

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00050 vom 4. Oktober 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-10-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00050

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00050 du 4 octobre 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00050 del 4 ottobre 2018

Regeste

Baubewilligung und Ausnahmbewilligung | Baubewilligung und Ausnahmbewilligung: Umnutzung eines Kieswerks zu einer Recyclinganlage bei einem Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung. Die Beschwerde richtet sich gegen einen Rückweisungsentscheid, mit welchem die Vorinstanz den Rekurs gegen die Bewilligung eines Baugesuchs betreffend Abbruch, Anbau, Umbau und Nutzungsänderung gewerblich genutzter Bauten und Anlagen eines früheren Kieswerks insoweit guthiess, als sie die angefochtenen Entscheide aufhob und das Geschäft an die Vorinstanzen zur Fortsetzung des Verfahrens zurückwies, was sie im Kern mit der ungenügenden Berücksichtigung des Amphibienlaichgebiets von nationaler Bedeutung und fehlender Abgrenzung des Schutzobjekts (Art. 5 AlgV) begründete (dazu E. 4.2). Die Eintretensvoraussetzungen von von § 19a Abs. 2 VRG i.V.m. Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG liegen vor (E. 1.2). Prüfung der Praxisänderung des Baurekursgerichts betreffend Rekurslegitimation, wonach eine kantonale Sektion im Zustellungs-gesuch nach § 315 Abs. 1 PBG ausdrücklich darauf hinweisen muss, wenn sie auch in Vertretung der gesamtschweizerischen Mutterorganisation handelt. Die Praxisänderung entspricht einer besseren Erkenntnis des Gesetzeszwecks und ist damit geboten (E. 2). Da das Areal vorliegend in der Landwirtschaftszone liegt und die gewerbliche Nutzung nicht zonenkonform ist, erfordert das Vorhaben eine Ausnahmbewilligung nach Art. 24-24e oder Art. 37a RPG. Die Baueingabe sieht zahlreiche Zweckänderungen und bauliche Massnahmen vor; die Beschwerdeführerin verkennt die Tragweite des Bestandesschutzes, wenn sie aus der angeblich unveränderten Nutzung des Areals das Gegenteil ableiten will (E. 3). Die Rückweisung wurde im Wesentlichen damit begründet, dass der genaue Grenzverlauf noch nicht im Sinn der Amphibienlaichverordnung festgelegt wurde, was zunächst vorzunehmen ist. Zudem ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen nach Art. 43 und 43a RPV kumulativ erfüllt sind (E. 4.6). Abweisung, soweit eintreten.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2018.00050 Urteil der 3. Kammer vom 4. Oktober 2018 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Ersatzrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen A GmbH, B, vertreten durch RA C und/oder RA D, Beschwerdeführerin, gegen 1. Verein U, vertreten durch Verein U, Sektion V, 2. Verein U, Sektion V, beide vertreten durch RA E, Beschwerdegegnerinnen, und 1. Stadtrat F, 2. Baudirektion Kanton Zürich, Mitbeteiligte, betreffend Baubewilligung und Ausnahmbewilligung, hat sich ergeben: I. Am 25. Juli 2016 reichte die A GmbH ein Baugesuch (Abbruch, Anbau und Umbau sowie

Nutzungsänderung) betreffend die gewerblich genutzten Bauten und Anlagen des früheren Kieswerks G auf den Parzellen Kat.-Nrn. 01 und 02 (H-Strasse 03) in F ein. Das Gesuch geht auf ein im August 2012 eingereichtes Baugesuch zurück, dessen Verweigerung die Baudirektion Kanton Zürich aufgrund eines Verfügungsentwurfs vom 10. Juli 2014 in Aussicht gestellt hatte, worauf es nach mehreren Besprechungen zwischen Vertretern der A GmbH, der Stadt F und der zuständigen kantonalen Ämter überarbeitet worden war. Es umfasst die seit ca. 2002 bestehende, unbewilligte Nutzung sowie bereits ausgeführte und neu vorgesehene bauliche Änderungen. Die Parzellen befinden sich in der Landwirtschaftszone. Die Baudirektion Kanton Zürich erteilte in einer Gesamtverfügung vom 29. Dezember 2016 unter anderem die raumplanungs- und naturschutzrechtliche Bewilligung unter Nebenbestimmungen. Die Verfügung wurde zusammen mit der Baubewilligung des Stadtrats F vom 17. Januar 2017 eröffnet. II. Gegen diese Verfügungen erhoben Verein U und Verein U, Sektion V, am 20. Februar 2017 Rekurs an das Baurekursgericht mit den Anträgen, es seien die Verfügungen aufzuheben und die darin genannten Bewilligungen nicht zu erteilen, eventualiter seien die Verfügungen aufzuheben und die Sache zur Ergänzung des Sachverhalts und zum neuen Entscheid an die Vorinstanzen zurückzuweisen. Mit Entscheid vom 7. Dezember 2017 (BRGE IV Nr. 0147/2017) hiess das Baurekursgericht den Rekurs insoweit gut, als es den Beschluss des Stadtrats F vom 17. Januar 2017 und die Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 29. Dezember 2016 aufhob und das Geschäft an die Vorinstanzen zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen zurückwies. Es begründete dies im Kern mit der ungenügenden Berücksichtigung des Amphibienlaichgebiets von nationaler Bedeutung im Bereich der Kiesgrube G. III. Hiergegen wandte sich die A GmbH mit Beschwerde vom 24. Januar 2018 an das Verwaltungsgericht. In materieller Hinsicht beantragte sie, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und der Bestandsschutz der bestehenden Gebäude auf dem Areal G und der heutigen Nutzung als Recycling-Umschlag- und Sammelstation festzustellen. Eventualiter seien die Bewilligungen des Stadtrats F vom 17. Januar 2017 und der Baudirektion Kanton Zürich vom 29. Dezember 2016 zu bestätigen. Subeventualiter sei der angefochtene Entscheid insoweit aufzuheben, als dem Stadtrat F und der Baudirektion Kanton Zürich konkrete Anweisungen für einen Entscheid in der Sache gegeben wurden und der Rekurrentin 1 (Verein U) eine Parteientschädigung zugesprochen wurde. Sodann stellte die A GmbH den prozessualen Antrag, es sei ein Augenschein durchzuführen. Die Kosten und eine Parteientschädigung seien den Beschwerdegegnerinnen aufzuerlegen. In der Beschwerdeantwort beantragten Verein U und Verein U, Sektion V, auf den Hauptantrag der A GmbH sei nicht einzutreten, eventualiter sei er abzuweisen. Im Übrigen sei die Beschwerde abzuweisen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der A GmbH. Das Baurekursgericht beantragte in seiner Vernehmlassung ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Der Stadtrat F reichte eine Stellungnahme ein, ohne einen Antrag zu stellen. Die Baudirektion Kanton Zürich verzichtete ausdrücklich auf Antragstellung und verwies auf den zugleich eingereichten Mitbericht des Amts für Raumentwicklung. In Replik und Duplik hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Verein U und Verein U, Sektion V, reichten zudem eine Vernehmlassung zu den Eingaben des Stadtrats F und der Baudirektion Kanton Zürich ein. Die A GmbH verzichtete ausdrücklich, der Stadtrat F und die Baudirektion Kanton Zürich verzichteten stillschweigend auf weitere Stellungnahmen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2

Nach § 41 Abs. 3 VRG gilt § 19a VRG im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sinngemäss. Gemäss § 19a Abs. 1 VRG sind Anordnungen anfechtbar, die das Verfahren abschliessen, also Endentscheide. § 19a Abs. 2 VRG erklärt in Bezug auf die Anfechtbarkeit von Teil-, Vor- und Zwischenentscheiden sinngemäss Art. 91–93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) für anwendbar. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen einen Rückweisungsentscheid und damit gegen einen Vor- bzw. Zwischenentscheid im Sinn von § 19a Abs. 2 VRG (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19a N. 64).

1.2.1 Die Beschwerdeführerin macht allerdings geltend, dass die Vorinstanz für das weitere Verfahren die Beachtung verschiedener Erwägungen verlange, die so konkret seien, dass den erstinstanzlichen Behörden kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibe. Deshalb sei von einem Endentscheid auszugehen. Diese Einschätzung geht fehl: Die fraglichen Bemerkungen der Vorinstanz betreffen den vorsorglichen Schutz des Amphibienlaichgebiets, die Beseitigung von Beeinträchtigungen sowie das auf die beantragten baulichen Veränderungen anwendbare Recht. Sie halten die erstinstanzlich tätigen Behörden sinngemäss zu Sachverhaltsabklärungen und zur Anwendung bestimmter Rechtsnormen an und auferlegen ihnen die Beachtung bestimmter Rechtsauffassungen, nehmen ihnen aber bei Weitem nicht jeglichen Entscheidungsspielraum. Dies gilt selbst dann, wenn die Vorinstanz einzelne Fragen verbindlich beantwortet haben sollte (vgl. Bertschi, § 19a N. 65 mit Hinweisen).

1.2.2 Nach Art. 93 Abs. 1 (in Verbindung mit Art. 92) BGG ist gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide, die weder die Zuständigkeit noch den Ausstand betreffen, die Beschwerde nur dann zulässig, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (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 (lit. b). § 19a Abs. 2 VRG verweist nur "sinngemäss" auf Art. 91–93 BGG, was erlaubt, die unterschiedlichen Aufgaben des Verwaltungs- und des Bundesgerichts zu berücksichtigen (vgl. VGr, 28. Februar 2013, VB.2012.00558, E. 1.2.2). Deshalb erweist sich vor Verwaltungsgericht unter Umständen auch ein Zwischenentscheid als anfechtbar, der vor Bundesgericht nicht angefochten werden könnte (VGr, 21. November 2013, VB.2013.00387, E. 1.1.2). Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die Eintretensvoraussetzungen von § 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG. Diese liegen hier beide vor: Zunächst würde die Gutheissung des Hauptantrags (auf Feststellung des Bestandsschutzes der bestehenden Gebäude und der heutigen Nutzung) wie auch des Eventualantrags (auf Bestätigung der erstinstanzlichen Bewilligungen) zu einem sofortigen Endentscheid in der Sache führen. Sodann könnten umfangreiche naturschutzrechtliche Abklärungen vermieden werden, wenn sich der materielle Standpunkt der Beschwerdeführerin als zutreffend erweisen sollte.

1.3 Im Hauptantrag ersucht die Beschwerdeführerin darum, es sei "der Bestandsschutz der bestehenden Gebäude sowie der heutigen Nutzung als Recycling-Umschlag- und Sammelstation" festzustellen. Den entsprechenden Antrag der damaligen Rekursgegnerin wies die Vorinstanz wegen der Subsidiarität der Feststellungsverfügung im Verhältnis zur Gestaltungsverfügung ab.

1.3.1 Der Ansicht der Vorinstanz kann nicht gefolgt werden. Die Feststellung, dass keine (Bau■)Bewilligungspflicht vorliegt, wird nicht durch die Möglichkeit ausgeschlossen, eine Gestaltungsverfügung in Form einer (Bau■)Bewilligung zu erlangen. So kann die Bauherrschaft je nach den Umständen um eine solche Feststellungsverfügung ersuchen oder

in einem von Dritten angestregten Baubewilligungsverfahren beantragen, es sei festzustellen, dass das Vorhaben nicht der Bewilligungspflicht unterliege (vgl. etwa BGr, 24. September 2009, 1C_136/2007, E. 1.3; VGr, 8. März 2006, VB.1999.00344, E. 2.2.3; vgl. auch BGr, 3. Juli 2018, 1C_448/2017, E. 1.2). 1.3.2 Zu prüfen ist allerdings, ob das beantragte Feststellungsbegehren deshalb unzulässig ist, weil die Beschwerdeführerin selber das vorliegende Verfahren mit einem Baugesuch eingeleitet hat. Wurde die erstinstanzliche Anordnung durch ein Begehren einer beteiligten Partei ausgelöst, bestimmt dieses zusammen mit dem ihm zugrunde gelegten Sachverhalt den Streitgegenstand mit (Bertschi, Vorbem. zu §§ 19–28a N. 46). Es fragt sich, ob die Beschwerdeführerin mit dem Baugesuch die Bewilligungspflicht implizit anerkannt hat und ob das Zurückkommen darauf als unzulässige Erweiterung des Streitgegenstands aufzufassen wäre. Allerdings ergibt sich aus der Vorgeschichte des Baugesuchs, wie sie in der Verfügung der Mitbeteiligten 2 vom 29. Dezember 2016 dargestellt wird, dass die Beschwerdeführerin sinngemäss stets die Bewilligungspflicht in Zweifel gezogen hat. Zudem hat sie noch vor der Eingabe des überarbeiteten Baugesuchs vom 25. Juli 2016 einen Antrag auf Feststellung des Bestandsschutzes der bestehenden Gebäude und der aktuellen Nutzung gestellt. Demzufolge hält sich der Feststellungsantrag noch im Rahmen des Streitgegenstands und ist auf den Hauptantrag der Beschwerdeführerin einzutreten. 1.4 Im Subeventualantrag ersucht die Beschwerdeführerin um Aufhebung konkreter Anweisungen in den Erwägungen 7.7–7.9 des angefochtenen Entscheids. 1.4.1 Im Beschwerdeantrag ist festzuhalten, inwiefern nach Meinung der Beschwerdeführerschaft das Dispositiv des angefochtenen Entscheids aufzuheben oder abzuändern ist (Alain Griffel in: Kommentar VRG, § 23 N. 12). Hier hat die Vorinstanz das Geschäft "im Sinne der Erwägungen" an die Mitbeteiligten zur Fortsetzung des Verfahrens zurückgewiesen. Die massgeblichen Erwägungen haben gegebenenfalls an der Rechtskraft des Dispositivs teil (Griffel, § 28 N. 7). Soweit sie Anordnungen enthalten und damit Bestandteil des Dispositivs bilden, ist ihre Anfechtung zulässig (vgl. André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. A., Basel 2013, Rz. 2.10 mit weiteren Hinweisen). 1.4.2 Im Übrigen kann sich ein Rechtsmittel nicht gegen die Erwägungen eines Entscheids richten. Unerheblich ist, dass die im Rückweisungsentscheid geäusserte Rechtsauffassung grundsätzlich sowohl die unteren Instanzen als auch, im Fall einer erneuten Anfechtung, die rückweisende Instanz bindet (vgl. § 64 Abs. 2 Satz 2 VRG; Griffel, § 28 N. 42, 44; Marco Donatsch in: Kommentar VRG, § 64 N. 14 f., 19 ff.): Diese Wirkung ist nicht mit der Rechtswirkung des Dispositivs und der diesem zuzurechnenden Erwägungen gleichzusetzen. 1.4.3 Die Vorinstanz weist in den bemängelten Erwägungen auf die Verpflichtungen zum vorsorglichen Schutz der Amphibienlaichgebiete und zur Beseitigung bestehender Beeinträchtigungen bei jeder sich bietenden Gelegenheit gemäss Art. 10 f. der Amphibienlaichgebiete-Verordnung vom 15. Juni 2001 (AlgV; SR 451.34) hin. Sie beabsichtigte aber offenbar nicht den Erlass entsprechender vorsorglicher Massnahmen im Sinn von § 6 VRG, was sich aus ihrer einleitenden Formulierung ergibt, dass ihre Erwägungen bei der Fortsetzung des Bewilligungsverfahrens mitzubersichtigen seien. Die betreffenden Ausführungen sind als obiter dicta zu qualifizieren. Im Übrigen liefert die Vorinstanz in den betreffenden Erwägungen Begründungselemente für die Beachtlichkeit der genannten Bestimmungen und – direkt oder indirekt – für den Entscheid in der Hauptsache. Somit enthalten diese Überlegungen keine dem Dispositiv zuzurechnenden, anfechtbaren Anordnungen. Folglich ist auf den Subeventualantrag der Beschwerdeführerin nicht einzutreten. 1.4.4 Dies bedeutet im

Übrigen nicht, dass die betreffende Kritik an der Begründung des Rekursentscheids ungeprüft bliebe. Sie ist vielmehr bei der materiellen Prüfung der anderen Anträge im jeweiligen Zusammenhang zu behandeln, soweit sie relevant ist. Das Verwaltungsgericht ist gehalten, im Rahmen des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]) auf die Beschwerdebegründung und die darin enthaltene Kritik an den vorinstanzlichen Erwägungen einzugehen. Soweit es das Gericht für angezeigt hält, die vorinstanzliche Entscheidungsbegründung zu präzisieren oder zu korrigieren, hat dies in den Erwägungen – und nicht im Dispositiv – des Beschwerdeentscheids zu geschehen. Anzumerken ist, dass das Verbot der *reformatio in peius* (§ 63 Abs. 2 VRG) dabei nicht gilt. Insofern umfasst die Prüfung des Haupt- und des Eventualantrags im Ergebnis auch die Behandlung des Subeventualantrags. 1.5 Die übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt. Auf den Haupt- und den Eventualantrag der Beschwerde ist daher einzutreten. 2. Die Beschwerdeführerin bemängelt, dass der Beschwerdegegnerin 1 die Rekurslegitimation zuerkannt wurde. Sie stützt sich auf eine Praxisänderung des Baurekursgerichts vom 12. Oktober 2016 (BRGE III Nr. 04 E. 2.2 = BEZ 2017 Nr. 17), wonach eine kantonale Sektion im Zustellungsgesuch nach § 315 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) ausdrücklich darauf hinweisen muss, wenn sie auch in Vertretung der gesamtschweizerischen Mutterorganisation handelt. Andernfalls bleibt Letzterer die Rechtsmittellegitimation versagt. Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdegegnerin 2 (die kantonale Sektion) im Einklang mit der früheren Praxis am 2. August 2016 das Zustellungsgesuch gestellt, ohne auf das Vertretungsverhältnis zwischen der Beschwerdeführerin 1 (der gesamtschweizerischen Organisation) und ihr hinzuweisen. 2.1 Zu prüfen ist zunächst, ob die Praxisänderung des Baurekursgerichts rechtmässig ist. 2.1.1 Eine Praxisänderung muss sich auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, die – vor allem im Hinblick auf das Gebot der Rechtssicherheit – umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung als zutreffend erachtet worden ist. Eine Praxisänderung lässt sich nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis des Gesetzeszwecks, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelten Rechtsanschauungen entspricht (BGE 141 II 297 E. 5.5.1 mit Hinweisen). Angezeigt ist eine Praxisänderung in der Regel, wenn sich erweist, dass das Recht bisher unrichtig angewandt worden ist oder eine andere Rechtsanwendung dem Sinn des Gesetzes oder veränderten Verhältnissen besser entspricht (René Wiederkehr/Paul Richli, *Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts*, Bd. I, Bern 2012, Rz. 1660, mit zahlreichen Hinweisen; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. A., Bern 2014, § 23 Rz. 15). 2.1.2 Beide Parteien führen die Bundesgerichtspraxis an. Das Bundesgericht hatte in seiner früheren Rechtsprechung festgehalten, dass sich die gesamtschweizerischen beschwerdeberechtigten Umwelt- bzw. Natur- und Heimatschutzorganisationen im kantonalen Verfahren durch ihre lokalen und regionalen Sektionen auch stillschweigend vertreten lassen könnten; eine erkennbar enge, sich aus den Statuten ergebende Bindung zwischen der gesamtschweizerischen Organisation und der prozessführenden Sektion genüge (BGE 123 II 289 E. 1e/aa). Nach einer Revision der gesetzlichen Grundlagen liess das Bundesgericht offen, ob noch uneingeschränkt an der Rechtsprechung über die stillschweigende Vertretung der Verbände in kantonalen Verfahren festgehalten werden könne (BGE 125 II 50 E. 2b). Diese Praxis bezog sich also sowohl auf die Grundlagen des Vertretungsverhältnisses als auch auf die Frage der Offenlegung. Mittlerweile hat der Gesetzgeber die erste Frage weitgehend geregelt und

damit teilweise auch die zweite beantwortet: Die Organisationen können ihre rechtlich selbständigen kantonalen und überkantonalen Unterorganisationen für deren örtliches Tätigkeitsgebiet generell zur Erhebung von Einsprachen und im Einzelfall zur Erhebung von Beschwerden ermächtigen (Art. 12 Abs. 5 des Natur- und Heimatschutzgesetzes vom 1. Juli 1966 [NHG; SR 451] und Art. 55 Abs. 5 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG; SR 814.01], je in der Fassung vom 20. Dezember 2006). Die stillschweigende Vertretung gestützt allein auf die erkennbar enge Bindung bzw. die statutarisch festgelegte Aufgabenteilung genügt demnach nicht mehr, und jedenfalls die Einzelermächtigung für das Beschwerdeverfahren ist ausdrücklich zu nennen. Allerdings sind diese bundesrechtlichen Bestimmungen auf das hier interessierende Gesuch um Zustellung des baurechtlichen Entscheids nach § 315 Abs. 1 PBG nicht direkt anwendbar, da es sich bei diesem nicht um eine Einsprache bzw. Einwendung handelt.

2.1.3 Es ist unbestritten, dass die Beschwerdegegnerin 1 über eine Generalvollmacht der Beschwerdegegnerin 2 für die Verfahren vor erster Instanz verfügt. Im vorliegenden Fall geht es also nicht um die Grundlage des Vertretungsverhältnisses, sondern nur darum, ob die kantonale Sektion ausdrücklich auf dieses hinweisen muss, wenn sie auch im Namen der gesamtschweizerischen Organisation handelt. Es ist angesichts der geänderten Rechtslage zweifelhaft, ob sich der älteren Bundesgerichtspraxis zur stillschweigenden Vertretung hierzu noch eine Aussage entnehmen lässt – und gegebenenfalls welche. Zudem ist hier das Zustellungsgesuch nach § 315 Abs. 1 PBG betroffen, das vom Bundesrecht nicht direkt geregelt wird. Somit geht das Argument der Beschwerdeführerin fehl, das Baurekursgericht habe seine frühere Rechtsprechung bereits aufgrund der Bundesgerichtspraxis (BGE 120 II 50 E. 2b) als bundesrechtswidrig aufgeben müssen.

2.1.4 Umgekehrt schliesst das Bundesrecht auch die neue Lösung des Baurekursgerichts nicht aus: Bereits zu einem Zeitpunkt, als sich die nach Bundesrecht beschwerdeberechtigten Organisationen noch nicht am Verfahren vor den unteren kantonalen Instanzen beteiligen mussten, stellte das Bundesgericht fest, dass die Anwendung von § 315 Abs. 1 und § 316 Abs. 1 PBG auf sie keine unnötige Erschwerung oder Behinderung des Verbandsbeschwerderechts darstelle (BGE 121 II 224 E. 2b–c und 4 f.). Auch mit Bezug auf das vorliegend streitige Formerfordernis kann die Anwendung des kantonalen Rechts nicht als unzulässige Behinderung des bundesrechtlichen Beschwerderechts angesehen werden. Die Zürcher Praxis verlangt ihrerseits grundsätzlich die Nennung von Vertretungsverhältnissen im Zustellungsgesuch, unter Vorbehalt gesetzlicher Vertretungsverhältnisse; sie anerkennt aber im Verwaltungsverfahren und der Verwaltungsrechtspflege ausnahmsweise eine stillschweigende Vollmacht aufgrund der Umstände (Bertschi, Vorbem. zu §§ 21–21a N. 11 mit Hinweisen). Aus der Sicht des kantonalen Verfahrensrechts entspricht die neue Praxis des Baurekursgerichts damit der Regel, ohne geradezu zwingend zu erscheinen.

2.1.5 Das Baurekursgericht begründet die Praxisänderung mit der Rechtssicherheit, der § 315 PBG diene: Mit der möglichst frühen Kenntnis allenfalls drohender Rekurse solle die Bauherrschaft Gelegenheit erhalten, einen Rechtsmittelstreit durch Vorkehren wie Einigungsverhandlungen oder Projektänderungen zu verhindern. Dafür müsse sie aber den Kreis potenzieller Rekurrerender kennen, weshalb ein Vertretungsverhältnis bereits im Zustellungsgesuch offengelegt werden müsse. Für die Bauherrschaft sei die Information relevant, ob das Zustellungsgesuch nur von der kantonalen Sektion oder auch im Namen der gesamtschweizerischen Organisation gestellt wurde, weil nur die Letztere zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt sei (vgl. Art. 12 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 NHG; Art. 55 Abs. 1 lit. a USG). Die voraussichtliche Dauer eines Rechtsmittelverfahrens stelle für die

Bauherrschaft einen wesentlichen Planungsfaktor dar (BRGE III Nr. 04 E. 2.2). 2.1.6 Diese Begründung ist nicht von der Hand zu weisen. Zwar dürfte es für die Bauherrschaft in aller Regel keinen bedeutenden Unterschied ausmachen, ob das Vertretungsverhältnis bereits im Zustellungsgesuch oder erst anlässlich einer allfälligen Einigungsverhandlung oder mit der Rekuserhebung bekanntgegeben wird. Doch schafft die Nennung im Zustellungsgesuch von Beginn an grösstmögliche Klarheit, und sie entspricht der allgemeinen Praxis zu § 315 PBG. Zudem ist der Mehraufwand für die kantonalen Sektionen vernachlässigbar: Wie die Beschwerdegegnerinnen selber anmerken, beschränkt er sich darauf, auf dem Formular oder Schreiben "zusätzlich die fünf Worte 'auch im Namen des Zentralverbands'" zu notieren. Weil dadurch die Rechtssicherheit erhöht wird, kann entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerinnen auch nicht von überspitztem Formalismus die Rede sein. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Praxisänderung einer besseren Erkenntnis des Gesetzeszwecks entspricht und damit geboten ist. 2.2 Im vorliegenden Verfahren ergibt sich die Parteistellung der Beschwerdegegnerin 1 allerdings aus dem Vertrauensschutz (Art. 9 BV). 2.2.1 Wie die Vorinstanz zutreffend festhält, stellte BRGE III Nr. 04 vom 12. Oktober 2016 eine nicht angekündigte Praxisänderung dar (VGr, 7. Februar 2017, VB.2016.00709, E. 3.4). Zu Unrecht macht die Beschwerdeführerin geltend, die Praxisänderung könne nicht als überraschend gelten, weil das Bundesgericht bereits Jahre zuvor die frühere Praxis für bundesrechtswidrig erklärt habe (vgl. E. 2.1.2 zum Inhalt von BGE 125 II 50 E. 2b, auf den sich die Beschwerdeführerin stützt). Eine ohne Vorwarnung erfolgte Praxisänderung darf nicht dazu führen, dass eine Partei einen Rechtsnachteil erleidet (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 595). Namentlich darf sie nicht zur Folge haben, dass eine Partei ein prozessuales Recht verliert (BGE 132 II 153 E. 5.2). Ergibt sich dagegen aus der neuen Praxis, dass die Partei über das fragliche prozessuale Recht gar nicht verfügt, dürfen ihr zumindest keine Kosten und Entschädigungen auferlegt werden (BGE 119 Ib 412 E. 3; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. A., Zürich etc. 2013, Rz. 203). Dies gilt jedenfalls, wenn davon auszugehen ist, dass sie in Kenntnis der neuen Praxis auf ein Rechtsmittel verzichtet hätte, was regelmässig der Fall sein dürfte (vgl. BGE 122 I 57 E. 3d). 2.2.2 Die Beschwerdegegnerin 2 hat das Zustellungsgesuch nach § 315 PBG am 2. August 2016 gestellt, also bevor die Praxisänderung erging. Es ist ohne Weiteres davon auszugehen, dass sie in Kenntnis der neuen Praxis im Gesuch auf das Vertretungsverhältnis hingewiesen hätte oder dass die Beschwerdegegnerin 1 selber ein Gesuch eingereicht hätte. Demnach darf die Nichterfüllung der Formvorschriften gemäss der neuen Praxis nicht dazu führen, dass die Beschwerdegegnerin 1 das Rekurs- und Beschwerderecht verliert. 2.2.3 Zur Klarstellung ist noch Folgendes anzumerken: Als BRGE III Nr. 04 vor dem Verwaltungsgericht angefochten wurde, ging dieses in seinem Entscheid davon aus, dass die damalige Beschwerdeführerin (und heutige Beschwerdegegnerin 1) in Kenntnis der neuen Praxis des Baurekursgerichts auf den Rekurs verzichtet hätte, weshalb es erkannte, dass ihr keine Verfahrenskosten hätten auferlegt werden dürfen (VGr, 7. Februar 2017, VB.2016.00709, E. 3.4). Es stützte sich also sinngemäss auf die Rechtsprechung bezüglich der Parteien, denen nach der geänderten Praxis das geltend gemachte prozessuale Recht nicht zukommt. Dies geht aber einzig darauf zurück, dass die damalige Beschwerdeführerin nur die vorinstanzliche Kostenaufgabe anfocht. Aus jenem Entscheid lässt sich also nicht ablesen, dass dem Vertrauensschutz mit dem Verzicht auf die Auferlegung von Kosten und Entschädigungen Genüge getan ist,

wenn eine Partei, der das geltend gemachte prozessuale Recht grundsätzlich zusteht, wegen einer unangekündigten Praxisänderung eine neue Formvorschrift nicht erfüllt hat.

E. 3.1

Die Vorinstanz hat den Antrag der Beschwerdeführerin auf Feststellung des Bestandesschutzes der bestehenden Gebäude und der heutigen Nutzung aus formellen Gründen abgewiesen, allerdings mit einer summarischen materiellen Eventualbegründung. Bereits deshalb ist das Verwaltungsgericht befugt, den Antrag materiell zu behandeln (vgl. sinngemäss Donatsch, § 63 N. 18, § 64 N. 7). Der Antrag ist gemäss der Beschwerdebegründung in dem Sinn zu verstehen, dass das Fehlen der Bau- bzw. Ausnahmegewilligungspflicht festzustellen sei.

E. 3.2

Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG; SR 700]). Von Bundesrechts wegen sind Neubauten, Wiederaufbauten, Ersatzbauten, Umbauten, Anbauten, Zweckänderungen und Sanierungen, die über das übliche Mass einer Renovation hinausgehen, bewilligungspflichtig (BGr, 6. Juni 2012, 1C_514/2011, E. 5.1). Dies gilt namentlich auch für sämtliche Zweckänderungen, die zu zonenfremden Nutzungen führen, selbst wenn sie ohne bauliche Vorkehren auskommen (vgl. BGr, 19. November 2015, 1C_285/2015, E. 3 mit Hinweisen). Vorhaben ausserhalb der Bauzonen, die nicht dem Zweck der Nutzungszone entsprechen, erfordern eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24–24e oder Art. 37a RPG. Dies trifft ohne Weiteres auf das Bauprojekt der Beschwerdeführerin zu, da sich das Areal der Kiesgrube G in der Landwirtschaftszone befindet und die gewerbliche Nutzung nicht zonenkonform ist.

E. 3.3

Die Beschwerdeführerin verkennt die Tragweite des Bestandesschutzes, wenn sie aus der angeblich unveränderten Nutzung des Areals das Gegenteil ableiten will. Ihre Baueingabe sieht zahlreiche Zweckänderungen und bauliche Massnahmen an den bestehenden Bauten und Anlagen vor, die auch dann nicht ohne Bewilligung durchgeführt werden dürften, wenn die Nutzung unverändert geblieben wäre. Im Übrigen trifft Letzteres ohnehin nicht zu: Auf dem Areal G wurde von 1930 bis 1960 Kies abgebaut und aufbereitet; bis nach 1980 wurde das Gelände von einer Betonfabrik genutzt. Danach diente das Areal als Werkareal und Betriebszentrum für einen Transportbetrieb, schliesslich ab etwa 2002 für den heutigen Recycling-Betrieb (so der Entscheid der Mitbeteiligten 2 vom 29. Dezember 2016, der sich unter anderem auf Angaben der Beschwerdeführerin stützt). Die Beschwerdeführerin führt nun einerseits den heutigen Betrieb (Sammlung und Sortierung von mineralischen und nicht mineralischen Rohstoffen zum Recycling) und andererseits die früheren Tätigkeiten (Abbau und Sortierung von Kies, Betonproduktion und Deponieren von Abfall auf einem nahe gelegenen Grundstück) unter dem Oberbegriff "Anlieferung, Sortierung, Verarbeitung und [...] Verladen von Industriegütern" zusammen. Damit macht sie eine Kontinuität der gewerblichen Tätigkeiten geltend. Es handelt sich jedoch um verschiedenartige Nutzungen. Diese folgten zudem auch zeitlich nicht direkt aufeinander, oder sie erfolgten – wie die von der Beschwerdeführerin behauptete Tätigkeit der früheren Grundeigentümerin im "Abfall- und Entsorgungsbereich" – eingestandenermassen ohne Bewilligung. Der Hauptantrag der Beschwerde ist folglich abzuweisen.

E. 4.1

Im vorliegenden Fall wurde die erstinstanzliche Bewilligung nach Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) erteilt.

E. 4.1.1

Gestützt auf Art. 37a RPG regelt Art. 43 RPV die Zulässigkeit von Zweckänderungen und Erweiterungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden oder seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind. Die Bewilligung setzt nach Art. 43 Abs. 1 RPV voraus, dass die Baute oder Anlage rechtmässig erstellt oder geändert worden ist (lit. a), dass keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen (lit. b) und dass die neue Nutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (lit. c). Die Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (Bundesamt für Raumentwicklung [ARE], Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, Bern 2001, Teil I, S. 48). Sodann müssen die Vorgaben von Art. 43 Abs. 2 f. sowie Art. 43a RPV eingehalten werden; namentlich dürfen einer Bewilligung keine überwiegenden Interessen gegenüberstehen (Art. 43a lit. e RPV).

E. 4.1.2

Art. 37a RPG stellt eine Spezialnorm zu Art. 24c RPG dar, welcher die erweiterte Besitzstandsgarantie für zonenwidrig gewordene Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen regelt (Rudolf Muggli in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich etc. 2017, Art. 37a N. 1). Mit der Norm wollte der Gesetzgeber den bestehenden Gewerbebetrieben ausserhalb der Gewerbezone die nötige Flexibilität für Modernisierungen und Umstrukturierungen einräumen, um deren Konkurrenzfähigkeit zu sichern und eine Fortführung des Betriebs durch die nächste Generation zu ermöglichen; Art. 37a RPG bezweckt somit die Erhaltung bestehender Gewerbebetriebe ausserhalb der Bauzonen durch Ermöglichung der Nutzungsänderung von weiterhin gewerblich genutzten Bauten (BGE 140 II 509 E. 2.7; BGr, 12. Mai 2005, 1A.186/2004, E. 5.2). Es geht nicht darum, funktionslos gewordene Gewerbebauten ganz anderen Zwecken zuzuführen oder neue Unternehmen ausserhalb der Bauzonen anzusiedeln (BGr, 30. Juli 2010, 1C_176/2010, E. 2.2; Muggli, Art. 37a N. 17, 26). Die Zonenwidrigkeit darf nicht beliebig verstärkt werden (BGr, 16. November 2016, 1C_655/2015, E. 3.3).

E. 4.2

Das fragliche Areal liegt im Bereich des Amphibienlaichgebiets von nationaler Bedeutung Nr. 05 ("Lehmgrube beim G") gemäss Anhang 1 in Verbindung mit Art. 1 AlgV. Die Vorinstanz stützt sich im Wesentlichen auf die Amphibienlaichgebiete-Verordnung und damit auf die ohnehin selbstverständliche Vorgabe von Art. 43 Abs. 1 lit. c RPV, dass die neue Nutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig sein darf.

E. 4.2.1

Die Amphibienlaichgebiete-Verordnung stützt sich auf Art. 18a Abs. 1 und 3 NHG. Die Umschreibung der Objekte im Bundesinventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung gemäss den Anhängen 1 und 2 ist Bestandteil der Verordnung (Art. 1 Abs. 3 AlgV). Die ortsfesten Objekte in Anhang 1 (zu denen Nr. 05 gehört) umfassen das Laichgewässer und angrenzende natürliche und naturnahe Flächen (Bereich A) sowie weitere Landlebensräume und Wanderkorridore (Bereich B) der Amphibien (Art. 2 AlgV).

Die Kantone legen nach Anhörung der Grundeigentümerschaft und der Nutzungsberechtigten den genauen Grenzverlauf der ortsfesten Objekte fest (Art. 5 Abs. 1 AlgV). Ist diese Abgrenzung noch nicht erfolgt, so trifft die kantonale Behörde auf Antrag eine Feststellungsverfügung über die Zugehörigkeit eines Grundstücks zu einem Objekt (Art. 5 Abs. 3 AlgV). Gemäss dem in Art. 6 AlgV verankerten Schutzziel sind die ortsfesten Objekte in ihrer Qualität und Eignung als Amphibienlaichgebiete sowie als Stützpunkte für das langfristige Überleben und die Wiederansiedlung gefährdeter Amphibienarten ungeschmälert zu erhalten. Art. 7 AlgV regelt die zulässigen Abweichungen vom Schutzziel. Nach Art. 8 Abs. 1 Satz 1 AlgV treffen die Kantone nach Anhören der Grundeigentümerschaft und der Nutzungsberechtigten die zur Erreichung des Schutzziels geeigneten Schutz- und Unterhaltsmassnahmen.

E. 4.2.2

Die Vorinstanz begründet die Rückweisung im Wesentlichen damit, dass der genaue Grenzverlauf des Objekts Nr. 05 noch nicht im Sinn von Art. 5 Abs. 1 AlgV festgelegt worden sei. Bislang seien weder das Schutzgebiet abgegrenzt noch Schutzmassnahmen festgelegt worden. Es sei auch keine Feststellungsverfügung nach Art. 5 Abs. 3 AlgV ergangen. Weil die erforderlichen Ausführungsbestimmungen noch nicht erlassen worden seien, könne derzeit nicht abschliessend beurteilt werden, ob die Umnutzung zur Recycling-Anlage mit dem Schutzziel von Art. 6 AlgV vereinbar sei. Immerhin sei dies unter anderem angesichts von Art. 7 Abs. 1 AlgV in Verbindung mit Art. 24 lit. a RPG fraglich, weil Recycling-Anlagen keinen Standort ausserhalb der Bauzonen erforderten. Die Beschwerdeführerin wendet demgegenüber ein, es sei zwar keine explizite Anordnung im Sinn von Art. 5 Abs. 1 oder 3 AlgV getroffen worden, doch habe sich die Mitbeteiligte 2 intensiv mit der Erhaltung des Schutzobjekts auseinandergesetzt. Der Grenzverlauf des ortsfesten Objekts sei sinngemäss in der Bewilligung festgelegt worden. Der Schutzbereich A des Amphibienlaichgebiets Nr. 05 sei ausserhalb der Umzäunung des Betriebsareals (die gemäss Auflage in Dispositiv-Ziffer III lit. a der Gesamtverfügung vom 29. Dezember 2016 zu erstellen ist) verortet worden. Der Lebensraum der Amphibien habe sich nie auf dem überbauten Betriebsareal befunden. Die Mitbeteiligte 1 führt aus, dass das innere Betriebsgelände bereits 2001, als das Schutzobjekt inventarisiert wurde, nicht zum Kerngebiet der Laichplätze zählte. Das Amt für Raumentwicklung äussert sich in seiner Stellungnahme nicht zur Anwendung der Amphibienlaichgebiete-Verordnung. Die Beschwerdegegnerinnen machen geltend, dass das Luftbild 2005/2006 zwar eine versiegelte Fläche um die Hauptgebäude herum zeige, sonst aber ein für Amphibien durchlässiges Gelände mit Deckung und ökologischen "Trittsteinen" auch zwischen den Nebengebäuden.

E. 4.2.3

In den Erwägungen der Gesamtverfügung vom 29. Dezember 2016 stellt die Mitbeteiligte 2 fest, dass sämtliche Bauten, für die um eine Umnutzungsbewilligung ersucht werde, im Bereich A des Amphibienlaichgebiets Nr. 05 lägen. Sie begründet die Erteilung der naturschutzrechtlichen Bewilligung im Wesentlichen wie folgt, wobei sie sich teils auf nicht nachgewiesene, aber als nachvollziehbar bezeichnete Angaben der Beschwerdeführerin stützt: Die Auswirkungen der Recycling-Anlage auf das Schutzobjekt seien geringer, als wenn das Areal weiterhin als Kiessortier- oder Betonwerk genutzt würde. Zudem sehe das Projekt die Einzäunung einer Fläche von rund 600 m² als "Übergangsbereich Naturschutz" vor, womit die Befestigung einer Fläche im Bereich der

Arealeinfahrt kompensiert werde. Schliesslich verweist die Mitbeteiligte 2 auf die Nebenbestimmungen, nämlich Umzäunung des Betriebsgeländes, Verbot des Aufstellens von Fahrzeugen, Mulden oder sonstigen Geräten ausserhalb des Zauns, Gewährleistung der Zufahrt durch das Betriebsgelände zu den "hinterliegenden" Naturschutzflächen für deren Unterhalt.

E. 4.2.4

Damit erweist sich die Ansicht der Beschwerdeführerin, der Schutzbereich A sei implizit ausserhalb des umzäunten Betriebsgeländes verortet worden, als aktenwidrig. Die Mitbeteiligte 2 hält vielmehr im Einklang mit dem Plan des Objektblatts zu Anhang 1 AlgV fest, dass sämtliche betroffenen Bauten im Bereich A des Objekts Nr. 05 liegen. Ob diese Umschreibung allenfalls zu Unrecht erfolgt ist, wie die Beschwerdeführerin sinngemäss vorbringt, ist im Verfahren nach Art. 5 Abs. 1 oder Abs. 3 AlgV zu klären. Die Erwägungen und Nebenbestimmungen der erstinstanzlichen Verfügung der Mitbeteiligten 2 können nicht als implizite Festlegung des Grenzverlaufs bzw. von Schutz- und Unterhaltsmassnahmen nach Art. 8 AlgV betrachtet werden. Sie sind offensichtlich ohne entsprechende Abklärungen erfolgt und zudem in sich widersprüchlich: Wenn ein Teil des Bereichs A des Objekts Nr. 05 innerhalb des Betriebsgeländes liegt, schützt ein Zaun um dieses Betriebsgelände herum höchstens den anderen Teil des Bereichs A auf Kosten des eingezäunten Gebiets.

E. 4.2.5

Für die Festlegung des Grenzverlaufs kann auch nicht direkt auf das Inventar der Natur- und Landschaftsschutzgebiete von überkommunaler Bedeutung im Kanton Zürich 1980 (nach § 203 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 PBG) abgestellt werden, auf das sich die Beschwerdeführerin beruft (im Folgenden: Inventar 1980). Im Übrigen entsprechen auch dessen Festlegungen nur teilweise den Angaben der Beschwerdeführerin: Das Inventar weist im Bereich der Kiesgrube G ein Kiesbiotop von regionaler Bedeutung aus. Dessen Umgrenzung spart zwar den Bereich der bestehenden Gebäude weitgehend aus, nicht aber das gesamte innere Betriebsareal, auf dem nun bauliche Veränderungen vorgesehen sind. Irrelevant sind die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Ausdehnung und zum Zustand des Biotops auf dem benachbarten Grundstück (Kat.-Nr. 06), das sich im Eigentum der Mitbeteiligten 1 befindet.

E. 4.2.6

In der Gesamtverfügung vom 29. Dezember 2016 begründet die Mitbeteiligte 2 die naturschutzrechtliche Bewilligung allein damit, dass die Auswirkungen der Recycling-Anlage auf das Amphibienlaichgebiet geringer seien, als es diejenigen des Kiessortier- oder Betonwerks waren. Sie scheint insoweit auf die Prüfung zurückzugreifen, ob die Zweckänderung zusätzliche wesentliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Sinn von Art. 43 Abs. 1 lit. b RPV mit sich bringt. Abgesehen von den Mängeln bei der Vornahme dieser Prüfung, auf die noch einzugehen ist (E. 4.4), verwechselt die Mitbeteiligte 2 damit die relevanten Entscheidungsgrundlagen (obwohl sie in ihrem Verfügungsentwurf vom 10. Juli 2014 die gesetzlichen Grundlagen noch korrekt aufzuführen wusste): Die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen von Art. 43 Abs. 1 lit. b und lit. c RPV sind zu unterscheiden; die Frage, ob das Bauprojekt im Sinn von lit. c dem übrigen Bundesrecht entspricht, ist nicht erneut aufgrund der Kriterien von lit. b zu beantworten, sondern unabhängig davon anhand des jeweils massgeblichen Rechts, im

konkreten Fall nach der Amphibienlaichgebiete-Verordnung. Massgeblich ist also in diesem Zusammenhang nicht, ob die Zweckänderung im Vergleich zu früheren Nutzungen mehr Auswirkungen auf das Amphibienlaichgebiet mit sich bringt, sondern ob sie mit dem Schutzziel von Art. 6 AlgV vereinbar ist. Diese Frage hat die Mitbeteiligte 2 nicht geprüft, und sie hat auch die dafür notwendigen Abklärungen und Festlegungen unterlassen.

E. 4.2.7

Demnach ist der Vorinstanz zuzustimmen: Die Prüfung, ob die Recycling-Anlage mit dem Schutzziel des Objekts Nr. 05 gemäss Anhang 1 AlgV vereinbar ist, setzt voraus, dass dieses Objekt vorweg im Sinn von Art. 5 Abs. 1 oder 3 AlgV abgegrenzt wird. Sie kann daher derzeit nicht abschliessend vorgenommen werden, weshalb die Sache an die zuständige erstinstanzliche Behörde zurückzuweisen ist. Der Vorinstanz ist auch darin zuzustimmen, dass die Vereinbarkeit der Recycling-Anlage mit dem Schutzziel fraglich ist, weil das umzäunte Betriebsgelände (etwa 1,14 ha) rund einen Viertel der Fläche des Bereichs A (4,58 ha gemäss dem Objektblatt zu Anhang 1 AlgV) umfasst und die Nutzung als Recycling-Anlage nichts zum Schutz der Laichgebiete beiträgt. Ebenso trifft der Hinweis zu, dass hier ein Abweichen vom Schutzziel nach Art. 7 Abs. 1 AlgV bereits deshalb nicht zulässig wäre, weil die Recycling-Anlage nicht standortgebunden im Sinn von Art. 24 lit. a RPG ist. Recycling-Anlagen sind vielmehr grundsätzlich innerhalb des Siedlungsgebiets zu realisieren (Kanton Zürich, Richtplan [Stand: 18. September 2015], Richtplantext, Ziff. 5.7.2).

E. 4.3

Sodann hat die Vorinstanz sinngemäss – in anderem Zusammenhang – auch infrage gestellt, dass die weiteren Voraussetzungen von Art. 43 Abs. 1 RPV gegeben sind. Die Beschwerdeführerin bestreitet die entsprechenden Bemerkungen, auf die im Folgenden einzugehen ist.

E. 4.3.1

Mit der in Art. 43 Abs. 1 lit. a RPV genannten Voraussetzung, wonach die gewerblich genutzte Baute oder Anlage rechtmässig erstellt oder geändert worden sein muss, wird sinngemäss der Anwendungsbereich der Bestandesgarantie von Art. 37a RPG umschrieben (vgl. Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 37a N. 5). Die Vorinstanz führt aus, dass "der Abbau von Kies und die Herstellung von Beton vor etlichen Jahren aufgegeben wurden und diesen Nutzungen folglich keine Besitzstandsgarantie zukommt"; eine solche Garantie bestehe "allein für die Bauten und Anlagen der aufgegebenen Werke". Damit scheint sie zu verneinen, dass die Voraussetzung von Art. 43 Abs. 1 lit. a RPV bzw. ein Anwendungsfall der Bestandesgarantie nach Art. 37a RPG vorliegt.

E. 4.3.2

Aus Art. 43 Abs. 1 lit. a RPV ist der Umkehrschluss zu ziehen, dass der Bestandesschutz nicht für Gebäude gilt, die unrechtmässig erstellt oder die seinerzeit zwar rechtmässig erstellt, zu einem späteren Zeitpunkt aber unrechtmässig abgeändert wurden (BGr, 12. Mai 2005, 1A.186/2004, E. 5.1). Als Bestimmung zum Bestandesschutz setzt Art. 37a RPG sodann nicht nur den Bestand einer gewerblichen Baute oder Anlage am massgebenden Stichtag, dem 1. Januar 1980, sondern deren ununterbrochenen Fortbestand bis zum strittigen Änderungsgesuch voraus. Wurde demnach die gewerbliche Nutzung einer Baute oder Anlage nach dem 1. Januar 1980 vollständig aufgegeben, so ging damit der aus

Art. 37a RPG fliessende Bestandesschutz unter (VGr, 28. Februar 2013, VB.2012.00558, E. 2.1; vgl. BGr, 23. März 2018, 1C_347/2017, E. 5.3 f.; BGr, 30. Juli 2010, 1C_176/2010, E. 2.3). Von der Aufgabe der Nutzung ist allerdings nur im Fall eines klaren Bruchs auszugehen (so jedenfalls die Rechtsprechung zu Art. 24c RPG: BGr, 11. Mai 2016, 1C_168/2015, E. 3.5.1 = ZBl 118/2017, S. 510). Notwendig ist schliesslich, dass die gewerbliche Baute entweder einen eigenständigen Betrieb beherbergt oder dass in der Baute zumindest ein wesentlicher Betriebsteil eines bestehenden Betriebes angesiedelt ist (BGr, 12. Mai 2005, 1A.186/2004, E. 5.2; VGr, 28. Februar 2013, VB.2012.00558, E. 2.1). Wenn die Nutzung nicht aufgegeben wird, setzt der Bestandesschutz allerdings keine personelle Konstanz voraus (VGr, 15. März 2012, VB.2011.00806, E. 3.1).

E. 4.3.3

Gemäss der Mitbeteiligten 2 wurde der Kiesabbau 1960 aufgegeben; wie lange das Kiessortierwerk in Betrieb stand, ergibt sich nicht aus den Akten. Das Betonwerk wurde bis in die 1980er-Jahre betrieben; anschliessend wurde das Areal der Kiesgrube G jeweils ohne Bewilligung für ein Transportunternehmen und seit etwa 2002 für die streitige Recycling-Anlage genutzt. Aus der ununterbrochenen faktischen gewerblichen Nutzung des Areals oder zumindest von Teilen davon kann allerdings nicht geschlossen werden, dass die Bestandesgarantie gewahrt wurde, weil Art. 37a RPG nicht gemäss dem Grundsatz "Gewerbe bleibt Gewerbe" beliebige neue gewerbliche Nutzungen zulässt (BGE 140 II 509 E. 2.7). Im vorliegenden Fall wäre zu prüfen, ob die Umnutzung als Werkareal und Betriebszentrum für den Transportbetrieb hätte bewilligt werden können und welche Gebäude und Flächen in dieser Zeit genutzt wurden. Hätte diese Umnutzung bewilligt werden können, wären damit Ansprüche auf die Weiterführung der bisherigen Nutzung grundsätzlich untergegangen (vgl. BGr, 28. Juli 2003, 1A.176/2002, E. 2.1). Hätte sie nicht bewilligt werden können, wäre der Zustand als Aufgabe der ursprünglichen Nutzung zu interpretieren (offengelassen in BGr, 8. Oktober 2014, 1C_786/2013, E. 4); jedenfalls darf eine nicht bewilligungsfähige Nutzung nicht zu einem für die Beschwerdeführerin günstigeren Ergebnis führen als eine bewilligungsfähige. Dieselben Grundsätze gelten auch für die Ablösung des Transportbetriebs durch die Recycling-Anlage. So oder so ist danach zu fragen, ob und inwieweit in der Zeit des Transportbetriebs, die immerhin rund 15–20 Jahre umfasst, die Nutzung einzelner Bauten oder von Teilen des Areals aufgegeben wurde (vgl. dazu E. 4.4.3). Andererseits könnten einzelne Gebäude durchgehend und mit einer entsprechenden Bewilligung als Büro, Werkstatt, Werkhof oder Einstellhalle genutzt worden sein, wie die Beschwerdeführerin angibt, sodass allenfalls insoweit von einer Bestandesgarantie auszugehen wäre. Anhand der dem Verwaltungsgericht vorliegenden Akten lässt sich die Frage nicht beantworten, ob bzw. inwieweit noch eine Bestandesgarantie für eine gewerbliche Nutzung vorliegt. Die nicht begründete, zu knappe Bemerkung der Vorinstanz in deren E. 7.8, wonach eine Besitzstandsgarantie höchstens noch für die Bauten und Anlagen angenommen werden könne, lässt sich insofern nicht aufrechterhalten. Inhaltlich ist dieser Frage hier nicht weiter nachzugehen, da sie von der Mitbeteiligten 2 im zweiten Rechtsgang geklärt werden kann, wenn die beantragten Zweckänderungen und baulichen Massnahmen nicht bereits wegen des Biotopschutzes oder der Auswirkungen auf Raum und Umwelt (E. 4.4) ausser Betracht fallen.

E. 4.4

Weiter führt die Vorinstanz aus, dass der Kiesabbau und das Betonwerk lange Zeit vor der Inbetriebnahme der Recycling-Anlage vollständig aufgegeben worden seien; somit

ermöglichten diese Nutzungen "keine verlässlichen Rückschlüsse mehr auf die Einhaltung der geltenden Vorschriften". Diese Bemerkung bezieht sich (auch) auf die Voraussetzung von Art. 43 Abs. 1 lit. b RPV, wonach durch die streitige Zweckänderung keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen dürfen. Die Mitbeteiligte 2 hat solche Auswirkungen in ihrer Verfügung vom 29. Dezember 2016 mit der Begründung verneint, dass die Belastung durch die Recycling-Anlage jedenfalls geringer sei als die einstige durch das Kiessortier- und das Betonwerk. An diesen Ausführungen stossen sich auch die Beschwerdegegnerinnen, die monieren, dass die Mitbeteiligte 2 den Referenzzeitpunkt zur Bestimmung der Auswirkungen auf Raum und Umwelt nicht festgestellt und sich ohne Überprüfung auf die Angaben der Beschwerdeführerin verlassen habe.

E. 4.4.1

Bei der Anwendung von Art. 24c RPG ist der Referenzzustand grundsätzlich der Zustand zu jener Zeit, als die massgebliche Rechtsänderung stattgefunden hat. Nutzungen, die seit der massgeblichen Rechtsänderung aufgegeben wurden, sind nicht mehr zu berücksichtigen (ARE, Teil V, S. 8; BGr, 8. September 2011, 1C_488/2010, E. 2.3). Auch nach Art. 24a RPG ist zwar grundsätzlich von der bewilligten Nutzung auszugehen, doch sind aufgegebene Nutzungen nicht mitzubeherrschenden (VGr, 23. April 2015, VB.2014.00244, E. 3.4; vgl. auch VGr, 21. September 2017, VB.2016.00035, E. 3.3). Das Bundesgericht liess zwar offen, ob die Auswirkungen der beantragten Umnutzung einer unbenutzten Militäranlage mit der ursprünglichen Nutzung oder mit dem Zustand nach deren Beendigung zu vergleichen waren (BGr, 19. Januar 2016, 1C_336/2015, E. 4.2 f.). Doch lässt sich dies auch damit erklären, dass es in dieser Entscheidung womöglich keine definitive Aufgabe der Nutzung annahm (vgl. BGr, 11. Mai 2016, 1C_168/2015, E. 3.5.1). Ein nur vorübergehender Leerstand ist nicht mit der Aufgabe der Nutzung gleichzusetzen und nicht beachtlich (BGr, 11. Mai 2016, 1C_168/2015, E. 3.5.1, zu Art. 24c RPG). Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb diese Grundsätze bei der Anwendung von Art. 37a RPG nicht ebenfalls bestimmend sein sollten.

E. 4.4.2

Das Vorgehen der Mitbeteiligten 2 überzeugt zunächst insofern nicht, als sie in der erstinstanzlichen Verfügung vom 29. Dezember 2016 ausdrücklich nur die Zahl der (externen) Fahrten erwähnt, wobei sie sich einzig auf die Angaben der Beschwerdeführerin stützt. In der Stellungnahme zum Rekurs vom 21. März 2017 äussert sie sich sodann zum Umfang der versiegelten und befestigten Flächen. Aus Luftbildern von 1972 und 1985 leitet sie ab, dass die versiegelten und befestigten Flächen damals deutlich grösser waren, als es nun das Baugesuch vorsieht. Dabei macht sie keinen Unterschied zwischen den mit Restbeton versiegelten und den mit Kies und Schotter bedeckten Flächen. Womöglich zählt sie sogar Teile der nicht mehr genutzten Kiesgrube zum damaligen Betriebsareal. Doch geht es jedenfalls nicht an, pauschal die Fläche des Betriebsareals zu vergleichen: Als Auswirkung auf die Umwelt ist nicht nur der Flächenverbrauch als solcher zu betrachten, sondern die Bodengestaltung in einem Amphibienlaichgebiet. Deshalb ist die Art des Bodenbelags massgeblich. Selbst wenn die Nutzung als Kiessortier- und Betonwerk den Referenzzustand darstellen würde, erwiese sich die Verfügung der Mitbeteiligten 2 somit als mangelhaft.

E. 4.4.3

Die Nutzung als Kiessortier- und Betonwerk kann aber ohnehin nicht als Referenzzustand bezeichnet werden: Zum einen ist fraglich, ob diese spätestens in den 1980er-Jahren aufgegebenen Nutzungen überhaupt noch beachtlich sind (vgl. E. 4.3). Zum andern ist zumindest teilweise von einer späteren Aufgabe der hierfür gebrauchten Flächen – und allenfalls auch einzelner Bauten – auszugehen, wobei deren Ausmass im vorliegenden Entscheid offenbleiben muss. So schreibt die Mitbeteiligte 2 in ihrer Stellungnahme, dass sie "nie von einer vollständigen Aufgabe der rechtmässig bestehenden altrechtlichen Gewerbenutzungen" ausgegangen sei – woraus wohl zu schliessen ist, dass sie deren teilweise Aufgabe zumindest in Betracht zieht. Weiter räumt die Mitbeteiligte 2 in der Rekursantwort vom 21. März 2017 ein, dass das von den Beschwerdegegnerinnen eingereichte Luftbild von 2005/2006 "ein wenig unterhaltenes, zugewachsenes und verbuschtes Areal" zeige, "das vor 2005 nicht genutzt wurde". Entgegen ihrer Ansicht kann nicht entscheidend sein, dass allenfalls betroffene Versiegelungen nicht rückgebaut, sondern von der Vegetation überwachsen wurden. Auch die Mitbeteiligte 1 geht davon aus, dass seit 1981 der Bestand der "befestigten und begrünter Flächen im Grenzbereich des eigentlichen Betriebsgeländes" je nach Nutzung schwankte und gerade diese wechselnde Beanspruchung massgeblich zur Entstehung des Amphibienlaichgebiets beitrug. Zwar ist diese Aussage in zeitlicher Hinsicht zweifelhaft, weil bereits das Inventar 1980 ein Kiesbiotop verzeichnet (vgl. E. 4.2.5). Doch kann ihr entnommen werden, dass anscheinend auch die Mitbeteiligte 1 annimmt, (vorübergehende) Rückgänge der gewerblichen Nutzung hätten die Entwicklung des Amphibienlaichgebiets befördert. Wenn aber die Entwicklung des Amphibienlaichgebiets massgeblich davon abhing, dass die Beanspruchung der Flächen durch das Kiessortier- und das Betonwerk partiell aufgegeben wurde, können diese Nutzungen nicht als Referenzzustand herangezogen werden.

E. 4.4.4

Demnach ist der von der Mitbeteiligten 2 vorgenommene Vergleich mit der früheren Nutzung als Kiessortier- und Betonwerk in mehrerer Hinsicht untauglich, um zu bestimmen, ob die Recycling-Anlage keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt zur Folge habe. Die entsprechende Bemerkung der Vorinstanz ist korrekt.

E. 4.5.1

Schliesslich führt die Vorinstanz aus, dass die Hochbauten zu Unrecht bewilligt worden seien, weil im Wesentlichen nicht Zweckänderungen mit oder ohne Erweiterungen infrage stünden, sondern Erneuerungen und Wiederaufbauten, die nicht nach Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 RPV, sondern nach Art. 24 oder Art. 24c RPG zu prüfen seien. Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass diese Ausführungen zu pauschal seien, weil die Vorinstanz sich mit den Bauten je einzeln hätte befassen müssen. Die Hochbauten seien nach Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 RPV, allenfalls auch nach Art. 24c RPG bewilligungsfähig.

E. 4.5.2

Die Vorinstanz will den Hochbauten offensichtlich nicht generell die Bewilligungsfähigkeit absprechen – andernfalls hätte sie die Beschwerde insoweit materiell erledigen müssen. Ihrer Formulierung, wonach das Bauvorhaben "im Wesentlichen verschiedene Erneuerungen und Wiederaufbauten" umfasse, während "die flächenmässige Erweiterung der bestehenden Bauten von untergeordneter Bedeutung" bleibe, lässt sich nicht einmal entnehmen, dass sie die Anwendbarkeit von Art. 37a RPG auf sämtliche Hochbauten

allgemein ausschliesst. Vielmehr scheint sie davon auszugehen, dass zumindest einige der Hochbauten als Wiederaufbauten zu gelten haben, womit sich die Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 24c RPG zu richten hätten und die Bewilligung insoweit voreilig nach Art. 37a RPG erteilt wurde.

E. 4.5.3

Art. 43 RPV gestattet für gewerbliche Bauten und Anlagen unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur Zweckänderungen, sondern auch Erweiterungen. Obwohl Art. 37a RPG die Erweiterungen nicht ausdrücklich nennt, bezeichnet das Bundesgericht im Einklang mit der wohl überwiegenden Lehre die Zulassung von Erweiterungen in Art. 43 RPV als gesetzeskonform (BGr, 6. April 2017, 1C_382/2016, E. 2.2 mit Hinweisen auf abweichende Ansichten; BGr, 7. Juni 2005, 1A.289/2004, E. 2.4; vgl. auch VGr, 19. August 2004, VB.2004.00031, E. 3.2). Erneuerungen und Wiederaufbauten sind jedoch nach einhelliger Ansicht von Praxis und Lehre in Anwendung von Art. 24c RPG anhand der dort genannten Voraussetzungen zu prüfen (BGr, 6. April 2017, 1C_382/2016, E. 2.2 mit zahlreichen Hinweisen). Sowohl nach Art. 24c als auch nach Art. 37a RPG ist bei der Überprüfung nicht vom gesamten zonenwidrig genutzten Betriebsareal auszugehen; vielmehr sind die zonenwidrigen Gebäude unabhängig davon zu betrachten (vgl. BGr, 7. Juni 2005, 1A.289/2004, E. 2.2.2 f.; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., Zürich 2011, Bd. 2, S. 1187). Das haben auch die Vorinstanzen so gehalten.

E. 4.5.4

Der Begriff der Erneuerung im Sinn von Art. 24c Abs. 2 RPG ist in der Lehre umstritten: Teils wird er sinngemäss mit dem Unterhalt gleichgesetzt (vgl. Waldmann/Hänni, Art. 24c N. 10), teils als Renovation definiert, die über den normalen Unterhalt hinausgeht und regelmässig eine Wertvermehrung bedeutet (Muggli, Art. 24c N. 23). Die Frage kann hier offenbleiben, weil die streitigen baulichen Massnahmen so oder so über eine Erneuerung hinausgehen.

E. 4.5.5

Der Wiederaufbau geht dagegen über die Erweiterung hinaus. Art. 37a in Verbindung mit Art. 43 RPV sieht insofern keine Privilegierung der gewerblichen Bauten und Anlagen vor, weshalb die Ersatzbaute nach Art. 24c RPG zu beurteilen ist. Ob ein Wiederaufbau vorliegt, entscheidet sich danach, wie viel von der ursprünglichen Bausubstanz bestehen bleibt, und hängt auch damit zusammen, inwieweit die Baute in ihrem inneren und äusseren Erscheinungsbild verändert wird (BGr, 6. April 2017, 1C_382/2016, E. 2.3).

E. 4.5.6

Gemäss der Verfügung vom 29. Dezember 2016 und den Plänen sind beim Gebäude Vers.-Nr. 07 (Silo bzw. Sortierwerk) folgende Änderungen vorgesehen: Abbruch des Kiessortierwerks, Erweiterung des Lagers und Erstellung eines einseitigen Ersatzbaus mit Vordach, Erstellung zweier zusätzlicher Vordächer, Erneuerung und Erweiterung eines eingestürzten Vordachs, Instandhaltung und Anpassung der verbleibenden Teile des bestehenden Gebäudes. Die Baute wird, sieht man vom zentralen Steuerungsgebäude ab, weitgehend ersetzt, zudem im äusseren Erscheinungsbild stark verändert und schliesslich erweitert. Beim Gebäude Vers.-Nr. 08 (Betonfabrik) sollen die Büros abgebrochen und zwei zusätzliche Vordächer erstellt werden. Die zum Gebäude Vers.-Nr. 09 (Einstellhalle/Werkstatt) gehörende Bürobaracke soll abgebrochen werden, und unter

Anrechnung der rückgebauten Büros der Betonfabrik soll ein erweiterter Ersatzbau entstehen. Schliesslich sind zwei weitere Vordächer beim Gebäude Vers.-Nr. 10 (Werkstatt) vorgesehen. Die Frage, ob nicht ein Wiederaufbau vorliegt, drängt sich bei der Umgestaltung des Silos (Vers.-Nr. 07) auf (wo aber angesichts des Einsturzes eines Vordachs sogar fraglich erscheint, ob die Baute überhaupt noch bestimmungsgemäss nutzbar ist); sie wäre auch in Bezug auf den Ersatzbau für die Bürobaracke bei der Einstellhalle (Vers.-Nr. 09) zu prüfen, namentlich wegen des Flächentransfers von der Betonfabrik (Vers.-Nr. 08) her. Es ist in diesem Zusammenhang an die Ausschreibung zu erinnern (ABI Nr. ...), wo in Bezug auf diese beiden Gebäude von "Abbruch und Ersatzbau/Erweiterung Silogebäude Vers.-Nr. 07, Abbruch und Ersatzbau Bürogebäude Vers.-Nr. 09" die Rede ist.

E. 4.5.7

Die Vorinstanz hat die wesentlichen Bauvorhaben zwar knapp, aber umfassend wiedergegeben. Offen bleibt, welche Hochbauten sie als Wiederaufbauten klassiert, die nach Art. 24c RPG zu beurteilen wären. Die Beurteilung an dieser Stelle vorwegzunehmen, besteht kein Anlass, weil zunächst zu prüfen sein wird, ob die Voraussetzungen für das Bauprojekt als Ganzes gegeben sind. Die Mitbeteiligte 2, die in ihrer Verfügung vom 29. Dezember 2016 die Baumassnahmen ohne Weiteres als Erweiterungen behandelt hat, wird die Frage gegebenenfalls im Rahmen der erneuten Beurteilung zu beantworten haben.

E. 4.5.8

Schliesslich ist auf die Beanstandung der Beschwerdegegnerinnen einzugehen, dass die Mitbeteiligte 2 die Vordächer zu Unrecht nicht an die Erweiterungen angerechnet habe. Die Mitbeteiligte 2 begründete dies damit, dass die Vordächer aus übergeordneten öffentlichen Interessen des Gewässerschutzes erstellt werden müssten und keine Schlechterstellung "gegenüber nicht gewässerrelevanten altrechtlichen Betrieben" erfolgen solle. Grundsätzlich ist nicht ersichtlich, weshalb gesetzlich vorgeschriebene Bauteile und Anlagen bei der Flächenberechnung nicht mitberücksichtigt werden sollen. Es kann darauf verwiesen werden, was das Verwaltungsgericht in einem früheren Entscheid explizit in Bezug auf den Gewässerschutz festgehalten hat (VGr, 19. August 2008, VB.2004.00031, E. 3.5): "Die Einhaltung anderer Normen, so jener des Gewässerschutzgesetzes, ist Voraussetzung für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach den Art. 24 ff. RPG; sie rechtfertigt hingegen nicht zusätzliche, im RPG nicht vorgesehene Ausnahmen."

E. 4.6

Aus den obigen Erwägungen folgt, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit auf sie einzutreten ist, und die Rückweisung der Sache an die Mitbeteiligten aufrechtzuerhalten ist. Weil die notwendigen Sachverhaltsabklärungen von der erstinstanzlich zuständigen Behörde vorzunehmen sind, sind die Beweisanträge der Beschwerdeführerin, insbesondere der Antrag auf einen Augenschein, abzuweisen.

E. 5

Die Beschwerdeführerin beanstandet einige Erwägungen der Vorinstanz, in denen sich diese zur Fortsetzung des Bewilligungsverfahrens äussert. Im Folgenden sind noch die Hinweise der Vorinstanz zur Anwendbarkeit von Art. 10 f. AlgV zu überprüfen. Sie beziehen sich nicht auf den Streitgegenstand; es handelt sich vielmehr um obiter dicta, in denen die Vorinstanz Schutzmassnahmen für das Objekt Nr. 05 nahelegt. Im Übrigen wurden die fraglichen Erwägungen sinngemäss bereits im Zusammenhang mit den

Voraussetzungen von Art. 43 RPV behandelt.

E. 5.1

Gemäss der Vorinstanz hat der Kanton in Anwendung von Art. 10 AlgV mit geeigneten Sofortmassnahmen dafür zu sorgen, dass sich der Zustand der ortsfesten Objekte nicht verschlechtert, solange er noch keine Schutz- und Unterhaltsmassnahmen getroffen hat. Dieser Hinweis ist korrekt. Ebenso vermerkt die Vorinstanz sinngemäss zu Recht, dass diese Verpflichtung des Kantons nicht davon abhängt, ob das Amphibienlaichgebiet durch die derzeitige gewerbliche Nutzung weniger stark beeinträchtigt wird als früher durch das Kiessortier- und das Betonwerk. Art. 10 AlgV ist unabhängig vom Raumplanungsrecht anzuwenden, weshalb Referenzzeitpunkt und ■zustand bezüglich allfälliger Verschlechterungen nicht nach Art. 43 Abs. 1 lit. b RPV zu bestimmen sind. Der Referenzzeitpunkt wird durch die Aufnahme des Objekts Nr. 05 in den Anhang 1 AlgV bestimmt, entspricht also dem Jahr 2001. Seither wurde nicht nur der Recycling-Betrieb unbewilligt aufgenommen, sondern auch die genutzte Fläche ausgedehnt, wie ein Vergleich der Luftbilder 2005/2006 und 2013/2014 deutlich zeigt. Dies genügt als tatsächliche Grundlage, um Massnahmen nach Art. 10 AlgV ins Auge zu fassen. Anzumerken ist, dass nicht nur die vorsorglichen Massnahmen, sondern die definitiven Massnahmen nach den Art. 5 und 8 AlgV innerhalb von sieben Jahren nach der Aufnahme des Objekts in den Anhang 1 AlgV hätten ergriffen werden müssen, also seit zehn Jahren ausstehen (Art. 9 in Verbindung mit Anhang 1 AlgV).

E. 5.2

Sodann verlangt die Vorinstanz die Beseitigung bestehender Beeinträchtigungen des Schutzobjekts. Art. 11 AlgV schreibt vor, dass die Kantone "bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit möglich" dafür besorgt zu sein hätten. Das laufende Bewilligungsverfahren stellt eine solche Gelegenheit dar. Als vom Bewilligungsverfahren unabhängige Massnahmen kommen Verbesserungen im Rahmen des Unterhalts der Bauten und Anliegen sowie des Betriebs infrage, die etwa durch Vereinbarung mit der Beschwerdeführerin erzielt werden könnten (vgl. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL], Bundesinventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung, Vollzugshilfe, Bern 2002, S. 48). Dass der Betrieb einer Recycling-Anlage im Bereich A eines Schutzobjekts grundsätzlich zu Beeinträchtigungen führen kann, leuchtet ohne Weiteres ein; diese Feststellung steht entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin auch nicht im Widerspruch zur Aussage, mangels einer genauen Abgrenzung des Schutzobjekts könne noch nicht über die Bewilligung entschieden werden. Inwieweit konkrete Beeinträchtigungen bestehen und gestützt auf Art. 11 AlgV zu beheben sind, konnte und musste die Vorinstanz nicht selber feststellen.

E. 6

Zusammenfassend ist zur Fortsetzung des Verfahrens Folgendes festzuhalten: Die Mitbeteiligte 2 wird zu prüfen haben, ob die Voraussetzungen nach Art. 43 (und 43a) RPV kumulativ erfüllt sind. Dabei hat sie insbesondere die neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Sinn von Art. 43 Abs. 1 lit. b RPV einerseits und die Übereinstimmung mit dem Schutzziel nach Art. 6 AlgV (in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 lit. c RPV) andererseits auseinanderzuhalten und nach den jeweils anwendbaren Kriterien zu beurteilen. Zur Beurteilung der Einhaltung von Art. 6 AlgV ist zunächst das Schutzgebiet gemäss Art. 5 Abs. 1 AlgV abzugrenzen. Falls das Bauprojekt im Grundsatz bewilligungsfähig erscheinen

sollte, wird die Mitbeteiligte 2 weiter zu untersuchen haben, inwieweit die baulichen Massnahmen als Wiederaufbauten zu klassieren sind; insofern ist eine Bewilligung nach Art. 37a RPG ausgeschlossen und wäre daher eine Bewilligung nach Art. 24 oder Art. 24c RPG zu prüfen. Schliesslich ist – als Bestätigung der entsprechenden obiter dicta der Vorinstanz – festzuhalten, dass der Kanton zu vorläufigen Schutzmassnahmen und zur Beseitigung von Beeinträchtigungen nach Art. 10 f. AlgV verpflichtet ist.

E. 7

Die unterliegende Beschwerdeführerin hat die Gerichtskosten zu tragen, und eine Parteientschädigung bleibt ihr versagt (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG; § 17 Abs. 2 VRG). Sie hat zudem den Beschwerdegegnerinnen je eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'000.- (Mehrwertsteuer inbegriffen) zu entrichten. Abzuweisen ist auch ihr Antrag, die Zuspreehung einer Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin 1 im Rekursverfahren aufzuheben (vgl. zur Begründung E. 2.2).

E. 8

Der vorliegende Entscheid, mit dem die Rückweisung an die erstinstanzlich verfügenden Behörden aufrechterhalten wird, stellt einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG dar. Die Beschwerde an das Bundesgericht kann gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG nur erhoben werden, wenn der Zwischenentscheid einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken könnte (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit und Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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