

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00242 vom 28. November 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-11-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00242

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00242 du 28 novembre 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00242 del 28 novembre 2019

Regeste

Baubewilligung und Ausnahmbewilligung | Baubewilligung für eine Terrainveränderung in der Landwirtschaftszone. Terrainveränderungen in der Landwirtschaftszone sind zonenkonform, wenn nachhaltig eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung resultiert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Primär in Betracht kommen für Terrainveränderungen Standorte mit Böden, deren Aufbau bzw. Schichtung durch menschliche Eingriffe entstanden ist (sog. anthropogene Böden). Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn die vorgesehene Terrainveränderung betrieblich notwendig ist (E. 3). Vorliegend kommt der im Projektperimeter liegende Boden für die geplante Terrainveränderung zwar grundsätzlich in Betracht (E. 4.1). Sodann führt die geplante Terrainveränderung zu einer massgeblichen Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung (E. 4.2). Indes äussert sich die Beschwerdegegnerin 3 weder im Rekurs- noch im Beschwerdeverfahren zur betrieblichen Notwendigkeit der Terrainveränderung. Diese ergibt sich auch nicht aus den vorliegenden Akten. Auf das Kriterium der betrieblichen Notwendigkeit kann auch bei Terrainveränderungen, die einzig auf eine Bodenverbesserung abzielen, nicht verzichtet werden (E. 4.3). Gutheissung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Untergrund eine Geländemulde ausgeflacht (Anhebung des Terrains bis maximal 2,8 m) und die Böden aufgewertet werden. Im Zusammenhang mit der beabsichtigten Terrainveränderung soll weiter der bestehende und beschädigte Flurweg angehoben und saniert werden. Der Projektperimeter, der in vier verschiedene Teilflächen aufgeteilt ist, ergibt sich aus dem im Auftrag der Beschwerdegegnerin 3 erstellten Projektbericht der F AG.

E. 3.1

In Landwirtschaftszonen sind Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG]). Erhebliche Terrainveränderungen bedürfen einer Baubewilligung i. S. v. Art. 22 bzw. Art. 24 ff. RPG (BGr, 21. Januar 2009, 1C_226/2008, E. 2.3 f.; VGr, 25. April 2019, VB.2017.00724, E. 3.2; VGr, 8. Dezember 2011, VB.2011.00569, E. 3.1). Voraussetzung für die Bewilligung von Bauten und Anlagen ist, dass sie dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und das Land erschlossen ist (Art. 22 Abs. 2 lit. a und lit. b RPG). Landwirtschaftszonen dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes,

der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauungen weitgehend freigehalten werden (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 RPG). Zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone werden im ordentlichen Verfahren bewilligt. Eine Ausnahmbewilligung gemäss Art. 24 RPG ist nicht erforderlich, auch wenn es sich um Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen handelt (Alexander Ruch, in: Heinz Aemisegger/Alfred Kuttler/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich etc. 2010, Art. 16a N. 5 und Art. 22 N. 81).

E. 3.2

Terrainveränderungen in der Landwirtschaftszone sind zonenkonform, wenn nachhaltig eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung resultiert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 16a Abs. 1 RPG i. V. m. Art. 34 Abs. 4 lit. a–c der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV]; BGr, 22. Mai 2014, 1C_808/2013, E. 4.8; BGr, 21. Januar 2009, 1C_226/2008, E. 3.2 und E. 4.2; Arnold Brunner, Bodenschutz, Stoffe und Gewässerschutz: Landwirtschaft im Spannungsfeld, in: Umweltrecht in der Praxis 2002, S. 523 ff., 532; VGr, 25. April 2019, VB.2017.00724, E. 3.3). Das Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (LwG) sowie das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG) bezwecken, die natürlich gewachsenen, ungestörten Böden zu erhalten, sodass sie in der Regel nicht für Terrainveränderungen infrage kommen (vgl. Art. 1 lit. b LwG und Art. 1 USG). Primär in Betracht kommen für Terrainveränderungen Standorte mit Böden, deren Aufbau bzw. Schichtung durch menschliche Eingriffe entstanden ist (sogenannte anthropogene Böden; Baudirektion des Kantons Zürich, Richtlinien zur Beurteilung von Terrainveränderungen ausserhalb Bauzonen vom 6. Juli 2011 [Richtlinien Terrainveränderungen], Ziff. 3 Bst. a und b). Nach Art. 34 Abs. 4 lit. a RPV darf die Bewilligung nur erteilt werden, wenn die Baute oder Anlage, so auch die bewilligungspflichtige Terrainveränderung, für die infrage stehende Bewirtschaftung nötig ist. Nach der Rechtsprechung beurteilt sich die Frage der Notwendigkeit der Erstellung oder der Veränderung einer Baute oder Anlage nach objektiven Kriterien. Sie hängt ab von der bestellten Oberfläche, von der Art des Anbaus und der Produktion sowie von der Struktur, Grösse und Erforderlichkeit der Bewirtschaftung. Nicht jede Bewirtschaftungserleichterung ist ausreichend, um als nötig im Sinn von Art. 16a Abs. 1 RPG zu gelten (BGr, 21. Januar 2009, 1C_226/2008, E. 4.2 ff.).

E. 3.3

Lenkender Massstab der Interessenabwägung bilden namentlich die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und 3 RPG, bei Terrainveränderungen insbesondere jene im Bereich des Landschafts-, Biotop- und Ortsbildschutzes (Art. 3 Abs. 2 lit. b und d RPG) sowie der Erhaltung genügender Flächen geeigneten Kulturlands (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG; BGr, 11. Oktober 2018, 1C_96/2018, E. 3.3.1). Selbst wenn ein Standort objektiv begründbar ist, können ihm überwiegende Interessen wie etwa Interessen des Umwelt-, Natur- oder Landschaftsschutzes entgegenstehen (vgl. E. 3.1; BGr, 21. Mai 2002, 1A.86/2001, E. 4; BGE 134 II 97 E. 3.1). Geländeänderungen, mit welchen die Bewirtschaftung des Bodens erleichtert werden soll, können nur dann bewilligt werden, wenn die landwirtschaftliche Notwendigkeit klar ersichtlich ist und nicht als Vorwand für Abbau- oder Deponievorhaben dient (VGr, 8. Dezember 2011, VB.2011.00569, E. 3.2 m. w. H.;

vgl. Baudirektion Kanton Zürich, Merkblatt Terrainveränderungen in der Landwirtschaftszone, https://aln.zh.ch/content/dam/audirektion/aln/bodenschutz/bauen/pdf/merkblatt_terrainveraenderungen.pdf [Merkblatt Terrainveränderungen], S. 3; zum Ganzen VGr, 25. April 2019, VB.2017.00724, E. 3).

E. 3.4

Nach Art. 24 Abs. 1 RPG können abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder deren Zweck zu ändern, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (lit. a) und keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (lit. b).

E. 4

Nachfolgend ist zu prüfen, ob für die geplante Terrainveränderung eine Baubewilligung im Sinn von Art. 22 Abs. 2 RPG erteilt werden kann.

E. 4.1

Kommt der im Projektperimeter liegende Boden für eine Terrainveränderung in Betracht?

E. 4.1.1

Gemäss Ausführungen der Baudirektion im Rahmen des Rekursverfahrens wurde das Gebiet D, in welchem der Projektperimeter liegt, in den Jahren 1941 bis 1950 mit staatlichen Mitteln entwässert. Dabei seien Drainageleitungen verlegt und Oberflächengewässer eingedolt worden. Auch aus dem Meliorationskataster im GIS-Browser des Kantons Zürich (<https://maps.zh.ch>) ergibt sich, dass es sich beim betreffenden Gebiet um eine Entwässerungsfläche handelt. Durch die im Projektperimeter liegenden Grundstücke Kat.-Nr. 01 und 03 verlaufen denn auch mehrere Entwässerungsleitungen. Entlang den Grundstücksgrenzen bestehen sodann Meliorationswege sowie ein sanierter Weg.

E. 4.1.2

Unbestrittenermassen führt die Entwässerung von organischen Böden, d. h. Böden mit einem erhöhten Anteil an organischer Substanz, zu einem Abbau der organischen Substanz und damit zu Bodensackungen. Gemäss Bodenkarte der Landwirtschaftsflächen im GIS-Browser handelt es sich bei den von der Terrainveränderung besonders betroffenen Teilflächen H und I des Projektperimeters um die Bodentypen "Halbmoor" und "Buntgley". Die Baudirektion legte im Rekursverfahren nachvollziehbar dar, dass der Bereich "Halbmoor" (Teilfläche H des Projektperimeters) seit den Entwässerungsmassnahmen bis zum Zeitpunkt der Bodenkartierung im Jahr 1996 rund 1 bis 1,5 m abgesackt sei. Der Abbau von organischer Substanz halte vermutlich verlangsamt bis heute an. Der Bodentyp "Buntgley" (Teilfläche I des Projektperimeters) habe im Zeitpunkt der Bodenkartierung im Jahr 1996 im Gegensatz zu den frühen 1940er-Jahren keinen erhöhten Anteil an organischer Substanz mehr aufgewiesen. Die organischen Substanzen seien wahrscheinlich seither mineralisiert worden. Die Beschwerdeführerin bestreitet die Bodensackung aufgrund von Entwässerungsmassnahmen im Bereich des Projektperimeters nicht grundsätzlich, sondern lediglich in ihrem Ausmass. Sodann macht sie geltend, der Bodeneingriff habe bereits vor der Unterschützstellung des Geländes stattgefunden, weshalb dieser Eingriff für die Qualifikation des Bodens als anthropogen nicht ausschlaggebend sein könne. Damit verkennt die Beschwerdeführerin, dass für die Qualifikation des Bodens als anthropogen einzig massgeblich ist, dass der Boden durch frühere bauliche Eingriffe in seinem Aufbau

bereits verändert wurde. Zu welchem Zeitpunkt diese Eingriffe stattgefunden haben, ist hingegen nicht ausschlaggebend. Vorliegend führten die Entwässerungsmassnahmen im Projektperimeter unbestrittenermassen zu einem Abbau von organischer Substanz und infolgedessen zu Bodensackungen. So geht denn auch die Beschwerdeführerin davon aus, dass der Bereich des Halbmoors seit Beginn der Drainage in den 1940er-Jahren um "weniger als 1 m gesackt" sein dürfte, der Bereich des Buntgleys um "weniger als 0,5 m". Damit wurde der im Projektperimeter liegende Boden in seinem Aufbau jedenfalls durch menschliches Zutun verändert. Für das Vorliegen von anthropogenen Böden im Bereich des Projektperimeters spricht schliesslich auch die Hinweiskarte anthropogene Böden im GIS-Browser, gemäss welcher für den Boden im Projektperimeter die Hinweise "Organischer Boden i.w.S., vermutlich gesackt", "Bodentyp 'Auffüllung' oder anthropogen überschüttet" sowie "Torfstich" angebracht wurden.

E. 4.1.3

Insgesamt ist der Schluss der Vorinstanz, wonach das Bauvorhaben vorwiegend auf anthropogenen Böden geplant sei, nicht zu beanstanden. Damit kommt der vom Projektperimeter betroffene Boden für eine Terrainveränderung grundsätzlich in Betracht.

E. 4.2

Führt die geplante Terrainveränderung zu einer Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung?

E. 4.2.1

Grund für die geplante Terrainveränderung ist die angestrebte Bodenverbesserung. Aus der landwirtschaftlichen Nutzungseignungskarte des GIS-Browsers ergibt sich, dass der Projektperimeter derzeit überwiegend den Nutzungseignungsklassen 6 (Futterbau bevorzugt, Ackerbau stark eingeschränkt, Fremdnässe) und 7 (Gutes bis mässig gutes Wies- und Weideland) zugeordnet ist. Limitierender Standortfaktor ist die Fremdnässe, die zu einer eingeschränkten Befahrbarkeit und Bearbeitbarkeit des Standorts führt. Im Projektbericht wird dargelegt, dass durch die starke Vernässung (Muldenlage) Bewirtschaftungsdefizite bestünden. Durch die geplante Terrainveränderung könne die landwirtschaftliche Nutzungseignung im Projektperimeter von den bestehenden Nutzungseignungsklassen 6 und 7 auf die Nutzungseignungsklasse 5 erweitert werden. Diese Ausführungen sind nicht zu beanstanden, zumal auch das den Projektperimeter umgebende Land der Nutzungseignungsklasse 5 zugeteilt ist und die Nutzungsmöglichkeiten des Standorts durch die allgemeinen klimatischen Bedingungen limitiert sind, was dazu führt, dass die Einstufung in die Nutzungseignungsklasse 5 der maximal möglichen Nutzungseignungsklasse im betreffenden Nutzungsgebiet entspricht. Insgesamt führt die geplante Terrainveränderung somit zu einer massgeblichen Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung.

E. 4.2.2

Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Einbau von bis zu 2,3 m Untergrund trage nichts zur Bodenaufwertung bei. Der alleinige Auftrag von Ober- und Unterboden würde selbst im Bereich des Halbmoors – allenfalls ergänzt mit einer Erneuerung der Drainage – genügen, um die gewünschte Ausweitung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung zu erreichen. Der Einbau von Untergrund müsse primär als Entsorgung bzw. Deponierung von Material angesehen werden, was in einem Landschaftsschutzobjekt nicht erlaubt sei. Der Grund für den Einbau von Untergrund liegt gemäss den Ausführungen der

Beschwerdegegnerin 1 darin, dass mit dem Einbau von Untergrundmaterial der Flurabstand erhöht und eine nachhaltigere Entwässerung realisiert werden soll. Dies diene zusammen mit dem Auftragen von mineralischem Bodenmaterial der Erweiterung der Nutzungseignungsklasse. Bei einem alleinigen Auftragen von Ober- und Unterboden vernässe aufgrund eines kapillaren Aufstiegs des Wassers der unterste Teil des aufgetragenen Bodenmaterials trotz Drainagen, was negative Auswirkungen auf die physikalischen Eigenschaften des Bodenmaterials hätte. Zwar ist aufgrund dieser Ausführungen davon auszugehen, dass die Entwässerung des Bodens im Projektperimeter grundsätzlich auch mittels Drainagen erfolgen könnte. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass aufgrund der Muldenlage im Bereich des Projektperimeters bereits heute eine starke Vernässung besteht, die zu Bewirtschaftungsdefiziten führt. Die Ausführungen der Beschwerdegegnerin 1, wonach der Einbau von Untergrund einerseits eine erneute Muldenbildung und andererseits auch eine Vernässung und damit einhergehend eine Veränderung des Bodenmaterials im Projektperimeter verhindern soll, erweisen sich als nachvollziehbar. Nachdem Ziff. 3 Bst. j der Richtlinien Terrainveränderungen vorsieht, dass Untergrundmaterial unter der Bodenschicht eingebaut werden darf, soweit es für die Verbesserung der Fläche zweckmässig ist, ist der Einbau des Untergrundmaterials vorliegend nicht zu beanstanden.

E. 4.3

Ist die geplante Terrainveränderung notwendig im Sinn von Art. 34 Abs. 4 lit. a RPV?

E. 4.3.1

Fraglich ist, ob bei einer Terrainveränderung, die alleine auf die Bodenverbesserung abzielt, auf das Erfordernis der betrieblichen Notwendigkeit verzichtet werden kann. Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass das Erfordernis der Notwendigkeit auch darauf zielt, Eingriffe in die Landschaft und die Böden zu begrenzen. Dies ergibt sich namentlich daraus, dass Art. 16 Abs. 1 RPG als weitere Funktion der Landwirtschaftszone auch die Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums sowie den ökologischen Ausgleich aufführt (vgl. dazu vorn E. 3.1). Entsprechend wird in der Literatur das Erfordernis der betrieblichen Notwendigkeit explizit auch für Terrainveränderungen anerkannt, ohne dass zwischen Terrainveränderungen zur reinen Bodenverbesserung und anderen Terrainveränderungen unterschieden wird (vgl. Alexander Ruch/Rudolf Muggli, in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich etc. 2017, Art. 16a N. 55). Im Übrigen erweist sich die blosser Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung als wenig aussagekräftig, wenn keine Information über die derzeitige sowie die zukünftige Bewirtschaftung einer Parzelle besteht. Unter diesen Umständen ist auch bei Terrainveränderungen, die einzig auf eine Bodenverbesserung abzielen, deren betriebliche Notwendigkeit vorausgesetzt.

E. 4.3.2

Die Beschwerdegegnerin 3 äusserte sich weder im Rekurs- noch im Beschwerdeverfahren ausdrücklich zur betrieblichen Notwendigkeit des Bodenprojekts. Aus dem Handelsregisterauszug geht zwar hervor, dass die Beschwerdegegnerin 3 Pflanzen aller Art produziert und damit sowie mit Gartenartikeln und Maschinen handelt. Indes ergibt sich weder daraus noch aus dem Projektbericht der F AG oder den von der Beschwerdegegnerin 3 im Laufe des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens eingereichten Eingaben, ob und wie der Projektperimeter derzeit bewirtschaftet wird und inwiefern eine

effizientere/bessere Bewirtschaftung für den Gartenbaubetrieb notwendig ist. Der Umstand, dass die Terrainveränderung zu einer Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzungseignungsflächen und damit zu voll anrechenbaren Fruchtfolgeflächen führt – deren die Beschwerdegegnerin 3 nach ihren Angaben auf ihrem Betrieb verlustig gegangen sei –, begründet für sich alleine keine betriebliche Notwendigkeit. Damit wurde die betriebliche Notwendigkeit der geplanten Terrainveränderung in keiner Weise dargetan. Diese Voraussetzung wurde denn auch weder von der Vorinstanz noch von der Beschwerdegegnerin 1 geprüft.

E. 4.4

Nachdem die betriebliche Notwendigkeit eine unverzichtbare Voraussetzung für die geplante Terrainveränderung darstellt (vorn E. 4.3.1), diese – obwohl sie im Minderheitsvotum im angefochtenen Entscheid des Baurekursgerichts ausdrücklich als nicht erbracht erwähnt wurde und die Beschwerdeführerin dies in der Beschwerdeschrift aufgriff – in keiner Weise dargetan wurde und sich auch nicht aus den vorliegenden Akten ergibt, ist die Beschwerde gutzuheissen und ist auf eine Rückweisung an die Vorinstanz zu verzichten. Es steht dem Beschwerdegegner 3 offen, ein neues, verbessertes Baugesuch mit den notwendigen Angaben zur betrieblichen Notwendigkeit zu stellen. Bei dieser Ausgangslage kann auf eine Überprüfung der Interessenabwägung durch das Verwaltungsgericht verzichtet werden. Für den Fall, dass die Beschwerdegegnerin 3 mit einem neuen, verbesserten Baugesuch an die Beschwerdegegnerin 1 gelangte, ist festzuhalten, dass in die gebotene umfassende Interessenabwägung neben anderem auch der von der Beschwerdeführerin vorgebrachte ökologische Wert der "torfigen, dunklen Erde" für das Inventarobjekt sowie das ökologische Aufwertungspotenzial des Projektperimeters miteinzubeziehen wäre.

E. 5.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Der Entscheid des Baurekursgerichts vom 7. März 2017 sowie der Beschluss des Gemeinderates A vom 5. April 2016 und die (Gesamt-)Verfügung der Baudirektion vom 29. März 2016 werden aufgehoben. Die Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 6'200.- werden der Beschwerdegegnerin 3 auferlegt. Die Beschwerdegegnerin 3 wird ausserdem verpflichtet, der Beschwerdeführerin für das Rekursverfahren eine Umtriebsentschädigung von Fr. 1'500.- zu bezahlen.

E. 5.2

Aufgrund der Dauer des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens werden die Verfahrenskosten auf die Gerichtskasse genommen (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 64). Die unterliegende Beschwerdegegnerin 3 ist zu verpflichten, der Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung von Fr. 1'000.- (ohne Mehrwertsteuer) zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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