 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. 4.3**

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 hat ihre Vernehmlassung vom 21. September 2022 zum Verordnungsentwurf zu den Akten gegeben. In diesem Rahmen hat sie von ihrer Äusserungsmöglichkeit Gebrauch gemacht. Sie beanstandet hingegen, es sei ohne Not ein abgekürztes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt worden und der Beschwerdegegner habe die Vorlage nach dem Vernehmlassungsverfahren massiv zulasten der betroffenen Gemeinden verändert.

#### **E. 4.4**

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. 4.1). Mit einer Vernehmlassungsfrist von einem Monat wurde der Beschwerdeführerin vorliegend ein genügender Zeitraum zur Stellungnahme belassen. Weiter bezieht sich der Vorwurf der massiven Veränderung der Vorlage auf die Bedeutung der Kriterien für die Zuweisung der Kleinsiedlungen zu den verschiedenen Anhängen. Diese Kriterien sind nicht in allgemeiner Weise im angefochtenen Beschluss geregelt, sondern werden lediglich im Zwischenbericht erläutert. Diese Dokumentation übernimmt nach den Darlegungen des Beschwerdegegners die Funktion eines Raumplanungsberichts nach Art. 47 RPV. In diesem Zwischenbericht ist nach dem Vernehmlassungsverfahren ein Abschnitt eingefügt worden, wonach im Rahmen der Übergangsordnung nicht abschliessend über das Kriterium der Prägung bzw. des Erscheinungsbilds der Kleinsiedlung entschieden werde. Falls letzterer dabei kein Bauzonencharakter zuerkannt werde, werde im Objektblatt die Wendung "Prägung als Weiler vermutet" vermerkt. Diese Vermutung werde dann nochmals Gegenstand der Diskussionen mit den Gemeinden im Rahmen der geplanten anschliessenden Richtplanrevision bilden. Bei einer entsprechenden Argumentation bzw. einem entsprechenden Nachweis infolge des lokalen Wissens könne dann die Vermutung verworfen werden.

#### **E. 4.5**

Wie das ARE erläutert, sollte der Begriff der Vermutung die beschränkte Tragweite der provisorischen und plansichernden Zuweisung im Vergleich zur noch vorzunehmenden,

definitiven Festsetzung im Richtplan zum Ausdruck bringen. Den Gemeinden sollte eine Mitwirkung im Hinblick auf die Grundlagenarbeit für die Richtplananpassung ermöglicht werden; ihnen sei nicht die Obliegenheit auferlegt worden, die fragliche Vermutung umzustossen. Entgegen der Beschwerdeführerin ist mit der Verwendung des Begriffs der Vermutung im Hinblick auf die provisorische Zonenzuweisung keine Veränderung der Vorlage vorgenommen worden, die eine nochmalige Vernehmlassung bei den Gemeinden erfordert hätte. Ebenso wenig ist 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**

Der angefochtene Beschluss stützt sich auf Art. 36 Abs. 2 RPG (vgl. oben E. 2) und erging somit im Rahmen einer Gesetzesdelegation. Die Beschwerdeführerin stellt zu Recht nicht in Abrede, dass Art. 36 Abs. 2 RPG im vorliegenden Zusammenhang eine genügende formell-gesetzliche Grundlage bildet und der Regierungsrat für den angefochtenen Beschluss zuständig ist (BEZ 2024 Nr. 7 E. 5.3 und 5.4).

#### **E. 5.2**

Unter dem Blickwinkel des Grundsatzes der Gewaltenteilung (Art. 3 in Verbindung mit Art. 38 KV) und des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV bzw. Art. 2 Abs. 1 KV) ist es ebenfalls nicht zu beanstanden, dass 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. Dieser Zwischenbericht mit der Funktion eines Raumplanungsberichts nach Art. 47 RPV (vgl. oben E. 4.4) ist nicht Bestandteil des Nutzungsplans, sondern der zugehörigen Entscheidungsgrundlagen (zum Ganzen BEZ 2024 Nr. 7 E. 5.6). Es hält auch vor dem Legalitätsprinzip stand, wenn der Regierungsrat die provisorische Zonenfestsetzung im Einzelfall gestützt auf die als Vermutung bezeichnete vorläufige Bewertung der Kleinsiedlung getroffen hat. Damit hat er seine Entscheidungsbefugnis inhaltlich genügend wahrgenommen.

#### **E. 6.1**

Umstritten ist weiter, ob die Zuweisung von Kleinsiedlungen zur provisorischen Landwirtschafts- bzw. Weilerzone in materieller Hinsicht generell gegen die Planungsautonomie der Beschwerdeführerin oder gegen Art. 15 RPG verstösst. Die Beschwerdeführerin führt aus, die Hauptbestimmung der betroffenen Zonen habe bisher regelmässige Bautätigkeiten zugelassen. Indem der Beschwerdegegner diese Gebiete ohne genügende Prüfung einer Nichtbauzone zugeordnet habe, habe er Art. 15 RPG verletzt. Die provisorischen Festsetzungen würden dem Grundsatz der Planbeständigkeit zuwiderlaufen, zumal sie unter dem Vorbehalt einer erneuten Änderung im zukünftigen Richtplan ständen; dies bringe für die betroffenen Gemeinden und Grundeigentümer eine unzumutbare Rechtsunsicherheit. Eine Zonenzuweisung habe auf Dauer zu erfolgen.

### **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. 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 jedoch 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. 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 (zum Ganzen BEZ 2024 Nr. 7 E. 6.2).

### **E. 6.3**

Die Gemeindeversammlung hatte am 26. Juni 2017 eine Teilrevision der Ortsplanung beschlossen, die namentlich die Kleinsiedlungen im Gebiet Küsnachterberg betraf. Dabei erweiterte sie insbesondere die Kernzonen Schmalzgrueb und Chaltenstein. Die

Baudirektion genehmigte diese Einzonungen mit Verfügung Nr. 1374/18 vom 18. Dezember 2018 nicht. Einen gegen die Nichtgenehmigung der Einzonungen erhobenen Rekurs der Gemeinde wies das Baurekursgericht mit Entscheid BRGE II Nr. 0071/2019 vom 14. Mai 2019 (= BEZ 2019 Nr. 24) ab. Es erwog, das bereits rechtskräftig festgesetzte Kernzonengebiet werde damit zwar nicht zur Nichtbauzone umfunktioniert; eine richtplankonforme Nutzungsordnung sei aber mit einem detaillierten Kernzonenplan zu bestimmen, an dem es fehlte (BEZ 2019 Nr. 24 E. 4.3.6 und 4.3.7). Nach den Angaben der Gemeinde in der Vernehmlassung vom 21. September 2022 zur vorliegenden Übergangsordnung blieb die Zonierung im Küsnachterberg damit, wie sie seit der Bau- und Zonenordnung von 1994/1995 war. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Ortsplanung der Gemeinde bei den betroffenen Kleinsiedlungen als älter als der kantonale Richtplan 2015. Die provisorischen Zonenfestsetzungen im angefochtenen Beschluss laufen dem Grundsatz der Planbeständigkeit und dem Vertrauensschutz nicht zuwider. Weiter entspricht es dem Delegationsrahmen von Art. 36 Abs. 2 RPG, dass der angefochtene Beschluss der Umsetzung der eingetretenen Änderungen bei der Rechtslage zur Anwendbarkeit von Art. 15 und von Art. 25 Abs. 2 RPG in Weilerzonen gemäss Art. 33 RPV dient (BEZ 2024 Nr. 7 E. 5.3). Der angefochtene Beschluss nimmt die gebotenen Anpassungen weder bei den raumplanungsrechtlichen Gesetzesbestimmungen und beim Richtplan auf kantonaler Ebene noch bei den Ortsplanungen auf kommunaler Ebene vorweg und ist auch insoweit raumplanungsrechtlich nicht zu beanstanden (BEZ 2024 Nr. 7 E. 5.5).

#### **E. 6.4**

Die untere Schwelle von fünf bewohnten Gebäuden für eine vorläufige Weilerzone ergibt sich aus dem Bundesrecht bzw. aus der Rechtsprechung zu Art. 33 RPV (vgl. BGr, 23. November 2022, 1C\_35/2022, E. 4.1.1) und ist im vorliegenden Zusammenhang nicht zu beanstanden (BEZ 2024 Nr. 7 E. 6.3). Es ist auch 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 von Zusatzkriterien zur Siedlungsqualität bzw. Siedlungsstruktur und der dafür üblichen Infrastruktur angestellt wird (BEZ 2024 Nr. 7 E. 6.4). Konkret wurde im angefochtenen Beschluss in dieser Hinsicht das Zusatzkriterium der Prägung und des Erscheinungsbilds herangezogen, um zu beurteilen, ob eine Kleinsiedlung mit mindestens acht und höchstens neunzehn bewohnten Gebäuden als Weiler oder als grösserer aussenliegender Ortsteil (bzw. als vorläufiges Baugebiet) qualifiziert werden könne. Kleinsiedlungen mit mindestens zwanzig bewohnten Gebäuden wurden ohne vertiefte Überprüfung dem vorläufigen Baugebiet zugeschlagen (vgl. dazu auch unten E. 6.6). Für eine Zuweisung zum vorläufigen Baugebiet ist im vorliegenden Zusammenhang erforderlich, dass eine Kleinsiedlung die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 3 RPG erfüllt, d.h. zum weitgehend überbauten Gebiet gehört (BEZ 2024 Nr. 7 E. 7.1).

#### **E. 6.5**

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, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 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. 6.6**

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. 6.4). Dabei wurden die Unterkriterien Anzahl Landwirtschaftsbetriebe, Anzahl Gewerbebetriebe, Verhältnis von Wohngebäuden zu Nichtwohngebäuden/Ökonomiebauten, Neubauten seit 1972 (ohne Ersatzbauten) und deren Bauart, ÖV (öffentlicher Verkehr)-Erschliessung, Art der Umgebungsgestaltung (u. a. Zäune, Vorplätze, Tierhaltung) betrachtet. Das genannte Zusatzkriterium und die dazugehörigen Unterkriterien konkretisieren die Siedlungsstruktur und nicht primär die visuelle Erscheinung der Kleinsiedlung. Da landwirtschaftliche Bauten (auch wenn sie mittlerweile diese Funktion verloren haben), nach Bundesrecht für die Bejahung des Siedlungscharakters ohnehin von untergeordneter Bedeutung sind, wurde mit dem fraglichen Zusatzkriterium auch das Vorhandensein solcher Gebäude nicht in allgemeiner Weise sachfremd berücksichtigt. Vielmehr ist diese Kriterienbildung gesamthaft als bundesrechtskonform zu erachten (zum Ganzen BEZ 2024 Nr. 7 E. 7.3). Gestützt auf die Grundsätze bleibt im Folgenden die Einzelfallbeurteilung für die vier umstrittenen Kleinsiedlungen zu überprüfen.

### **E. 7.1**

Die Kleinsiedlung Chaltenstein liegt im Gebiet Küsnachterberg, südlich des Ortsteils Forch und der Autostrasse A52. Die Kleinsiedlung erstreckt sich nördlich und südlich der Kaltensteinstrasse, die von Forch herkommend unter der A52 hindurchführt. Chaltenstein ist soweit ersichtlich nicht im KOBİ verzeichnet. Der Zonenperimeter besteht aus zwei voneinander getrennten Bereichen, wovon der grössere (südliche) teilweise an die Kaltensteinstrasse anschliesst und der kleinere etwas abgesetzt nördlich dieser Strasse liegt. Dazwischen befinden sich auch Grundstücke in der kantonalen Landwirtschaftszone. Bei dem in den Akten liegenden Übersichtsplan wurden die bereits allgemein behandelten Beurteilungskriterien (vgl. oben E. 6.6) tabellarisch bewertet. Bei der Kleinsiedlung Chaltenstein gibt es gemäss den Angaben im genannten Übersichtsplan elf bewohnte Gebäude, wovon fünf innerhalb der beiden Perimeterbereiche stehen. Es sind fünf Betriebe der Land- und Forstwirtschaft vorhanden. Zwar wurde das Siedlungsgebiet 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 S-Bahn-Haltestelle Forch einbezogen, die nahe bei der Kleinsiedlung gelegen ist (ÖV-Güteklasse B/C). Insgesamt

wurde eine Zuweisung zur provisorischen kantonalen Weilerzone als zweckmässig erachtet

### **E. 7.2**

Die Beschwerdeführerin entgegnet, die Kleinsiedlung werde lediglich durch die A52 vom Ortsteil Forch getrennt. Bereits deshalb müsse die Kleinsiedlung zum Siedlungsgebiet gerechnet werden. Weiter sei das Objektblatt widersprüchlich, wenn das Mindestkriterium von acht bewohnten Gebäuden als nicht erfüllt bezeichnet, indessen auch von elf bewohnten Gebäuden inkl. Umgebung gesprochen werde. Insoweit sei der Sachverhalt nicht erstellt. Es werde auch nicht begründet, auf wie viele bewohnte Gebäude abgestellt worden sei. Ausserdem bestreitet die Beschwerdeführerin eine ländliche Prägung und rügt insofern eine ungenügende Überprüfung. Sie behauptet, die Kleinsiedlung werde gemischt genutzt. In östlicher Richtung kämen in der Nähe eine Zone für öffentliche Bauten mit einem Grossparkplatz und eine Wohnzone hinzu. Die Siedlung sei mit dem öffentlichen Verkehr (Mobilitätsdrehscheibe Bahnhof Forch) und dem motorisierten Individualverkehr (Anschluss Forch der A52) hervorragend erschlossen.

### **E. 7.3**

Das Vorhandensein eines historischen Siedlungsansatzes ist bei der betroffenen Kleinsiedlung nicht umstritten. Im Zwischenbericht (vgl. dazu oben E. 4.4 und 5.2) wird erläutert, dass für das Vorliegen eines Weilers im Sinn von Art. 33 RPV eine klare räumliche Trennung von der nächsten Hauptsiedlung vorausgesetzt wird. Eine solche Zäsur könne sich entweder aus einer eindeutigen räumlichen Distanz oder aus topografischen Gründen (wie durch einen Wald, eine grössere Infrastrukturanlage, ein Tobel oder einen Hügel) ergeben. Bei diesem Kriterium sei eine fallspezifische Beurteilung unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten angestellt worden. Ausserdem wird im Zwischenbericht auf das Kriterium des Siedlungszusammenhangs (bzw. eines geschlossenen Siedlungsbilds) eingegangen. In dieser Hinsicht soll der Gebäudeabstand in der Regel nicht mehr als die Rufdistanz (20-30 m) betragen (vgl. dazu VGr, 25. Januar 2024, AN.2023.00008, E. 8.3). Diese Kriterien konkretisieren in zulässiger Weise die Vorgabe der Rechtsprechung, dass die betroffene Häusergruppe von der Hauptsiedlung räumlich klar getrennt sein muss (vgl. BGr, 23. November 2022, 1C\_35/2022 E. 4.1.1). Zwischen der Kleinsiedlung Chaltenstein und dem Ortsteil Forch verläuft nicht nur die A52. Im Übersichtsplan ist ein Abstandsbereich von rund 100 m als "Puffer" um das Siedlungsgebiet von Forch vermerkt. Dieser Abstandsbereich wird landschaftlich noch dadurch verstärkt, dass sich das Gelände zwischen Forch und Chaltenstein nach Westen hin (in Richtung zur Kleinsiedlung Wangen 1, dazu unten E. 9) senkt. Es ist somit nicht zu beanstanden, dass Chaltenstein als eigenständige Kleinsiedlung bzw. als räumlich getrennt vom Ortsteil Forch behandelt worden ist.

### **E. 7.4**

Bei der Nennung der Zahl fünf bezüglich der bewohnten Gebäude im Zonenperimeter handelt es sich beim Übersichtsplan offensichtlich um ein Versehen, sind doch auf dem Plan selbst acht Gebäude als bewohnt markiert. Die Rüge, dass die massgebliche Zahl an bewohnten Gebäuden ungenügend festgestellt worden ist, erweist sich als begründet. Der Sachverhalt lässt sich jedoch unter Beizug der öffentlich zugänglichen Angaben im eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) für den vorliegenden Zusammenhang ohne Weiteres ausreichend erstellen (vgl. dazu BEZ 2024 Nr. 7 E. 6.4).

Gestützt darauf ist für die beiden Bereiche des Zonenperimeters und zusammen mit den fünf bewohnten Gebäuden auf Kat.-Nrn. 9097, 9113, 9114 und 10955 in der umgebenden Landwirtschaftszone von 13 bewohnten Gebäuden auszugehen. Davon wurde rund die Hälfte vor Anfang der siebziger Jahre erbaut. Die Beschwerdeführerin wehrt sich nicht dagegen, dass die diesbezüglichen Grundstücke in der kantonalen Landwirtschaftszone nicht in den Weilerzonenperimeter integriert worden sind. Sie weist ferner zu Recht darauf hin, dass es eine Zone für öffentliche Bauten östlich des nördlichen Bereichs der Weilerzone und eine Wohnzone östlich des südlichen Bereichs der Weilerzone gibt. In dieser Wohnzone sind ebenfalls bewohnte Gebäude vorhanden, nicht jedoch in der Zone für öffentliche Bauten. Insgesamt ist von einem relevanten Siedlungszusammenhang nicht nur zwischen den beiden Weilerzonenperimetern, sondern auch zur benachbarten Wohnzone auszugehen. Aufgrund der Daten im GWR kommen 6 bewohnte Gebäude in der Wohnzone hinzu. Dabei wird im GWR für die eine Hälfte dieser 6 bewohnten Gebäude ein Baudatum vor Beginn der siebziger Jahre angegeben und für die andere Hälfte ein solches aus den siebziger Jahren oder dem Beginn der achtziger Jahre. Insgesamt ergibt sich damit eine Zahl von 19 bewohnten Gebäuden im Siedlungszusammenhang der Kleinsiedlung. Einige wenige weisen gemäss GWR drei oder mehr Wohneinheiten auf. Zahlreiche Bauten sind bei dieser Kleinsiedlung allerdings als nicht bewohnt verzeichnet. Der im GIS aufgeschalteten alten Landeskarte 1956-65 (1:25'000) und dem dort abrufbaren Luftbild von 1981 mit Chaltenstein im Zentrum lässt sich entnehmen, dass der räumliche Grobumfang der Kleinsiedlung weitgehend stabil geblieben ist. Selbst wenn die Vorinstanz das Siedlungsbild als geschlossen betrachtet hat, befinden sich die Gebäude jedoch mehrheitlich seitlich auch in Randlage.

#### **E. 7.5**

Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht substantiiert, dass in der Kleinsiedlung mehrere Landwirtschaftsbetriebe vorhanden sind. Heute stehen indessen Wohnnutzungen im Vordergrund, und einige neue Wohnbauten sind hinzugekommen. Die Kleinsiedlung gliedert sich in mehrere Häusergruppen, was sich auch in den voneinander getrennten Zonenperimetern und den unterschiedlichen nebeneinander bestehenden Zonierungen widerspiegelt. Die verkehrsmässige Infrastruktur weist zwar angesichts der Ausgestaltung des Strassennetzes (inkl. Grossparkplatz nordöstlich der Kleinsiedlung) und der nahe gelegenen S-Bahn-Haltestelle über den raumplanerischen Bedarf allein für die bisherige Kleinsiedlung (und die Wohnzone) hinaus. Zudem steht im Übersichtsplan, es habe viele Neubauten gegeben (bezogen auf die Grenzziehung Anfang der siebziger Jahre). Dennoch ist die bauliche Entwicklung insgesamt verhältnismässig gering geblieben und das Bebauungsmuster ist weiterhin als locker zu bewerten. Auch die Wohnzone im südöstlichen Randbereich ist zu wenig ausgedehnt, als dass das Vorliegen von allgemeinem Siedlungsbau für die betroffene Kleinsiedlung anzunehmen wäre. Der verkehrsmässigen Infrastruktur ist unter den besonderen Umständen des betroffenen Einzelfalls daher kein grosses Gewicht zuzumessen. Vielmehr fällt der landwirtschaftliche Charakter der Kleinsiedlung weiterhin stark ins Gewicht. Der Vorinstanz ist beizupflichten, dass bei der betroffenen Kleinsiedlung eine ländliche Prägung gegeben ist; dieses Kriterium hat sie im vorliegenden Zusammenhang genügend geprüft (vgl. oben E. 4.5 und 5.2). Bei einer Gesamtbetrachtung ist nicht anzunehmen, dass die umstrittene Kleinsiedlung 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 nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat stattdessen, wie dargelegt, eine provisorische kantonale Weilerzone festgesetzt hat.

### **E. 8.1**

Die Kleinsiedlung Schmalzgrueb befindet sich im Gebiet Küsnachterberg bzw. Forch nordwestlich des Ortsteils Limberg und südlich des Tobels des Küsnachter Dorfbachs. Die Gebäude in der Kleinsiedlung folgen in einem lockeren Bebauungsmuster der Schmalzgruebstrasse, die vom Küsnachter Quartier Allmend her den Hang hinaufführt. Für diese Kleinsiedlung besteht soweit ersichtlich ebenfalls kein KOBİ-Eintrag. Der Zonenperimeter besteht aus zwei getrennten Bereichen. Davon umfasst der grössere Teil den westlichen Bereich und erstreckt sich hauptsächlich entlang der Südseite der Strasse mit zwei Ausbuchtungen auf der Nordseite dieser Strasse. Auf dem kleineren Teil des Zonenperimeters steht davon abgesetzt eine Gruppe von drei bewohnten Gebäuden auf der Nordseite der Strasse am östlichen Rand der Kleinsiedlung. Bei dem in den Akten liegenden Übersichtsplan wurden die bereits allgemein behandelten Beurteilungskriterien (vgl. oben E. 6.6) tabellarisch bewertet. Schmalzgrueb weist gemäss dem genannten Übersichtsplan 18 bewohnte Gebäude auf, wovon 9 vor Anfang der siebziger Jahre erbaut worden sind. Es sind ein Betrieb der Land- und Forstwirtschaft sowie einige weitere Gewerbebetriebe vorhanden. Das Siedlungsgebiet 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 fehlende ÖV-Erschliessung einbezogen. Insgesamt wurde eine Zuweisung zur provisorischen kantonalen Weilerzone als zweckmässig erachtet.

### **E. 8.2**

Die Beschwerdeführerin hat betont, dass Schmalzgrueb eine stattliche Grösse aufweise und mehrere Handwerks- und Dienstleistungsunternehmen dort angesiedelt seien. Angeführt hat sie namentlich ein Metallbauunternehmen sowie ein Trax- und Baggerunternehmen. Sie wirft dem Beschwerdegegner vor, die gemischte Grundstücksnutzung in dieser Kleinsiedlung zu wenig berücksichtigt und zu Unrecht eine ländliche Prägung bejaht zu haben. Vielmehr werde das Erscheinungsbild der Siedlung durch die Wohn- und Gewerbenutzung dominiert.

### **E. 8.3**

Das Vorhandensein eines historischen Siedlungsansatzes ist bei der betroffenen Kleinsiedlung nicht umstritten. Angesichts der Gebäudeabstände zwischen dem westlichen und dem östlichen Zonenperimeter ist es nicht zu beanstanden, dass ein relevanter Siedlungszusammenhang bejaht worden ist (vgl. oben E. 7.3). Es ist deshalb nachvollziehbar, dass die Kleinsiedlung raumplanerisch als Einheit betrachtet worden ist. Beim westlichen Zonenperimeter steht zwischen den erwähnten zwei Ausbuchtungen ein vor 1971 erstelltes bewohntes Gebäude auf Kat.-Nr. 11245 in der Landwirtschaftszone. Die Beschwerdeführerin wehrt sich nicht dagegen, dass die fragliche, überbaute Teilfläche – ebenso wie die Fläche zwischen den beiden Bereichen des Zonenperimeters – nicht in diesen Perimeter integriert worden ist. Dessen ungeachtet sind insgesamt 19 bewohnte Gebäude als relevant für die Kleinsiedlung anzunehmen. Einige wenige Gebäude weisen gemäss GWR drei oder mehr Wohneinheiten auf. Nur eine relativ geringe Zahl von Bauten

ist als nicht bewohnt verzeichnet. Auch wenn heute Wohnnutzungen im Vordergrund stehen, wird die Siedlungsstruktur durch den landwirtschaftlichen Charakter des Baubestands der Siedlung geprägt. Diesen Charakter vermögen die geltend gemachten, landwirtschaftsfremden gewerblichen Nutzungen nicht zu ändern. Der im GIS aufgeschalteten alten Landeskarte 1956-65 (1:25'000) und dem dort abrufbaren Luftbild von 1981 mit Limberg bzw. Wangen im Zentrum lässt sich entnehmen, dass der räumliche Grobumfang der Kleinsiedlung seit dem Beginn der achtziger Jahre weitgehend stabil geblieben ist. Immerhin hat eine gewisse bauliche Verdichtung stattgefunden. Selbst wenn die Vorinstanz das Siedlungsbild als geschlossen betrachtet hat, befinden sich die Gebäude mehrheitlich seitlich, bezogen auf die Strassenhauptachse, auch in Randlage.

#### **E. 8.4**

In der betroffenen Kleinsiedlung ist mit den Neubauten seit den siebziger Jahren ein lockeres, vorwiegend ehemals landwirtschaftliches Bebauungsmuster erhalten geblieben. Auch die verkehrsmässige Infrastruktur erscheint auf den bisherigen baulichen Bestand ausgerichtet. Die massgeblichen Bewertungskriterien und die diesbezüglichen Einwände der Beschwerdeführerin wurden von der Vorinstanz bei dieser Kleinsiedlung ausreichend berücksichtigt. Es ist nicht anzunehmen, dass letztere angesichts ihres Siedlungsumfangs und ihrer Siedlungsstruktur sinnvollerweise einzig zur Bauzone zugewiesen werden kann. Entgegen der Beschwerdeführerin ist es nicht zu beanstanden, wenn der Regierungsrat die Kleinsiedlung 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 die Kleinsiedlung einer provisorischen kantonalen Weilerzone zugeteilt hat.

#### **E. 9.1**

Die Kleinsiedlung Wangen 1 liegt südlich des Ortsteils Forch und der A52 in der Beckenlandschaft westlich der erörterten Kleinsiedlung Chaltenstein (vgl. dazu oben E. 7). Der Abstand von Wangen 1 zur A52 beträgt in der Luftlinie rund 200 m. Für diese Kleinsiedlung besteht soweit ersichtlich kein KOBİ-Eintrag. Sie erstreckt sich entlang zwei sich kreuzenden Strassen. Dabei gliedert sich der Zonenperimeter so in zwei getrennte Bereiche, dass die Strassenkreuzung und ihre Nahumgebung (mitsamt den dort befindlichen unbewohnten Bauten) ausgespart und der Landwirtschaftszone zugeteilt ist. Der grössere Teil des Zonenperimeters liegt östlich der Strassenkreuzung, der kleinere Teil westlich (und nördlich) dieser Kreuzung. Bei dem in den Akten liegenden Übersichtsplan wurden die bereits allgemein behandelten Beurteilungskriterien (vgl. oben E. 6.6) tabellarisch bewertet. Wangen 1 weist gemäss dem genannten Übersichtsplan 16 bewohnte Gebäude auf, wovon 14 vor Anfang der siebziger Jahre erbaut worden sind. Landwirtschaftsbetriebe sind nicht mehr vorhanden, aber einige Gewerbebetriebe, insbesondere ein Autogewerbebetrieb. Das Siedlungsgebiet wurde, wenn auch knapp, als geschlossen und die Erschliessung als ausreichend für eine provisorische kantonale Weilerzone bewertet. Beim Zusatzkriterium Prägung und Erscheinungsbild wurde von einer ländlichen Prägung ausgegangen. Zusätzlich wurde die nahe bei der Kleinsiedlung befindliche S-Bahn-Haltestelle "Neue Forch" (ÖV-Gütekategorie D) einbezogen. Insgesamt wurde eine Zuweisung zur provisorischen kantonalen Weilerzone als zweckmässig erachtet.

#### **E. 9.2**

Bei der betroffenen Kleinsiedlung beanstandet die Beschwerdeführerin ebenfalls die vorinstanzliche Qualifikation einer ländlichen Prägung. Sie hat geltend gemacht, diese Kleinsiedlung habe eine beachtliche Grösse und sei verkehrsmässig sehr gut erschlossen. Das Erscheinungsbild dieser Kleinsiedlung werde durch die Wohn- und Gewerbenutzung dominiert. Dies sei qualitativ zu wenig bzw. unzutreffend gewürdigt worden.

### **E. 9.3**

Das Vorhandensein eines historischen Siedlungsansatzes ist bei der fraglichen Kleinsiedlung nicht umstritten. Angesichts der Gebäudeabstände zwischen dem östlichen und dem westlichen Bereich des Zonenperimeters ist es nicht zu beanstanden, dass ein relevanter Siedlungszusammenhang bejaht worden ist (vgl. oben E. 7.3). Es ist daher nachvollziehbar, dass die Kleinsiedlung raumplanerisch als Einheit betrachtet worden ist. Die Beschwerdeführerin wehrt sich nicht dagegen, dass die Fläche zwischen diesen beiden Bereichen nicht in den Perimeter der provisorischen kantonalen Weilerzone integriert worden ist. Auch ist weder geltend gemacht noch ersichtlich, dass die beim Übersichtsplan genannte Zahl von 16 bewohnten Gebäuden nicht zutrifft. Einige wenige dieser Gebäude weisen gemäss GWR drei oder mehr Wohneinheiten auf. Nach Angaben des Beschwerdegegners vor Verwaltungsgericht sind bei der Kleinsiedlung noch mehrere Ökonomiegebäude vorhanden. Dem hat die Beschwerdeführerin nicht substantiiert widersprochen. Weiter ist die bauliche Entwicklung hinsichtlich der Wohngebäude im Bereich der Kleinsiedlung seit Anfang der siebziger Jahre gering geblieben. Dieser Befund lässt sich anhand der im GIS aufgeschalteten alten Landeskarte 1956-65 (1:25'000) und dem dort abrufbaren Luftbild von 1981 mit Limberg bzw. Wangen im Zentrum überprüfen. Selbst wenn die Vorinstanz ein geschlossenes Siedlungsbild angenommen hat, befinden sich die Gebäude mehrheitlich seitlich, bezogen auf die Strassenhauptachse, auch in Randlage.

### **E. 9.4**

Der ursprünglich landwirtschaftliche Charakter des Baubestands in dieser Kleinsiedlung fällt weiterhin stark ins Gewicht, auch wenn dort viele Gebäude entsprechende Funktionen verloren haben. Die punktuellen landwirtschaftsfremden Gewerbenutzungen vermögen diesen Charakter nicht zu ändern. In der Kleinsiedlung stehen heute Wohnnutzungen im Vordergrund. Diese ist weiterhin durch ein lockeres Bebauungsmuster gekennzeichnet. Die verkehrsmässige Infrastruktur weist über den raumplanerischen Bedarf allein für die bisherige Kleinsiedlung hinaus. Diesem Umstand kommt jedoch unter Berücksichtigung der bisher geringen baulichen Entwicklung kein grosses Gewicht bei der Würdigung der Siedlungsstruktur zu. Auch bei dieser Kleinsiedlung ist es nachvollziehbar, dass die Vorinstanz eine ländliche Prägung angenommen hat. Bei einer Gesamtbeurteilung ist nicht anzunehmen, dass Wangen 1 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 nicht zu beanstanden, dass er diese Kleinsiedlung einer provisorischen kantonalen Weilerzone zugeteilt hat.

### **E. 10.1**

Die Kleinsiedlung Wangen 2 liegt ohne Siedlungszusammenhang zwischen Wangen 1 und Limberg. Sie besteht aus einer Häusergruppe auf der Südseite der Limbergstrasse. Auf der

Nordseite der Strasse erstreckt sich in diesem Abschnitt die unmittelbar angrenzende Schulanlage Limberg. Wie aus dem bei den Akten liegenden Übersichtsplan hervorgeht, besteht für den Perimeter der Schulanlage eine kommunale Zone für öffentliche Bauten in Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets gemäss dem kantonalen Richtplan. Wangen 2 ist soweit ersichtlich nicht im KOBİ verzeichnet. Beim genannten Übersichtsplan wurden die bereits allgemein behandelten Beurteilungskriterien (vgl. oben E. 6.6) tabellarisch bewertet. Die Kleinsiedlung weist vier bewohnte Gebäude auf, wovon drei vor Anfang der siebziger Jahre erbaut worden sind. Mit einer Zahl von vier bewohnten Gebäuden erreicht die Kleinsiedlung die untere Schwelle von mindestens fünf bewohnten Gebäuden für einen Weiler im Sinn von Art. 33 RPV nicht (vgl. oben E. 6.4). Weiter ist im Übersichtsplan vermerkt, dass der Kleinsiedlung zwar ein historischer Siedlungsansatz unter Bezugnahme auf das alte Primarschulhaus der Schulanlage zukomme; die Kleinsiedlung neben der Schulanlage verfüge aber über keine eigenständige Siedlungsqualität. Deshalb komme eine provisorische kantonale Weilerzone nicht in Betracht. Vielmehr wurde eine Zuweisung zur provisorischen kantonalen Landwirtschaftszone als zweckmässig erachtet.

### **E. 10.2**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Regierungsrat habe zu Unrecht eine isolierte Betrachtung der angesprochenen vier Wohnhäuser angestellt. Dies werde der raumplanerischen Bedeutung der Kleinsiedlung nicht gerecht. Vielmehr müsse die angrenzende Schulanlage miteinbezogen werden, welche den Charakter und die Nutzung des Ortsteils präge sowie eine Stützpunktfunktion für das ganze Gebiet Küsnachterberg wahrnehme. Mit Landwirtschaft habe Wangen 2 nichts zu tun. In der Zone für öffentliche Bauten bei der Schulanlage seien bauliche Veränderungen gemäss der Zonenordnung möglich und erwünscht. Dasselbe müsse dem Grundsatz nach bei der Kleinsiedlung in der Gesamtheit gelten, sodass sich insoweit eine Zuteilung zur neuen Weilerzone aufdränge.

### **E. 10.3**

Das Vorhandensein eines historischen Siedlungsansatzes ist bei der fraglichen Kleinsiedlung nicht umstritten. Es ist sodann nicht zu beanstanden, dass die über 100 m entfernte Wohnliegenschaft auf Kat.-Nr. 12164 nicht in die Beurteilung der Siedlungsstruktur einbezogen worden ist. Damit bleibt es bei vier bewohnten Gebäuden, die für die Kleinsiedlung relevant sind. Gemäss dem GWR weist keines dieser bewohnten Gebäude drei oder mehr Wohneinheiten auf. Die Beschwerdeführerin widerspricht vor Verwaltungsgericht nicht substantiiert der vorinstanzlichen Bewertung, dass die Kleinsiedlung neben der Schulanlage über keine eigenständige Siedlungsqualität verfügt. Weiter hat sich die Vorinstanz genügend mit der raumplanerischen Bedeutung der benachbarten Schulanlage für die Bewertung der Kleinsiedlung befasst, wie sich auch aus dem Übersichtsplan ergibt. Der Beschwerdegegner hat nachvollziehbar dargelegt, dass die Schulanlage insbesondere von den betroffenen öffentlichen Interessen her raumplanerisch unabhängig von der benachbarten Kleinsiedlung zu behandeln ist. Entgegen der Beschwerdeführerin würden selbst die Ausgestaltung und die über die betroffene Kleinsiedlung hinausweisenden Funktionen der bestehenden Schulanlage keine Ausnahme von der unteren Schwelle von fünf bewohnten Gebäuden als Voraussetzung für die Festlegung einer provisorischen kantonalen Weilerzone rechtfertigen, auch wenn eine solche Ausnahme zulässig sein sollte. Die Zulässigkeit einer solchen Ausnahme muss folglich vorliegend nicht erörtert werden. Im Übrigen steht ein fehlender Bezug bei der betroffenen Kleinsiedlung zu landwirtschaftlichen Nutzungen, vor dem Hintergrund der

Lage im Landwirtschaftsgebiet gemäss kantonalem Richtplan, einer provisorischen Zuteilung zur Landwirtschaftszone nicht entgegen.

#### **E. 10.4**

Bei einer Gesamtbeurteilung ist nicht anzunehmen, dass Wangen 2 sinnvollerweise einzig zur kantonalen Weilerzone oder gar zu einer Bauzone zugewiesen werden kann. Im Rahmen des dem Regierungsrat zustehenden planerischen Ermessens ist es sachgerecht, diese Kleinsiedlung der provisorischen kantonalen Landwirtschaftszone zuzurechnen. Die dagegen gerichteten Sachverhalts- und Rechtsrügen der Beschwerdeführerin gehen fehl.

#### **E. 11**

Vom 1. Dezember 2023 bis zum 15. März 2024 hat die öffentliche Auflage zur Teilrevision des kantonalen Richtplans und zur damit verbundenen PBG-Teilrevision im Hinblick auf die Kleinsiedlungsthematik stattgefunden (ABI 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 Schmalzgrueb und Wangen 1 als grössere aussenliegende Ortsteile und somit als Siedlungsgebiet, die Kleinsiedlung Chaltenstein als Weiler und die Kleinsiedlung Wangen 2 als Landwirtschaftsgebiet 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. 6), wird durch allenfalls davon abweichende Anträge für die künftige Anpassung der Richtplanung nicht infrage gestellt. Im vorliegenden Zusammenhang braucht demzufolge nicht weitergehend auf die am 1. Dezember 2023 aufgelegte Vorlage eingegangen zu werden.

#### **E. 12**

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.