

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00724 vom 25. April 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-04-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00724

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00724 du 25 avril 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00724 del 25 aprile 2019

Regeste

Baubewilligung und Ausnahmbewilligung | Baubewilligung und Ausnahmbewilligung. [Frage der Wiederherstellung und Rekultivierung des Bodens nach Beendigung der temporären Nutzung als Depotfläche für Bodenmaterial im Chatzenseegebiet.] Terrainveränderungen in der Landwirtschaftszone sind zonenkonform, wenn nachhaltig eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung resultiert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (E. 3.3). Lenkenden 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 sowie der Erhaltung genügender Flächen geeigneten Kulturlands (E. 3.4). In Bezug auf die bestehende landwirtschaftliche Nutzungseignung, die sowohl für die Bewilligungsfähigkeit der verbessernden Rekultivierung mit umfangreichem Bodenauftrag als auch für die dafür nötige Interessenabwägung ein massgebendes Sachverhaltselement ist, ist der Sachverhalt ungenügend abgeklärt (E. 4.1). Aus den vorinstanzlichen Interessenabwägungen ist zwar ein landwirtschaftliches Interesse an der Bodenverbesserung ersichtlich; sie erweisen sich jedoch vor dem Hintergrund der Verordnung über den Schutz der Katzenseen als ungenügend, gehen doch die besonderen Verhältnisse, welche die Interessen des Naturschutzes zu überwiegen vermöchten, daraus nicht hervor (E. 4.3.3.2). Die Baudirektion hat zwecks Vornahme einer umfassenden Interessenabwägung unter anderem abzuklären, inwieweit die geplante Rekultivierung eine künftige Inwertsetzung als artenreiche Riedwiese verunmöglicht und unter welchen "sichernden Bedingungen" eine Bewilligung allenfalls gewährt werden könnte (E. 4.4). Teilweise Gutheissung. Rückweisung an die Baudirektion.

Erwägungen

E. 3

Material definitiv zugeführt. Dieser Materialeintrag führe zu einer dauerhaften Terrainerhöhung von etwa 70 cm. Der Boden weise gemäss der Bodenkarte des Kantons Zürich eine Nutzungseignungsklasse (NEK) 6 auf. Laut Technischem Bericht sei die Bodenqualität indessen nur mit NEK 9 einzustufen und stelle somit keine anrechenbare Fruchtfolgefläche (FFF) dar. Die Böden seien daher allenfalls auch zur Aufwertung von FFF geeignet. Würden sie mit besserer NEK als im Ausgangszustand rekultiviert, könnten die Rechte an den neu geschaffenen FFF kompensationspflichtigen FFF-Verbrauchern weitergegeben werden. Es bestehe daher ein Konflikt zwischen den Interessen der ökologischen Aufwertung des naturschützerisch wertvollen Feuchtgebiets und der Schaffung bzw. Erhöhung der Fruchtfolgeflächenqualität. In dieser Situation sei eine sorgfältige Sachverhaltsabklärung zu treffen, welche Grundlage für eine umfassende

Interessenabwägung bilde. Die Beschwerdeführerinnen machen weiter geltend, vorliegend sei der Sachverhalt nicht ausreichend abgeklärt, es sei doch nicht einmal klar, ob es um eine Wiederherstellung von NEK 6 oder um eine Aufwertung von NEK 9 zu einer höheren NEK gehe. Für eine Verbesserung, die nur durch eine Überschüttung mit 70 cm Material erreicht werden könne, fehle es an der landwirtschaftlichen Notwendigkeit. Eine Terrainveränderung komme jedoch von vornherein nur infrage, wenn sie für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung notwendig sei. Dies sei in keiner Art und Weise geprüft worden. Ausserdem lägen die Parzellen in einem Smaragdgebiet, welches zum Schutz besonders wertvoller Lebensräume und Arten diene, sowie direkt benachbart zu einem Flachmoor von nationaler Bedeutung. Sodann habe die Beschwerdegegnerin 2 in ihrer Gesamtverfügung keine Interessenabwägung vorgenommen, die vom Baurekursgericht hätte bestätigt werden können. Eine Interessenabwägung sei jedoch aufgrund von Art. 5 Verordnung über den Schutz der Katzenseen vom 16. Dezember 2003 (Schutzverordnung), Art. 16a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) sowie Art. 34 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) geboten. Eine Interessenabwägung würde ergeben, dass dem Projekt der landwirtschaftlichen Bodenverbesserung durch Überdeckung mit 70 cm Unter- und Oberboden überwiegende Interessen, insb. des Naturschutzes, entgegenstünden und die Bewilligung daher nicht erteilt werden könne.

2.4 Die Beschwerdegegnerin 2 bzw. das Amt für Landschaft und Natur (ALN) macht geltend, die strittige Aufwertungsfläche werde durch den Chatzenbach, ein öffentliches Gewässer der Gemeinde Rümlang, vom Flachmoorobjekt abgetrennt. Das Flachmoorobjekt könne wegen des Revitalisierungsprojekts "Chatzenbach Nord" nicht direkt und unmittelbar nordseitig des Chatzenbachs erweitert werden. Sodann sei die Karte "Schwerpunktgebiete für die Förderung von gebiets- und landschaftsraumspezifischen Naturpotenzialen" im Massstab 1:300'000 wenig geeignet für die Beurteilung, ob ein bewilligungspflichtiges Vorhaben innerhalb oder ausserhalb des betreffenden Gebiets liege. Für eine Feuchtgebietserweiterung müsste ohnehin bereits heute das Material der bestehenden Aushubdeponie im Umfang von mindestens einem Meter abgetragen und entsorgt werden. Deshalb sollte es auch möglich sein, bei einer künftigen Feuchtgebietserweiterung zusätzlich zu diesem Material auch den Ober- und Unterboden von 70 cm zu entfernen und verwerten. Von einer endgültigen Zerstörung des Potenzials dieser Flächen könne daher nicht gesprochen werden. Die Notwendigkeit einer landwirtschaftlichen Bodenverbesserung im Sinn einer FFF-Kompensation ergebe sich nicht für einen bestimmten Standort. Massgebend sei allein die Erfüllung der im Sachplan FFF geforderten Mindestfläche von FFF. Die Auswirkungen einer Bodenaufwertung zu FFF allein habe keinen Einfluss auf geschützte Lebensräume und Arten. Auswirkungen resultierten allenfalls aus deren Bewirtschaftung.

2.5 Die Beschwerdegegnerin 3 führt aus, dass das angestrebte Ziel mit NEK 6 lediglich die (nicht unumkehrbare) Wiederherstellung des plangemässen Zustands darstelle und nicht die Aufwertung zu einer vollwertigen FFF bezwecke. Dass keine Interessenabwägung vorgenommen worden sei, treffe nicht zu. Festzuhalten sei, dass die Beschwerdeführerinnen ihr Primär Anliegen der Erweiterung des Flachmoors zulasten von im Dritteigentum stehenden Grundstücken unbesehen in den Vordergrund stellten und zu Unrecht die Interessen am Erhalt der (immerhin bedingt geeigneten) FFF negierten.

E. 3.1

Der quantitative Bodenschutz ist vor allem Sache der Raumplanung. Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird (Art. 75 Abs. 1 BV; Art. 1 Abs. 1 RPG). Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG) und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern (Art. 1 Abs. 2 lit. d RPG). Nach Massgabe von Art. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen leistet. Der qualitative Bodenschutz bezweckt die langfristige Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit. Dieses Ziel fällt hauptsächlich in den Wirkungsbereich des Umweltschutzes (Art. 1 Abs. 1 USG). Das USG bezweckt gemäss Art. 1 Abs. 1, Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauerhaft zu erhalten (vgl. auch Art. 74 BV). Einwirkungen im Sinn des Umweltschutzgesetzes sind insbesondere Bodenbelastungen, die durch den Bau und Betrieb von Anlagen erzeugt werden. Anlagen sind Bauten, Verkehrswege und andere ortsfeste Einrichtungen sowie Terrainveränderungen (Art. 7 Abs. 7 USG). Der Boden darf nur so weit physikalisch, d. h. durch künstliche Veränderungen der Struktur, des Aufbaus oder der Mächtigkeit des Bodens (Art. 2 Abs. 4 der Verordnung vom 1. Juli 1998 über Belastungen des Bodens [VBBo]) belastet werden, dass seine Fruchtbarkeit nicht nachhaltig beeinträchtigt wird; dies gilt nicht für die bauliche Nutzung des Bodens (Art. 33 Abs. 2 USG), wobei unter "bauliche Nutzungen" nur die endgültige Versiegelung des Bodens zu verstehen ist. Alle unüberbauten Flächen und unversiegelten Böden, aber auch die bei Bauvorhaben als Baupisten oder für Bauinstallationen vorübergehend beanspruchten Böden fallen deshalb in den Geltungsbereich des Bodenschutzes (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL], Erläuterungen zur Verordnung vom 1. Juli 1998 über Belastungen des Bodens [VBBo], 2001, S. 7).

E. 3.2

Nach einer temporären Zwischennutzung des unbebauten Bodens ist somit grundsätzlich der ursprüngliche Bodenzustand wiederherzustellen. Erhebliche Terrainveränderungen bedürfen einer Baubewilligung i. S. v. Art. 22 bzw. Art. 24 ff. RPG (VGr, 8. Dezember 2011, VB.2011.00569, E. 3.1). Aus Art. 1 lit. b LwG und Art. 1 USG folgt, dass diese Gesetze bezwecken, die natürlich gewachsenen, ungestörten Böden zu erhalten, sodass sie in der Regel nicht für Terrainveränderungen infrage kommen. Primär geeignet für Terrainveränderungen sind Standorte mit Böden, deren Aufbau bzw. Schichtung durch menschliche Eingriffe entstanden ist (Baudirektion des Kantons Zürich, Richtlinien zur Beurteilung von Terrainveränderungen ausserhalb Bauzonen vom 6. Juli 2011 [Richtlinien Terrainveränderungen], Ziff. 3a und b).

E. 3.3

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 RPV; BGr, 22. Mai 2014, 1C_808/2013, E. 4.8; 21. Januar 2009, 1C_226/2008, E. 3.2 und E. 4.2; URP 2002 S. 523 ff., 532). 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 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. 3.4

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.).

E. 3.5

Die streitbetroffenen Grundstücke liegen in der Schutzzone III A der Schutzverordnung (vgl. Art. 17 RPG; Art. 18 NHG; § 203 ff. PBG). Schutzziel der Schutzverordnung ist die umfassende und ungeschmälerete Erhaltung des Katzenseegebiets. Im gesamten Schutzgebiet sollen die Lebensräume seltener, geschützter und bedrohter Tier- und Pflanzenarten und -gemeinschaften erhalten und gefördert werden (Ziff. 3). In der Landschaftsschutzzone III A sind alle Bauten und Anlagen, Vorkehren und Einrichtungen, welche im Landschaftsbild in Erscheinung treten oder den Wert des Schutzgebiets beeinträchtigen können, verboten. Insbesondere sind Geländeänderungen und Ablagerungen aller Art verboten (Ziff. 5). Wenn besondere Verhältnisse, insbesondere ein überwiegendes öffentliches oder ein wissenschaftliches Interesse, es erfordern, kann die zuständige Direktion unter sichernden Bedingungen Ausnahmen von diesen Vorschriften gestatten (Ziff. 12).

E. 4.1

Die im Anschluss an die Zwischennutzung geplante Bodenrekultivierung beinhaltet unbestrittenermassen Terrainveränderungen. Auch wenn das Ausmass der Terrainveränderungen aus der Gesamtverfügung nicht hervorgeht, so gehen die Parteien und die Vorinstanz doch von einer Aufschüttung in der Höhe von 70 cm auf einer Fläche von rund 22'500m² aus. Terrainveränderungen in solchem Ausmass bedürfen nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung einer (Bau-)Bewilligung (vgl. BGr, 21. Januar 2009, 1C_226/2008, E. 2.3; BGE 119 Ib 222 E. 3a). Mit Gesamtverfügung vom 9. Februar 2017 bewilligte die Baudirektion das Vorhaben hinsichtlich Bodenrekultivierungen mit Nebenbestimmungen, unter anderem, dass Böden mit gleicher oder für die landwirtschaftliche Nutzung besserer Bodenfruchtbarkeit wie vor der temporären baulichen Beanspruchung wiederhergestellt werden. Das streitbetroffene Gebiet – ein ehemaliger Flachmoorbereich, der mit Deponiematerial überschüttet wurde – soll gemäss der Bodenkarte des Kantons Zürich eine Bodengüte von NEK 6 aufweisen. Bodenproben

ergaben laut dem Technischen Bericht und Bodenschutzkonzept indes einen verminderten Wert von NEK 9. Als Rekultivierungsziel nennt der Technische Bericht und Bodenschutzkonzept die "Wiederherstellung des Ausgangszustands gemäss Bodenkartierung des Kantons Zürich", d. h. NEK 6. Unklar scheint in diesem Zusammenhang, ob dabei von einer Wiederherstellung (von NEK 6) oder einer Aufwertung (zu NEK 6) zu sprechen ist. Massgebend hierfür ist, von welchem Ausgangszustand – dem planungsgemässen Zustand gemäss Bodenkarte (NEK 6) oder dem tatsächlichen Ist-Zustand aufgrund der Bodenproben (NEK 9) – man ausgeht. Laut Beschwerdegegnerin 2 reichten die wenigen im Rahmen der Projektierung vorgenommenen Sondierungen für eine definitive Abklassierung von NEK 6 zu NEK 9 nicht aus. Vor Baubeginn seien deshalb für eine definitive Abklassierung weitere Bodenaufnahmen notwendig. Bis auf Weiteres seien die Böden der NEK 6 zuzuordnen. Demzufolge wäre die Terrainveränderung eine Wiederherstellung von NEK 6. Nichtsdestotrotz lässt die Gesamtverfügung eine Verbesserung des Bodens zu und anerkennt das Amt für Raumentwicklung, dass auch die Rekultivierung bewilligt sei. Vor diesem Hintergrund rügen die Beschwerdeführerinnen zu Recht, dass der Sachverhalt ungenügend abgeklärt worden sei. Die bestehende landwirtschaftliche Nutzungseignung ist sowohl für die Bewilligungsfähigkeit der verbessernden Rekultivierung mit umfangreichem Bodenauftrag als auch für die dafür nötige Interessenabwägung (vgl. E. 4.3) ein massgebendes Sachverhaltselement.

E. 4.2

Bei den streitbetroffenen Grundstücken handelt es sich wie gesagt um einen ehemaligen Flachmoorbereich, der mit Deponiematerial überschüttet wurde. Laut Technischem Bericht und Bodenschutzkonzept sind die künstlichen Auffüllungen mit Oberboden direkt auf geschüttetes Aushubmaterial ausgeführt worden. Ein eigentlicher Unterboden wurde nicht festgestellt. Der natürliche torfige Untergrund wurde ausschliesslich in einem Profil unter der Auffüllung angetroffen. Aufgrund des starken Fremdstoffanteils besteht ein Verdacht auf eine Schadstoffbelastung des Bodens. Wegen des Fremdstoffanteils erfüllten die künstlichen Auffüllungen die Kriterien für unverschmutztes Material zu grossen Teilen nicht, sodass, falls Material abgeführt werde, nur ein untergeordneter Teil ohne Auflagen entsorgt werden könne (Ziff. 2.1.6). Wie die Vorinstanz zu Recht erkannte, können die strittigen Grundstücke nicht als ungestörte Böden eingestuft werden. Im Gegenteil erweisen sie sich wegen der Belastung durch eine frühere Geländeauffüllung für eine Terrainveränderung bzw. Rekultivierung geeignet (vgl. E. 3.2), könnte die soeben dargelegte – noch nicht hinreichend abgeklärte – Boden-Situation (vor der Zwischendeponie) durch einen fachgerechten (Neu-)Aufbau des Bodens aus landwirtschaftlicher Sicht möglicherweise verbessert werden, d. h. die Terrainveränderung bzw. Rekultivierung würde allenfalls zu einer Erweiterung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung führen, indem der neue Boden NEK 6 aufweisen würde.

E. 4.3

Bei dieser Sachlage ist – wie die Beschwerdeführerinnen grundsätzlich zu Recht vorbringen – eine (umfassende) Interessenabwägung vorzunehmen. Die Erforderlichkeit einer Interessenabwägung ergibt sich gleichzeitig aus mehreren Normen (vgl. E. 3.3, 3.4 und 3.5).

E. 4.3.1

Die Beschwerdegegnerin 1 äussert sich nirgends – weder in ihrer Bewilligung noch im Verlauf des Verfahrens – zur vorliegenden Streitfrage, befasste sich nicht mit der Bewilligung der Terrainveränderung und nahm folglich auch keine Interessenabwägung vor. Dies schadet indes nicht, fällt die Interessenabwägung im vorliegenden Fall doch in erster Linie in die Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin 2 (dazu E. 4.3.3.1 i.f.; Art. 25 Abs. 2 RPG). Diese räumte in ihrer Rekursantwort selbst ein, dass die Interessenabwägung in ihrer Gesamtverfügung nicht explizit dargestellt worden sei, nichtsdestotrotz sei eine solche vorgenommen worden. Sodann schob sie in ihrer Rekursantwort eine Begründung nach, weshalb das (öffentliche) Interesse an einer landwirtschaftlichen Aufwertung eine ohnehin illusorische ökologische Aufwertung der Parzellen überwiege. Die Beschwerdeführerinnen hatten anschliessend Gelegenheit, sich in ihrer Replik zur nachgeschobenen Begründung zu äussern. Unter diesen Umständen ist ein allfälliger Begründungsmangel geheilt worden (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2). Ebenso wenig ist ein Begründungsmangel darin zu erblicken, dass die Vorinstanz die Interessenabwägung der Beschwerdegegnerin 2 bestätigte, indem sie festhielt, dass mit einer landwirtschaftlich ausgerichteten Bodenverbesserung eine künftige Inwertsetzung als artenreiche Riedwiese stark erschwert bis verunmöglicht würde, die landwirtschaftlichen Interessen diese Naturschutzinteressen dennoch überwiegen würden, weil der belastete Boden für eine Aufwertung ohnehin ausgehoben werden müsste. Selbst wenn die Interessenabwägung kurz ausgefallen ist, kann nicht gesagt werden, es sei überhaupt keine Interessenabwägung vorgenommen worden.

E. 4.3.2

Die Beschwerdeführerinnen rügen weiter, die Interessen – namentlich die Interessen des Naturschutzes – seien nie näher betrachtet worden. Wie ausgeführt (E. 4.3.1), trifft es zwar zu, dass die Interessenabwägungen der Beschwerdegegnerin 2 und der Vorinstanz kurzgehalten sind und sich aus mehreren Dokumenten (Gesamtverfügung und Replik) ergeben. Dennoch wurden Interessen des Naturschutzes erwogen und anschliessend gegen die landwirtschaftlichen Interessen abgewogen: In der Gesamtbewilligung wird in Erwägung gezogen, dass Moorbiotope, die eine grosse Zahl von seltenen und gefährdeten Tier- und Pflanzenarten beherbergen, in der heutigen Landschaft Mangelräume seien. Die streitbetroffene Fläche liege benachbart an das Flachmoorobjekt Nr. 851 Flachmoor Allmend. Sie weise ein sehr hohes Potenzial für die Regeneration von Feuchtbiotopen auf und liege gemäss Naturschutzgesamtkonzept in einem Vorranggebiet für Feuchtgebiete. Eine künftige Inwertsetzung als artenreiche Riedwiese würde mit einer landwirtschaftlich ausgerichteten Bodenverbesserung stark erschwert bis verunmöglicht. Eine landwirtschaftliche Bodenaufwertung (nach der Zwischennutzung als Humusdepot) komme aus Naturschutzsicht nur dann infrage, wenn die landwirtschaftlichen Interessen diese entgegengesetzten Naturschutzinteressen deutlich überwiegen würden. Auf die landwirtschaftlichen Interessen ging die Beschwerdegegnerin 2 in ihrer Rekursantwort ein: Die Parzellen Kat.-Nr. 01 und 01 seien mit öffentlichen Mitteln entwässert. Es bestehe eine gesetzliche Unterhaltspflicht. Damit soll die dauernde landwirtschaftliche Nutzung sichergestellt werden. Mit der Erhöhung der Bodenmächtigkeit könnten Fruchtfolgeflächen, die durch den Ausbau Nordumfahrung definitiv beansprucht würden, kompensiert werden. Im Weiteren bestehe gemäss Art. 18 der Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) eine Verwertungspflicht für abgetragenen Ober- und Unterboden, wie er beim Ausbau der Nordumfahrung anfalle. Für eine ökologische Aufwertung müsste das Deponiematerial, mit dem die strittige Fläche

früher aufgeschüttet worden war, entfernt und entsorgt werden. Hierzu bestehe keine gesetzliche Pflicht, da der Standort als nicht sanierungsbedürftig gelte. Zugunsten der landwirtschaftlichen Aufwertung falle schliesslich ins Gewicht, dass der Grundeigentümer eine ökologische Aufwertung nicht wolle, weshalb diese ohnehin auf unabsehbare Zeit illusorisch sei. Gestützt auf die dargestellte Interessenlage kam die Beschwerdegegnerin 2 zum Schluss, dass die landwirtschaftlichen Interessen überwiegen. Dieses Ergebnis der Interessenabwägung wurde sodann von der Vorinstanz bestätigt.

E. 4.3.3

Soweit das positive Verfassungs- und Gesetzesrecht einzelne Aspekte der Interessenabwägung konkret regelt, ist vorweg zu klären, ob das Vorhaben mit diesen Vorschriften zu vereinbaren ist. Erst wenn dies zutrifft, ist die Abwägung aller zu berücksichtigenden Interessen koordiniert durchzuführen (BGE 134 II 97 E. 3.1).

E. 4.3.3.1

Ausgangspunkt der hier vorzunehmenden Interessenabwägung bildet die Schutzverordnung (vgl. E. 3.5). Gemäss deren Ziff. 5 sind in der Landschaftsschutzzone III A Geländeveränderungen und Ablagerungen aller Art verboten. "Zulässig sind landwirtschaftliche Neu-, Um- und Anbauten in den Betriebszentren der bestehenden Landwirtschaftsbetriebe. Eine Bewilligung [sc: hierfür] wird erteilt, wenn die vorgesehenen Massnahmen für die Ausübung der Landwirtschaft oder den Unterhalt von Flächen im Schutzgebiet notwendig sind, sich gut in das Landschaftsbild einfügen und den Wert des Schutzgebiets nicht vermindern." Entgegen der Auffassung der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin 2 bezieht sich die Möglichkeit der Bewilligungserteilung – dem Wortlaut und der Systematik entsprechend – lediglich auf landwirtschaftliche Neu-, Um- und Anbauten, nicht jedoch auf Geländeveränderungen und Ablagerungen, die in der Landschaftsschutzzone III A nach Ziff. 5 verboten sind und grundsätzlich nicht bewilligt werden können. Diese Auslegung wird durch das systematische und teleologische Element bestätigt: Im Unterschied zur Landschaftsschutzzone III A sind in der Landschaftsschutzzone III B alle Bauten und Anlagen, Vorkehren und Einrichtungen, welche im Landschaftsbild in Erscheinung treten oder den Wert des Schutzgebiets beeinträchtigen können, nicht verboten, sondern lediglich bewilligungspflichtig. "Eine Bewilligung wird erteilt, wenn die vorgesehenen Massnahmen für die Ausübung der herkömmlichen Landwirtschaft oder den Unterhalt von Flächen im Schutzgebiet notwendig sind, sich gut in das Landschaftsbild einfügen und den Wert des Schutzgebiets nicht vermindern." Könnten nun in der Landschaftsschutzzone III A sämtliche "verbotenen" Anlagen und Bauten unter denselben Voraussetzungen bewilligt werden wie in der Landschaftsschutzzone III B, wäre das Verbot obsolet bzw. käme einer Bewilligungspflicht gleich, womit aber die Unterscheidung in Landschaftsschutzzone III A und B ihres Sinns entleert würde. Somit kommt im vorliegenden Fall aufgrund der Schutzverordnung bloss eine Bewilligung nach Ziff. 12 infrage. Danach kann die zuständige Direktion unter sichernden Bedingungen Ausnahmen gestatten, wenn besondere Verhältnisse, insbesondere ein überwiegendes öffentliches oder wissenschaftliches Interesse, es erfordern.

E. 4.3.3.2

In Anbetracht der Schutzverordnung ist demzufolge zu prüfen, ob vorliegend besondere Verhältnisse, insbesondere ein überwiegendes öffentliches oder wissenschaftliches Interesse, eine Bewilligungserteilung ausnahmsweise erfordern. Dies deckt sich auch mit

dem Schutzziel der Schutzverordnung, wonach das Katzenseegebiet umfassend und ungeschmälert erhalten werden soll (Ziff. 3). Private Interessen fliessen angesichts der klaren Formulierung in der Schutzverordnung (Ziff. 12) nicht in die Interessenabwägung ein. Aus den vorinstanzlichen Interessenabwägungen ist zwar ein landwirtschaftliches Interesse an der Bodenverbesserung ersichtlich; sie erweisen sich jedoch – wie die Beschwerdeführerinnen zu Recht rügen – vor dem Hintergrund der Schutzverordnung (E. 4.3.3.1) als ungenügend, gehen doch die besonderen Verhältnisse, welche die Interessen des Naturschutzes zu überwiegen vermöchten, daraus nicht hervor. Im Gegenteil erweisen sich die Ausführungen zu den Interessen und der Interessenabwägung bisweilen nicht nachvollziehbar. So hielt die Beschwerdegegnerin 2 in der Gesamtbewilligung noch fest, dass eine künftige Inwertsetzung als artenreiche Riedwiese mit einer landwirtschaftlich ausgerichteten Bodenverbesserung stark erschwert bis verunmöglicht würde. Eine landwirtschaftliche Bodenaufwertung (nach der Zwischennutzung als Humusdepot) komme aus Naturschutzsicht nur dann infrage, wenn die landwirtschaftlichen Interessen diese entgegenstehenden Naturschutzinteressen deutlich überwiegen würden. In ihrer Beschwerdeantwort dagegen führt die Beschwerdegegnerin 2 aus, von einer endgültigen Zerstörung des Potenzials dieser Flächen könne nicht gesprochen werden, zumal für eine Feuchtgebietserweiterung ohnehin bereits heute das Material der bestehenden Aushubdeponie im Umfang von mindestens einem Meter abgetragen und entsorgt werden müsste und es auch möglich sein sollte, bei einer künftigen Feuchtgebietserweiterung zusätzlich zu diesem Material auch den Ober- und Unterboden von 70 cm zu entfernen und verwerten. Diese widersprüchlichen Aussagen werfen die Frage auf, ob der Sachverhalt in dieser Hinsicht genügend abgeklärt wurde. Hinzu kommt, dass die Beschwerdegegnerin 2 unter diesen Umständen gehalten wäre, "sichernde Bedingungen" im Sinn von Ziff. 12 der Schutzverordnung an die Ausnahmegewilligung zu knüpfen. Der Evaluationsbericht, auf dessen Grundlage die Interessenabwägung gemäss ALN vorgenommen worden sein soll, setzt sich zwar mit der Beeinflussung der Moorflächen auseinander, nimmt aber keine Interessenabwägung mit den Schutzzwecken vor, namentlich nicht mit Bezug auf eine spätere Aufwertung.

E. 4.4

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Sache an die Baudirektion zurückzuweisen. Die Baudirektion hat zwecks Vornahme einer umfassenden Interessenabwägung unter anderem abzuklären, inwieweit die geplante Rekultivierung eine künftige Inwertsetzung als artenreiche Riedwiese verunmöglicht und unter welchen "sichernden Bedingungen" eine Bewilligung allenfalls gewährt werden könnte.

E. 5

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gilt eine Rückweisung mit offenem Prozessausgang in Bezug auf die Kosten- und Entschädigungsregelung als Obsiegen der rechtsmittelführenden Partei – und zwar unabhängig davon, welche Anträge diese gestellt hat (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 f.). Angesichts des Umstands, dass die Beschwerdegegnerin 2 ihren Entscheid auf eine ungenügende Sachverhaltsabklärung gestützt und die erforderliche Interessenabwägung mit den Zielen der Schutzverordnung nicht vorgenommen hat, während diese Frage nicht in den Zuständigkeitsbereich der Beschwerdegegnerin 1 fällt, rechtfertigt sich jedoch eine anteilmässige Kostenaufgabe an die Beschwerdegegnerin 2, nicht jedoch an die Beschwerdegegnerin 1. Die Kosten des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens sind folglich der Beschwerdegegnerschaft 2 und 3 je

zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Die private Beschwerdegegnerin ist überdies zu verpflichten, den Beschwerdeführerinnen eine angemessene Parteientschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu entrichten (§ 17 Abs. 2 und 3 VRG). Der privaten Beschwerdegegnerin ist angesichts ihres Unterliegens keine Parteientschädigung zuzusprechen.

E. 6

Der vorliegende Rückweisungsentscheid stellt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts einen Zwischenentscheid dar (BGE 133 II 409 E. 1.2). Zwischenentscheide nach Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) sind vor Bundesgericht nur dann anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (Abs. 1 lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Abs. 1 lit. b).

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