

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00637 vom 12. Mai 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-05-12, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2021.00637](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00637)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00637 du 12 mai 2022

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00637 del 12 maggio 2022

## Regeste

Baubewilligung und Ausnahmbewilligung | Bewilligung für Terrainveränderungen zur landwirtschaftlichen Bodenverbesserung. Keine Verletzung des Beschleunigungsgebots, weil der vorliegende Fall erhebliche tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten aufweist und ihm nach den Ausführungen der Baudirektion Pilotcharakter zukommt (E. 2). Terrainveränderungen in der Landwirtschaftszone sind zonenkonform, wenn nachhaltig eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung resultiert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Vorliegend sind insbesondere das Interesse an der landwirtschaftlichen Bodenaufwertung und das Interesse an der Potenzialerhaltung als Feuchtgebiet bei drainierten Böden gegeneinander abzuwägen (E. 3). Trotz damaliger Veränderungen (Drainageleitungen) ist das Regenerationspotenzial als Feuchtgebiet erhalten geblieben. Da dem Perimeter eine hohe Bedeutung für eine allfällige ökologische Vernetzung zukommt, überwiegt das Interesse, das Regenerationspotenzial zu erhalten, die gegenteiligen landwirtschaftlichen Interessen bei einer Gesamtabwägung (E. 4).  
Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2021.00637 Urteil der 3. Kammer vom 12. Mai 2022 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Ersatzrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiberin Cornelia Moser. In Sachen A GmbH, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Baudirektion Kanton Zürich, Beschwerdegegnerin, und Gemeinderat Gossau, vertreten durch RA C, Mitbeteiligter, betreffend Baubewilligung und Ausnahmbewilligung, hat sich ergeben: I. A. Die Baudirektion des Kantons Zürich verweigerte der A GmbH mit Verfügung BVV Nr. 17-2244 vom 12. März 2018 die raumplanungsrechtliche Bewilligung für Terrainveränderungen zur landwirtschaftlichen Bodenverbesserung auf den Parzellen Kat.-Nrn. 01, 02 und 03 in der Landwirtschaftszone der Gemeinde Gossau. Das Projekt betrifft einen Perimeter von ca. 7,37 ha Fläche. Die Baudirektion vertrat die Ansicht, das Vorhaben sei weder zonenkonform noch mangels Standortgebundenheit einer raumplanungsrechtlichen Ausnahmbewilligung zugänglich; es bedürfe eines Planungsverfahrens. Das Baurekursgericht des Kantons Zürich hiess den Rekurs der Baugesuchstellerin gegen diesen Entscheid am 3. Oktober 2018 gut, hob den angefochtenen Entscheid auf und wies die Sache an die Baudirektion zur Neu beurteilung zurück. Es erwog, die Baudirektion habe eine umfassende Abwägung der betroffenen Interessen zur Beurteilung der Zonenkonformität unterlassen, und verlangte, eine solche sei vorzunehmen. Der Rückweisungsentscheid des Baurekursgerichts erwuchs in Rechtskraft. B. Die

Baudirektion nahm das Verfahren wieder auf und traf am 15. Juni 2020 den neuen Sachentscheid (BVV Nr. 17-2244\_1); dabei verweigerte sie wiederum die raumplanungsrechtliche Bewilligung. Die Gemeinde Gossau eröffnete diese Verfügung der Baugesuchstellerin am 29. Juni 2020. II. Die A GmbH rekurierte dagegen an das Baurekursgericht des Kantons Zürich. Dieses lud die Gemeinde Gossau dem Verfahren bei. Mit Entscheid vom 14. Juli 2021 wies das Baurekursgericht das Rechtsmittel ab, soweit es darauf eintrat. III. A. Mit Eingabe vom 13. September 2021 erhob die A GmbH Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Sie beantragte die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Baudirektion und kommunale Baubehörde seien anzuweisen, die Baubewilligung zu erteilen. Zudem sei festzustellen, dass der Anspruch auf rasche Erledigung des Baubewilligungsverfahrens verletzt worden sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Kantons Zürich. B. Das Baurekursgericht beantragte am 6. Oktober 2021 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Die Baudirektion ersuchte am 14. Oktober 2021 unter Beilagen von Mitberichten des Amts für Raumentwicklung (ARE) und des Amts für Landschaft und Natur (ALN) darum, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die mitbeteiligte Gemeinde nahm am 20. Oktober 2021 zur Beschwerde Stellung und stellte für den Fall, dass die Baubewilligung erteilt würde, den Antrag, es seien zusätzlich einschränkende Bedingungen und Auflagen anzuordnen. Die Baudirektion liess sich am 29. Oktober 2021, unter Beilage eines Mitberichts des ARE, zur Eingabe der Gemeinde vernehmen. Die A GmbH hielt in der Replik vom 3. November 2021 an ihren Anträgen fest. Die Baudirektion reichte am 17. November 2021, unter Beilage eines Mitberichts des ALN, eine Duplik ein. Die Beschwerdeführerin äusserte sich am 18. November 2021 zu dem am 28. Oktober 2021 eingereichten Mitbericht des ARE. Die Gemeinde nahm ebenfalls am 18. November 2021 zum soeben genannten Mitbericht des ARE und zur Replik der Beschwerdeführerin Stellung. Die Baudirektion reichte am 1. Dezember 2021, unter Beilage eines Mitberichts des ALN, eine weitere Stellungnahme ein. Zu dieser Eingabe des ALN äusserte sich die Gemeinde in den Schlussbemerkungen vom 17. Dezember 2021. 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. Die Angelegenheit fällt in die Zuständigkeit der Kammer (§ 38b Abs. 1 e contrario und § 38 Abs. 1 VRG). 1.2 Die Beschwerdeführerin ist als vor der Vorinstanz unterlegene Baugesuchstellerin gestützt auf § 338a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) bzw. § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG zur Beschwerde in der Hauptsache legitimiert. 1.3 Im Hinblick auf die gerügte Rechtsverzögerung bei der Behandlung des Baugesuchs ist die Vorinstanz auf das Rechtsmittel nicht eingetreten. Die Beschwerdeführerin macht vor Verwaltungsgericht geltend, die Vorinstanz hätte auch insoweit auf den Rekurs eintreten müssen. Ausserdem bekräftigt die Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht das Begehren um Feststellung einer Rechtsverzögerung im erstinstanzlichen Verfahren. Im Hinblick auf die Anfechtung des teilweisen vorinstanzlichen Nichteintretensentscheids ist die Beschwerdelegitimation unabhängig vom Rechtsschutzinteresse in der Sache selbst gegeben (vgl. BGE 138 I 61 E. 2; 118 Ib 26 E. 4; BGr, 25. Mai 2010, 1C\_177/2010, E. 2). Allerdings ist das Verwaltungsgericht grundsätzlich auch dann befugt, einen Sachentscheid zu fällen, wenn sich das zu behandelnde Rechtsmittel gegen einen Nichteintretensentscheid richtet. Entsprechend sind materielle Anträge bei der Anfechtung eines Nichteintretensentscheids bzw. im Rechtsmittelverfahren gegen eine erstinstanzliche Nichteintretensverfügung

statthaft (VGr, 14. November 2019, VB.2019.00543, E. 1.2; VGr, 22. August 2019, VB.2019.00127, E. 1.3; Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 64 N. 7). 1.4 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Die Vorinstanz hat darauf hingewiesen, dass die Rüge der Rechtsverzögerung im zweiten Rekursverfahren und damit erst nach der Neubeurteilung durch die erste Instanz erfolgt sei. Angesichts der gesetzlichen Behandlungsfrist von zwei Monaten (§ 319 Abs. 1 PBG) hätte es nahegelegen, bereits während des erstinstanzlichen Verfahrens einen Rechtsverzögerungsrekurs zu erheben. Überdies habe die Beschwerdeführerin nach deren Angaben einen regen Austausch mit dem ARE im Anschluss an ihre erste Intervention um eine rasche Behandlung gehabt. Unter diesen Umständen rechtfertige es sich nicht, ein Feststellungsinteresse bezüglich einer allfälligen Rechtsverzögerung des erstinstanzlichen Verfahrens nach dessen Abschluss anzunehmen. 2.2 2.2.1 Um ein Begehren auf Feststellung einer überlangen Verfahrensdauer in einem Rechtsmittel geltend zu machen, muss kein aktuelles Rechtsschutzinteresse nachgewiesen werden (vgl. BGr, 25. Mai 2012, 1C\_439/2011, E. 2.1; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 4a N. 31; differenzierend Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 52). Die behördliche Pflicht zur Einhaltung des Beschleunigungsgebots entbindet die Rechtssuchenden allerdings nicht davon, das ihnen Mögliche und Zumutbare zu einer zügigen Verfahrenserledigung beizutragen. Dazu gehört die Obliegenheit, eine mutmasslich säumige Behörde zunächst auf die Prozessdauer aufmerksam zu machen und um eine raschere Abwicklung des Verfahrens zu ersuchen, allenfalls verbunden mit Fristansetzung und Androhung einer Rechtsverzögerungsbeschwerde (vgl. BGE 125 V 373 E. 2b/bb; BGr, 8. Juli 2009, 9C\_463/2009, E. 2). Unter Umständen kann es sich als treuwidrig erweisen, wenn eine beschwerdeführende Person erstmals bei der Rechtsmittelinstanz die Verletzung einer Verfahrensgarantie – wie des Beschleunigungsgebots – rügt, die sie schon bei der Unterinstanz hätte geltend machen können und müssen (vgl. BGr, 21. Mai 2021, 2C\_562/2020, E. 3). 2.2.2 Im konkreten Fall fällte die Vorinstanz den Rückweisungsentscheid am 3. Oktober 2018. Die Beschwerdeführerin forderte am 21. November 2018 und am 6. Februar 2019 bei der Baudirektion einen zeitnahen Entscheid bzw. Angaben zum Zeithorizont. Sie protestierte am 21. Februar 2019 und am 21. Januar 2020 schriftlich gegen die eingetretenen Verfahrensverzögerungen; dabei orientierte die Baudirektion sie über den vorgesehenen Verfahrensablauf. Zwar erklärte die Beschwerdeführerin am 23. Januar 2020, einstweilen bis Ende Februar 2020 auf aufsichtsrechtliche Schritte zu verzichten, um den laufenden Behandlungsprozess bei der Baudirektion nicht zu stören. Damals hatte sie erfahren, dass amtsintern über eine Verschiebung des Entscheiderters auf Anfang Mai 2020 gesprochen wurde. Der erstinstanzliche Entscheid ging der Beschwerdeführerin daraufhin erst am 30. Juni 2020 zu. Angesichts der gegebenen Verhältnisse im konkreten Fall erweist es sich nicht als treuwidrig, dass die Beschwerdeführerin kein förmliches Verfahren wegen Rechtsverzögerung vor dem Erhalt der neuen erstinstanzlichen Entscheide einleitete, sondern erst das fragliche Feststellungsbegehren im Rekursverfahren stellte. Deshalb hat die Vorinstanz die Verfahrensrechte der Beschwerdeführerin verletzt, indem sie auf dieses Rechtsbegehren nicht eintrat. Es genügt, den entsprechenden Verfahrensmangel in den Erwägungen festzuhalten. Dieser Mangel wird auch bei der Regelung der Verfahrenskosten zu berücksichtigen sein (vgl. unten E. 5). 2.3 Art. 29 Abs. 1 BV räumt einen allgemeinen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist ein (vgl. BGE 144 I 318 E. 7.1; 133 I

270 E. 1.2.2). Entsprechende Garantien ergeben sich aus Art. 18 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) und § 4a VRG (Plüss, § 4a N. 5). Der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist bezieht sich ausgehend von den einzelnen Verfahrensabschnitten auf die gesamte Verfahrensdauer. Die Angemessenheit einer Verfahrensdauer beurteilt sich nach der Art des Verfahrens und den konkreten Umständen einer Angelegenheit (vgl. BGE 135 I 265 E. 4.4). Das Rechtsverzögerungsverbot ist verletzt, wenn eine Behörde ohne ersichtlichen Grund und ohne ausgleichende Aktivität während längerer Perioden untätig geblieben ist. Eine objektiv betrachtet unangemessen lange Gesamtverfahrensdauer kann das Beschleunigungsgebot aber auch dann verletzen, wenn den Behörden subjektiv keine längere Untätigkeit oder andere Versäumnisse zur Last fallen (vgl. BGr, 20. November 2020, 2C\_852/2019, E. 5.2.1 mit Hinweisen).

2.4 Für das erstinstanzliche Baubewilligungsverfahren konkretisiert § 319 PBG die Angemessenheit der Verfahrensdauer. Gemäss § 319 Abs. 1 PBG haben die kantonalen und kommunalen Behörden ihre Entscheide innert zwei Monaten seit der Vorprüfung zu treffen, wenn es – wie vorliegend – nicht um die erstmalige Beurteilung von Neubau- oder grösseren Umbauvorhaben geht. Für den Fall, dass diese Behandlungsfrist nicht eingehalten wird, sieht § 319 Abs. 3 PGB vor, dass den Baugesuchstellern unter Angabe der Gründe mitgeteilt wird, wann der Entscheid vorliegt. Bei den in § 319 Abs. 1 PBG verankerten Fristen handelt es sich um blosser Ordnungsfristen (VGr, 30. April 2020, VB.2020.00058, E. 5.3). Die Nichteinhaltung einer Ordnungsfrist stellt nicht automatisch eine Rechtsverzögerung dar, vielmehr kommt es auf die Umstände des Einzelfalls an (vgl. VGr, 20. August 2020, VB.2020.00107, E. 3.2). Das Beschleunigungsgebot steht in der Regel in einem Spannungsverhältnis zum Rechtsschutzbedürfnis der Betroffenen; insoweit ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Dem Beschleunigungsgebot trägt eine Behörde dann Rechnung, wenn aufgrund der Umstände des Falls ein früherer Entscheid vernünftigerweise nicht möglich war (vgl. VGr, 30. April 2020, VB.2020.00058 E. 3.5.1 und 3.5.2).

2.5 Ausgangspunkt des zweiten Rechtsgangs bildet der Rückweisungsentscheid vom 3. Oktober 2018. Das ARE setzte das Verfahren nach seinen Angaben am 1. März 2019 wieder in Gang. Am 14. März 2019 sei die Bauherrschaft zur Einreichung ergänzender Unterlagen aufgefordert worden. Diese seien am 16. Juni 2019 und 9. September 2019 eingereicht worden. Ende 2019 hätten die Mitberichte der betroffenen Fachstellen vorgelegen. Die fallspezifische Bereinigung habe in der Folge mehrere Besprechungen erfordert. Ab dem 13. März 2020 habe der Covid-19-Lockdown zu einer unerwarteten Verzögerung geführt. Behördenintern sei Mitte Mai 2020 die Entscheidungsfindung abgeschlossen gewesen. Am 15. Juni 2020 habe die Verfügung der Baudirektion vorgelegen. Sie sei Ende Juni 2020 durch die Gemeinde eröffnet worden. Auf die Zeitspanne von Mitte März 2019 bis Mitte September 2019, die für die Aktenergänzung beansprucht wurde, braucht nicht weiter eingegangen zu werden. Näher zu prüfen ist die Verfahrensrüge jedoch für die beiden mehrmonatigen Phasen zwischen dem Entscheid des Baurekursgerichts vom 3. Oktober 2018 und der Wiederaufnahme des Verfahrens im März 2019 einerseits sowie zwischen Mitte September 2019 und dem Entscheid der Baudirektion vom 15. Juni 2020 andererseits. Bereits zwei Wochen später eröffnete die Gemeinde den Bauentscheid.

2.6 Es braucht nicht erörtert zu werden, inwiefern die Covid-19-Epidemie zeitliche Verzögerungen zu rechtfertigen vermöchte. Wesentlich ist vielmehr, dass der vorliegende Fall erhebliche tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten aufweist und ihm nach den glaubhaften Ausführungen der Baudirektion ein Pilotcharakter zukommt. Parallel dazu hat die Baudirektion im November 2019 die Planungshilfe "Beurteilungskriterien für

Bodenaufwertungen zur Erweiterung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung" herausgegeben. Zusätzlich wurden kantonsweit die Potenzialflächen für die ökologische Aufwertung insbesondere der Moorergänzungsflächen ermittelt (vgl. die Antwort des Regierungsrats vom 26. Februar 2020 zur Anfrage von Kantonsrat Andreas Hasler und Mitbeteiligten betreffend Bodenaufwertungen [KR-Nr. 419/2019 S. 6]). Die Abwägung zwischen der landwirtschaftlichen und der ökologischen Aufwertung spielt vorliegend eine erhebliche Rolle. Die Ermittlung der Moorergänzungsflächen war erst im Frühling 2021 abgeschlossen (vgl. dazu die in der Beschwerdeschrift erwähnte Medienmitteilung der Baudirektion vom 6. April 2021 und den Bericht der Baudirektion vom 31. März 2021 "Bezeichnung und Sicherung der prioritären Potenzialflächen für Feuchtgebiete gemäss NaturschutzGesamtkonzept" [nachfolgend Bericht PPF]). Mit anderen Worten hatte die Baudirektion nicht nur den umstrittenen Einzelfall zu beurteilen, sondern dabei genügend den in allgemeiner Hinsicht weiterlaufenden Umsetzungsarbeiten zum Naturschutz-Gesamtkonzept Rechnung zu tragen. 2.7 Bei dieser besonderen Sachlage erscheinen weder die beiden angesprochenen mehrmonatigen Phasen, bei denen das Verfahren aus Sicht der Beschwerdeführerin inaktiv war, noch die Gesamtdauer des erstinstanzlichen Verfahrens nach der Rückweisung als übermässig lang. An diesem Ergebnis ändert es somit auch nichts, dass § 319 Abs. 1 PBG bloss eine zweimonatige Frist für die Behandlung nach der Vorprüfung vorsieht. Ebenso führt der Umstand, dass die Baudirektion mehrmals eine Verlängerung der mutmasslichen Behandlungsdauer mitteilen musste, nicht zur Annahme einer Rechtsverzögerung. Selbst unter Einbezug der Behandlungsdauer im ersten Rechtsgang ist der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist gewahrt. Insgesamt lässt sich festhalten, dass aufgrund der Umstände des Falls im Ergebnis ein früherer Entscheid vernünftigerweise nicht möglich war. Demzufolge dringt die Rüge der Verletzung des Beschleunigungsgebots nicht durch.

### **E. 3.1**

Unbestritten ist, dass die streitbetroffene Terrainveränderung der Baubewilligungspflicht unterliegt (§ 309 Abs. 1 lit. f PBG; vgl. VGr, 25. April 2019, VB.2017.00724, E. 3.2). Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung ist unter anderem, dass die Bauten oder Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG; SR 700]). Art. 16a Abs. 1 RPG stellt für die Frage der Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone darauf ab, ob die Bauten oder Anlagen für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Art. 34 Abs. 4 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) präzisiert diese Anforderung in folgender Hinsicht: Die Baubewilligung darf nur erteilt werden, wenn die Baute oder Anlage für die infrage stehende Bewirtschaftung nötig ist (lit. a), ihr am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b) und der landwirtschaftliche Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann (lit. c). Lenkender Massstab der in Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV verlangten Interessenabwägung bilden namentlich die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG. In die Abwägung einzubeziehen sind auch die spezialgesetzlich geschützten Interessen, wie jene zum Natur- und Heimatschutz (vgl. BGr, 19. September 2018, 1C\_233/2017, E. 6.3). Bei Terrainveränderungen sind insbesondere die Interessen der Erhaltung genügender Flächen geeigneten Kulturlands (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG) sowie des Landschafts-, Biotop- und Ortsbildschutzes (Art. 3 Abs. 2 lit. b und d RPG) zu berücksichtigen (VGr, 25. April 2019, VB.2017.00724, E. 3.4).

### **E. 3.2**

Terrainveränderungen in der Landwirtschaftszone sind zonenkonform, wenn nachhaltig eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung resultiert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (vgl. VGr, 28. November 2019, VB.2017.00242, E. 3.2). Primär geeignet für Terrainveränderungen zur landwirtschaftlichen Bodenaufwertung sind Standorte mit Böden, deren Aufbau bzw. Schichtung durch menschliche Eingriffe entstanden ist (VGr, 25. April 2019, VB.2017.00724, E. 3.2). Für solche Böden wird auch der Begriff "anthropogen" (verändert) verwendet; dazu gehört Kulturland, das mit alten Drainagesystemen versehen ist (vgl. Bericht PPF, Ziff. 2 S. 6 f.). Die landwirtschaftliche Notwendigkeit einer solchen Terrainveränderung muss klar ersichtlich sein und darf nicht als Vorwand für Abbau- oder Deponievorhaben dienen; dies bedingt Informationen über die derzeitige sowie die zukünftige Bewirtschaftung der betroffenen Parzellen (VGr, 28. November 2019, VB.2017.00242, E. 3.3 und 4.3.1).

### **E. 3.3**

Mit dem ökologischen Ausgleich soll fortschreitender biologischer Verarmung der Kulturlandschaft entgegengetreten werden. Eine bestimmte ökologische Anfangsqualität ist dabei im Prinzip nicht erforderlich, da der ökologische Ausgleich naturnahe Lebensräume erst neu schaffen oder verbessern soll (vgl. Nina Dajcar in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. A., Zürich etc. 2019, N. 25 zu Art. 18b NHG; BGr, 7. März 2019, 1C\_98/2018, E. 3.1). Massnahmen des ökologischen Ausgleichs lassen sich auf folgende gesetzliche Grundlagen stützen:

#### **E. 3.3.1**

Gemäss Art. 18b Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) haben die Kantone in intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen für ökologischen Ausgleich mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder mit anderer naturnaher und standortgemässer Vegetation zu sorgen (Satz 1). Dabei sind die Interessen der landwirtschaftlichen Nutzung zu berücksichtigen (Satz 2). Der ökologische Ausgleich bezweckt insbesondere, isolierte Biotope miteinander zu verbinden, nötigenfalls auch durch die Neuschaffung von Biotopen, die Artenvielfalt zu fördern, eine möglichst naturnahe und schonende Bodennutzung zu erreichen, Natur in den Siedlungsraum einzubinden und das Landschaftsbild zu beleben (Art. 15 Abs. 1 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz [NHV; SR 451.1]).

#### **E. 3.3.2**

Art. 103 KV verpflichtet den Kanton und die Gemeinden dazu, für die Erhaltung und den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt zu sorgen. Nach § 203 lit. g PBG gelten seltene oder vom Aussterben bedrohte Tiere und Pflanzen und die für ihre Erhaltung nötigen Lebensräume als Naturschutzobjekte. § 13 Abs. 1 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 (KNHV; LS 702.11) enthält Präzisierungen zur Umschreibung der Lebensräume für seltene oder bedrohte Tier- und Pflanzenarten oder -gesellschaften als Naturschutzobjekte. § 13 Abs. 2 KNHV bestimmt, dass als Naturschutzobjekte zudem Flächen bezeichnet werden können, welche dem ökologischen Ausgleich durch Vernetzung oder Wiederherstellung von Biotopen und Landschaften dienen sollen. Daher sind Gebiete oder Flächen, denen im bestehenden Zustand Biotop-Qualität im Sinne des NHG zukommt, zwingend zu schützen. Kommt einer Fläche hingegen zwar Regenerationspotenzial zu, fehlt es aber an der Biotop-Qualität, so ist nicht

zwingend die Unterschutzstellung verlangt (vgl. RB 1999 Nr. 131).

### **E. 3.4**

Wie Art. 16 Abs. 1 RPG zum Ausdruck bringt, dienen Landwirtschaftszonen nicht nur der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, sondern auch der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich. Im kantonalen Richtplan sind folgende Massnahmen aufgeführt: Der Kanton hat neben der Karte über die als Fruchtfolgeflächen (FFF) erfassten Flächen auch eine Karte der Bodenqualität zu führen, welche die für Kompensationsmassnahmen grundsätzlich infrage kommenden Böden mit Aufwertungspotenzial aufzeigt (Textteil Ziff. 3.2.3 lit. a). Ebenso hat der Kanton eine Potenzialkarte für die Umsetzung von Massnahmen für ökologische Aufwertung und ökologische Ersatzflächen zu führen; bei der Umsetzung von Massnahmen hat er sich am Naturschutz-Gesamtkonzept zu orientieren (Textteil Ziff. 3.6.3 lit. a). Mit Blick auf die Interessenabwägung namentlich zwischen der Bodenaufwertung und dem Naturschutz hat die Baudirektion die erwähnte Planungshilfe im Hinblick auf Bodenaufwertungen publiziert (vgl. oben E. 2.6). Zusätzlich hat die Baudirektion (wie ebenfalls in E. 2.6 erwähnt) den Bericht PPF veröffentlicht. Darin wird in allgemeiner Weise auf den im konkreten Fall relevanten Gegensatz zwischen dem Interesse an der landwirtschaftlichen Bodenaufwertung und dem Interesse an der Wiederherstellung von Moorbiotopen bzw. mindestens an der Potenzialerhaltung als Feuchtgebiet bei drainierten Böden eingegangen (Bericht PPF, Ziff. 2 S. 7). Beim umstrittenen Baugesuch sind diese gegensätzlichen Interessen gegeneinander abzuwägen.

### **E. 4.1**

Nach den Feststellungen der Vorinstanz sind die Flächen im Projektperimeter den landwirtschaftlichen Nutzungseignungsklassen (NEK) 5, 6, 7 und 9 zugeordnet (vgl. zu den NEK als Massstab für die FFF-Qualität den Bericht der Baudirektion "Kriterien für Fruchtfolgeflächen im Kanton Zürich", 2014, S. 1). Die Vorinstanz hält dafür, diese Flächen würden sich im Wesentlichen nur bedingt (NEK 6) oder nicht (NEK 7 und 9) als FFF eignen. Ein kleinerer Anteil erfüllt gemäss dem angefochtenen Entscheid die Kriterien der NEK 5 und ist entsprechend voll als FFF ausgewiesen. Der Perimeter befindet sich in einem ehemaligen Ried, das drainiert worden ist. Dem angefochtenen Entscheid liegt zugrunde, dass entsprechend der Anteil anthropogener Böden im Perimeter hoch ist. Gemäss der Vorinstanz sieht das Projekt vor, zugeführtes geeignetes Bodenmaterial bis auf eine Höhe von 5,4 m aufzutragen. Auch soll das bestehende Entwässerungssystem angepasst werden. Der gesamte Boden im Perimeter soll nach Durchführung der Bodenverbesserung eine pflanzennutzbare Gründigkeit von 60 cm aufweisen und die Anforderungen der NEK 5 erfüllen. Dabei soll die Befahrbarkeit verbessert und eine natürliche oberflächliche Entwässerung erreicht werden. Es ist unbestritten, dass die fraglichen Flächen bisher "konventionell" landwirtschaftlich (Wiesland und Ackerbau) bearbeitet worden sind. Weiter lässt sich den insoweit unwidersprochenen Angaben der Beschwerdeführerin entnehmen, dass beinahe der ganze Perimeter bei Einreichung des Baugesuchs in der im GIS aufgeschalteten Hinweiskarte über anthropogene Böden noch mit der Möglichkeit einer Bodenaufwertung verzeichnet war; im Laufe des Rechtsverfahrens wurde diese Karte aktualisiert bzw. geändert, weil das Gebiet in die neue, ebenfalls im GIS aufgeschaltete Hinweiskarte über prioritäre Potenzialflächen für Feuchtgebiete aufgenommen wurde. Diese Anpassung der öffentlich zugänglichen Hinweiskarten steht einer ergebnisoffenen Einzelfallprüfung nicht entgegen.

#### **E. 4.2.1**

Zur Unterstützung ihrer privaten Interessen am Bauvorhaben macht die Beschwerdeführerin geltend, das öffentliche Interesse an der landwirtschaftlichen Bodenaufwertung müsse vorrangig sein; nur so könne der Kanton Zürich das bundesrechtlich vorgesehene Kontingent an FFF sicherstellen. Sie rügt, diese Vorgabe sei heute nicht eingehalten. Der kantonale Richtplan rechne Flächen der NEK 6 hälftig bzw. bedingt als FFF an, obwohl diese die Qualitätskriterien des Sachplans Fruchtfolgeflächen vom 8. Mai 2020 (Sachplan FFF 2020) nicht erfüllen würden. Auch als FFF erfasste Flächen der NEK 4 würden teilweise aufgrund einer unzureichenden Gründigkeit von 30 bis 50 cm und eines Gefälles von bis zu 25 % Hangneigung Widersprüche zu den Qualitätskriterien des Sachplans FFF 2020 aufweisen. Ausserdem sei ein über die bestehende Reserve hinausgehender Verlust an FFF im Kanton Zürich absehbar, so für Gewässerrevitalisierungen, für Infrastrukturprojekte der Eisenbahnen und des Strassenbaus, aber auch für die künftige Wiederherstellung von Feuchtgebieten. Gemäss dem Bericht PPF lägen 182 ha vollwertige FFF und 424 ha bedingte FFF innerhalb der prioritären Potenzialflächen für Feuchtgebiete von kantonsweit 1'300 ha. Der Bericht komme zum Schluss, dass die Untersagung von Bodenaufwertungen und die Erschwerung von Werterhaltungsmassnahmen an bestehenden Drainagen auf prioritären Potenzialflächen für Feuchtgebiete dort langfristig zu einer Degradation der agronomischen Bodenqualität und damit zu einem Verlust an FFF führen könne (Bericht PPF, Ziff. 4.2.5 S. 13). Die Beschwerdeführerin kritisiert, es sei insbesondere nicht klar, wie ein Verlust an FFF bei den PPF kompensiert werden solle.

#### **E. 4.2.2**

Der Sachplan FFF 2020 sieht für den Kanton Zürich einen FFF-Mindestumfang von 44'400 ha vor (BBl 2020 5787); dieser Umfang entspricht jenem des früheren Sachplans FFF vom 8. April 1992 (BBl 1992 II 1649). Gemäss kantonalem Richtplan beläuft sich der Gesamtumfang an Fruchtfolgeflächen im Kanton auf rund 44'500 ha, wobei solche der NEK 6 nur zur Hälfte berücksichtigt werden (vgl. den vom Bundesrat am 29. April 2015 genehmigten Richtplan, Textteil Ziff. 3.2.2; dazu BBl 2015 3607 f.). Das Bundesamt für Raumentwicklung hat im dazugehörigen Prüfungsbericht vom 15. April 2015 festgehalten, das Vorgehen mit der gewichteten Anrechnung von Böden der NEK 6 als FFF sei aus Bundessicht gerechtfertigt. Nach den Feststellungen der Vorinstanz verfügte der Kanton Zürich auf diese Weise per Ende 2020 über 44'575 ha FFF.

#### **E. 4.2.3**

Soweit die Rügen der Beschwerdeführerin darauf hinauslaufen, dass die von der Vorinstanz geschützte Verweigerung der umstrittenen Baubewilligung zu einer Inanspruchnahme bzw. einem Verbrauch von FFF führe, kann einer solchen Argumentation nicht beigeplichtet werden. Die im Sachplan festgesetzten FFF-Kontingente sollen einen "Notvorrat an Boden" für die Ernährung in Krisenzeiten sicherstellen. Für die Anrechenbarkeit auf den kantonalen Mindestanteil ist daher entscheidend, ob die Bodenfruchtbarkeit langfristig erhalten bleibt und die Fläche in Notzeiten wieder intensiv bewirtschaftet werden könnte. Dies ist bei FFF, die einer Schutzzone mit extensiver landwirtschaftlicher Bewirtschaftung zugewiesen werden, der Fall. Anders ist die Situation zu bewerten, wenn landwirtschaftlicher Boden zerstört oder überflutet wird (vgl. BGr, 25. Januar 2022, 1C\_338/2021, E. 9.2). Streitgegenstand bildet vorliegend eine Terrainveränderung gemäss Baugesuch und die damit verbundene (teilweise) Schaffung von FFF als Änderung des bisherigen Zustands, hingegen nicht direkt eine Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Eignung des

Projektperimeters. Ein Entscheid über den ökologischen Ausgleich gemäss Art. 18b Abs. 2 NHG bzw. über die Bezeichnung eines Naturschutzobjekts zur Wiederherstellung eines Feuchtgebiets im Sinne von § 203 lit. g PBG in Verbindung mit § 13 Abs. 2 KNHV liegt nicht vor. Der angefochtene Entscheid führt unmittelbar weder zu einer Zerstörung noch zu einer Überflutung des Bodens, auch wenn die Flächen im Perimeter ohne Unterhalt der Drainageleitungen offenbar zunehmend vernässen. Vielmehr bleibt die landwirtschaftliche Eignung der Böden auch bei Abweisung des Baugesuchs erhalten. Inwieweit die Flächen im Perimeter als FFF einzustufen sind, muss folglich im vorliegenden Verfahren nicht beurteilt werden.

#### **E. 4.2.4**

Darüber hinaus vermag der Einwand, dass der kantonale Richtplan bei einer Überprüfung anhand der Qualitätskriterien gemäss dem Sachplan FFF 2020 behaupteterweise nicht mehr den FFF-Mindestumfang erfülle, der Beschwerdeführerin nicht weiterzuhelfen. Im vorliegenden Fall muss nicht vorfrageweise geprüft werden, inwiefern die Anrechnung von FFF-Flächen im geltenden Richtplan angesichts des Sachplans FFF 2020 weiterhin rechtskonform ist. Selbst wenn der Handlungsspielraum zur Gewährleistung des kantonalen FFF-Mindestanteils gering sein sollte, muss es zulässig sein, eine Bodenaufwertung und die dadurch ermöglichte Schaffung von FFF im Einzelfall – zur Bewahrung von Potenzialflächen für ökologischen Ausgleich bzw. für Feuchtgebiete – abzulehnen. Dies ändert nichts an der Pflicht des Kantons, sein FFF-Inventar zu bereinigen und die FFF gemäss den im Sachplan FFF 2020 vorgegebenen Qualitätskriterien neu auszuscheiden (vgl. dazu den Erläuterungsbericht Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundesamts für Raumentwicklung vom 8. Mai 2020, Ziff. 2.1 S. 8).

#### **E. 4.2.5**

Insgesamt ist den Rügen betreffend die Verletzung der Pflicht zur Erhaltung des kantonalen FFF-Mindestumfangs im vorliegenden Zusammenhang kein Erfolg beschieden. Immerhin ist anzuerkennen, dass das öffentliche landwirtschaftliche Interesse an der Bodenaufwertung zur Schaffung von FFF am betroffenen Standort hoch ist.

#### **E. 4.3.1**

Das Regenerationspotenzial des Projektperimeters als Feuchtgebiet wird von der Beschwerdeführerin nicht konkret bestritten. Gegen die öffentlichen Interessen an der Bewahrung dieses Regenerationspotenzials wendet die Beschwerdeführerin ein, es sei nie dargelegt worden, dass beim Perimeter seltene oder bedrohte Arten vorkämen. Für eine ökologische Vernetzungsfunktion sei dieser ungeeignet. Er grenze unmittelbar an Wohngebiet an, und in der Nähe befinde sich auch ein Schiessstand; der Scheibenstand mit entsprechenden Bodenbelastungen liege unmittelbar neben dem Perimeter. Die von der Vorinstanz erwähnten, bestehenden Feuchtgebiete von nationaler Bedeutung in der Umgebung würden durch Wald, Wohngebiete und Strassen vom Perimeter getrennt. Bei den gegebenen Distanzverhältnissen sei nicht nachvollziehbar, inwiefern der Perimeter dafür eine Vernetzungsfunktion einnehmen bzw. einen Trittstein bilden solle. Unter Hinweis auf den kantonalen Richtplan weist die Beschwerdeführerin ferner darauf hin, dass in der Nähe mittelfristig die Lückenschliessung bei der A53 (Oberlandautobahn) geplant sei. Im Übrigen würden bereits heute im Kanton Zürich 14 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche als Biodiversitätsflächen (BFF) bewirtschaftet. Dies sei das Doppelte von dem, was gemäss Art. 14 der Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Direktzahlungen an die

Landwirtschaft (DZV; SR 910.13) als minimaler BFF-Anteil vorgeschrieben sei. Im Umweltbericht Kanton Zürich 2018 werde dargelegt, dass viele dieser BFF-Flächen eine ungenügende Qualität aufweisen würden. Deshalb wirke sich der erreichte BFF-Anteil noch kaum positiv auf die Artenvielfalt aus (a.a.O., S. 48). Auch im vorliegenden Fall würden die falschen Flächen für Interessen des Naturschutzes herangezogen. Die Vorinstanz habe somit den Interessen des Naturschutzes ein zu grosses Gewicht eingeräumt.

#### **E. 4.3.2**

Im Textteil des kantonalen Richtplans (Ziff. 3.6.2 Abbildung 3.3) ist ein Schwerpunktgebiet mit Naturpotenzial für die Förderung von Mooren im Anschluss an den Greifensee, in Form eines unscharfen, ungefähr nach Südosten verlaufenden Korridors verzeichnet. Dieser führt zunächst etwa entlang dem Aabach (bzw. der Ustermer Aa) und dann in Richtung Moorlandschaft von nationaler Bedeutung "Wetzikon/Hinwil" (vgl. dazu Moorlandschaftsverordnung vom 1. Mai 1996 [SR 451.35], Anhang 1 Objekt Nr. 106). Der Projektperimeter befindet sich im westlichen Randbereich des Korridors dieses Schwerpunktgebiets. Ausserdem sollen gemäss Ziff. 3.6.1 des Richtplantexts Aufwertungen und Neuschaffungen von Lebensräumen in erster Linie angrenzend an bestehende Schutzobjekte und in den Schwerpunktgebieten sowie auf anthropogenen Böden oder Böden der NEK 7 bis 10 mit geeigneten Massnahmen erfolgen. Die Vorinstanz hat erwogen, der Perimeter weise eine Distanz von maximal 1,5 bis 2 km zu drei geschützten Feuchtgebieten von nationaler Bedeutung auf. Derartige Distanzen würden kein natürliches Ausbreitungshindernis darstellen, sodass dem Perimeter eine grosse Bedeutung als Trittstein zur Vernetzung dieser Naturschutzgebiete zukomme.

#### **E. 4.3.3**

Am nächsten beim Projektperimeter befindet sich das Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung "Isert-Weiher" (vgl. Amphibienlaichgebiete-Verordnung vom 15. Juni 2001 [AlgV; SR 451.34] Anhang 1, Objekt Nr. ZH322). Dieses Feuchtgebiet liegt wenige Meter neben dem Gossauerbach; der minimale Abstand von diesem Weiher zu dem südlich davon gelegenen Projektperimeter beträgt rund 200 m. Beim zweiten Feuchtgebiet handelt es sich um das Flachmoor und Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung "Seewadel" (vgl. Flachmoorverordnung vom 7. September 1994 [FlachmoorV; SR 451.33] Anhang 1, Objekt Nr. 236; AlgV Anhang 1, Objekt Nr. ZH310). Es liegt am Seewadelbach, der sich im Waldgebiet Tannenberg in den erwähnten Gossauerbach ergiesst, und ist rund 1 km in nordwestlicher Richtung vom betroffenen Perimeter entfernt. Das dritte Feuchtgebiet im Umfeld ist das östlich dieses Perimeters gelegene Hochmoor, Flachmoor und Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung "Ambitzgi-/Bönlerried" (vgl. Hochmoorverordnung vom 21. Januar 1991 [HochmoorV; SR 451.32] Anhang 1, Objekt Nr. 104; FlachmoorV Anhang 1, Objekt Nr. 57; AlgV Anhang 1, Objekt Nr. ZH975). Es ist Bestandteil der erwähnten Moorlandschaft Wetzikon/Hinwil (oben E. 4.3.2). In der Luftlinie beträgt die Distanz von dort zum Projektperimeter den von der Vorinstanz angeführten Wert von etwa 1,5 bis 2 km. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Gossauerbach bzw. der Frohbach als Zufluss im offen geführten Abschnitt bis weniger als 1 km an das Ambitzgi-/Bönlerried heranreicht. Zwischen diesem Bachlauf und dem Ambitzgi-/Bönlerried erstreckt sich zudem die ausgedehnte Waldfläche Alt-Hellberg; zwischen dem dortigen Waldrand und dem Frohbach macht die Distanz weniger als 500 m aus. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Objekte Isert-Weiher und Seewadel auf kantonalen Ebene mit Schutzverordnung der Baudirektion von 7. April 1995 als

Naturschutzgebiete mit überkommunaler Bedeutung in der Gemeinde Gossau unter Schutz gestellt worden sind. Das Ambitzgi-/Bönlerried gehört zum Naturschutzgebiet gemäss der Schutzverordnung der Baudirektion vom 13. März 1998 zum Schutz der Drumlinlandschaft Zürcher Oberland.

#### **E. 4.3.4**

Vorliegend braucht nicht erörtert zu werden, inwiefern eine erfolgreiche natürliche Ausbreitung von feuchtgebietstypischen Pflanzen und Tierarten über Distanzen von bis zu 2 km im Kulturland in allgemeiner Weise angenommen werden kann. In der von der Vorinstanz erwähnten Fachliteratur (Paquita Hoeck u. a., Fachbericht Populationsökologie, Zürich 2016, Ziff. 2.5.2 S. 50 f.) wird dargelegt, dass moortypische Tierarten wie Amphibien in der Kulturlandschaft über ein realistisches Ausbreitungspotenzial von 150 bis 500 m verfügen würden, auch wenn grössere Ausbreitungsdistanzen von 1 bis 2 km bei fehlenden Barrieren (wie grossen Flüssen, Strassen oder Siedlungen) möglich seien. Weiter seien bezeichnete naturwissenschaftliche Forschungen so zu interpretieren, dass Wald für die meisten Amphibienarten Lebensraum darstelle, somit durchlässig sei und keine oder kaum Barrierewirkung entfalte, im Gegensatz zu Siedlungen, Strassen oder intensivem Kulturland (vgl. auch die Distanzangaben für die Ausbreitung verschiedener Wildtierarten in dem von der Vorinstanz genannten Bericht von Patrik Wiedemeier/Ulrich Pfändler, Dispersionsdistanzen und Einbezug faunistischer Daten für Vernetzungskonzepte, 2003). Die Beschwerdeführerin geht auf diese Fachberichte nicht konkret ein. Sie bringt auch keine konkreten Anhaltspunkte für ihre Behauptung vor, wonach u.a. Wald ein natürliches Ausbreitungshindernis darstellen soll. Es ist folglich davon auszugehen, dass die Barrierewirkung von Wald bei der natürlichen Ausbreitung vernachlässigbar ist. Ebenso ist zu beachten, dass sehr kleine Gewässer wie Bäche wichtige Vernetzungs- und Wanderkorridore für zahlreiche Arten bilden (vgl. BGr, 13. Dezember 2019, 1C\_15/2019 E. 6.3.1, unter Hinweis auf Florian Altermatt, Die ökologische Funktion der Gewässerräume, URP 2020 S. 51 ff., 59). Eine solche Vernetzungsfunktion kann ohne Weiteres dem Gossauer- bzw. Frohbach und dem Seewadelbach zuerkannt werden.

#### **E. 4.3.5**

Die Baudirektion räumt ein, dass der Projektperimeter sich in der jetzigen Ausprägung und mit der heutigen Nutzung kaum für die Vernetzung von Mooren eigne. Ebenso ist es richtig, dass der Perimeter weder an eines der drei Schutzobjekte Isert-Weiher, Seewadel und Ambitzgi-/Bönlerried angrenzt noch zu ihnen geradezu benachbart ist. Die Distanzen zu diesen Schutzobjekten übersteigen aber (insbesondere bei Abzug der erwähnten Waldflächen und Bachläufe) nicht die Grössenordnung, bei der ein biologisches Vernetzungspotenzial mit diesen Schutzobjekten aufgrund der oben dargelegten naturwissenschaftlichen Fachannahmen noch als realistisch zu bewerten ist. Dies gilt namentlich für eine Vernetzung der bei diesen Schutzobjekten typischen Amphibien. Am stärksten erscheint die potenzielle Vernetzungsfunktion des Perimeters zum Isert-Weiher. Dort erstreckt sich die Naturschutzzone gemäss kantonaler Schutzverordnung über den eigentlichen Weiher hinaus nach Süden bis an den Waldrand. Daran schliesst ein über 100 m breiter Waldstreifen (Isertholz) auf dem Drumlin an und daraufhin Kulturland bis zum nordöstlichen Rand des Projektperimeters; es sind auch verschiedene Fuss- und Flurwege angelegt. Sogar die Gesamtdistanz von rund 200 m zwischen dem Isert-Weiher und dem Projektperimeter bewegt sich im unteren Bereich eines realistischen Ausbreitungspotenzials bei Kulturland, so dass diesem Vernetzungspotenzial ein hoher Wert zuzuerkennen ist.

Entgegen der Beschwerdeführerin wird deshalb eine Vernetzungsfunktion für Moore in der Umgebung und damit auch die Eignung als Moorergänzungsfläche nicht erheblich durch die gegebenen Distanzen beeinträchtigt. Hinzu kommt, dass auf der Südseite des Projektperimeters beim Siedlungsgebiet in der Erholungszone auf Kat.-Nr. 04 ein kleines Feuchtgebiet besteht, das die Beschwerdeführerin als kleinen Weiher bezeichnet. Auch wenn die Baudirektion auf das Vernetzungspotenzial bei dem dort gelegenen Feuchtgebiet nur ausweichend eingeht, ist es offensichtlich, dass sich der Ostteil des betroffenen Perimeters als ökologischer Trittstein zwischen diesem Feuchtgebiet und dem Isert-Weiher eignen könnte. Nicht nur ist dem Perimeter aufgrund seiner Beschaffenheit, Grösse und Lage die Eignung zur ökologischen Vernetzung mit bestehenden Feuchtgebieten zuzubilligen. Er befindet sich auch – wenn auch am Rande – im entsprechenden Schwerpunktgebiet des kantonalen Richtplans. Hinzu kommt, dass das Kulturland im Projektperimeter gemäss den Baugesuchsunterlagen bisher mindestens teilweise keine FFF-Qualität aufweist, sondern eine solche damit hergestellt werden soll. Auch insofern entspricht der Projektperimeter der Vorgabe in Ziff. 3.6.1 des Textteils des Richtplans, wonach Aufwertungen und Neuschaffungen von Lebensräumen in erster Linie auf anthropogenen oder nicht als FFF klassierten Böden erfolgen sollen (vgl. oben E. 4.3.2). Insgesamt ist das Regenerationspotenzial als Feuchtgebiet beim Perimeter aus Sicht des Naturschutzes und der Richtplanung von hoher Bedeutung für eine ökologische Vernetzung. Es ist nachvollziehbar, dass der Perimeter als Bestandteil der Potenzialflächen für Feuchtgebiete mit hoher Priorität betrachtet wird. Ob er dabei sogar der ersten Priorität zuzuweisen ist, braucht im vorliegenden Zusammenhang nicht geprüft zu werden (vgl. auch unten E. 4.4).

#### **E. 4.3.6**

Die von der Beschwerdeführerin erwähnte Schiessanlage auf der Ostseite des Perimeters umfasst einen Scheibenstand, der im Kataster der belasteten Standorte als sanierungsbedürftig eingetragen ist. Die Sanierungsbedürftigkeit kann Fragen der Grundwasserqualität im Projektperimeter aufwerfen; diese stehen aber einer Eignung für Zwecke des Naturschutzes nicht grundlegend entgegen. Diesen Fragen braucht somit vorliegend nicht nachgegangen zu werden. Sodann ist es – wie die Vorinstanz erwogen hat – nachvollziehbar, wenn die Baudirektion auf der tatsächlichen Ebene darlegt, dass der Schiessbetrieb nur geringe Auswirkungen für das Gedeihen moortypischer Arten von Pflanzen und zahlreichen Kleintieren im Perimeter hätte. Lediglich störungsempfindliche Arten wie gewisse Brutvögel würden durch den Schiessbetrieb beeinträchtigt. Die Beschwerdeführerin tut keine konkreten Anhaltspunkte dar, um diese Fachaussagen zu widerlegen. Auch in dieser Hinsicht wird die hohe Bedeutung des Regenerationspotenzials als Feuchtgebiet beim Perimeter nicht beeinträchtigt.

#### **E. 4.3.7**

Weiter trifft es zu, dass im kantonalen Richtplan eine Linienführung für die Lückenschliessung bei der Oberlandautobahn mit einem Tunnel östlich in der Nähe des Projektperimeters vorgesehen ist. Es kann davon ausgegangen werden, dass entsprechende Tunnelbauten in einer Art und Weise erstellt werden, die mit dem Regenerationspotenzial als Feuchtgebiet beim Perimeter vereinbar ist. Hinzu kommt, dass der Bundesrat am 26. Januar 2022 beschlossen hat, die Lückenschliessung bei der Oberlandautobahn in das Strategische Entwicklungsprogramm Nationalstrassen unter Offenhaltung einer Variante mit einem weiter östlich gelegenen Tunnel aufzunehmen (<https://www.astra.admin.ch>, unter

Themen/Nationalstrassen/Weiterentwicklung des Nationalstrassennetzes/Faktenblatt 6; besucht am: 12. Mai 2022). Angesichts dieses Planungsstands ist es umso weniger gerechtfertigt, wegen des Nationalstrassenprojekts eine Beeinträchtigung der hohen Bedeutung des Regenerationspotenzials als Feuchtgebiet anzunehmen.

#### **E. 4.3.8**

Da die Bedeutung des Regenerationspotenzials als Feuchtgebiet aus Sicht des Naturschutzes und der Richtplanung beim Projektperimeter hoch ist, besteht ebenfalls ein hohes öffentliches Interesse mindestens an der Bewahrung dieses Regenerationspotenzials. Das Gewicht dieses öffentlichen Interesses wird am betroffenen Standort nicht gemindert, wenn mit anderweitigen Biodiversitätsflächen der vorgeschriebene BFF-Anteil kantonsweit überschritten sein sollte. Zusammengefasst erweisen sich die Vorbringen der Beschwerdeführerin, die sich gegen die öffentlichen Interessen an der Bewahrung des Regenerationspotenzials beim Perimeter als Feuchtgebiet richten, als nicht stichhaltig.

#### **E. 4.4**

Wie dargelegt (vgl. oben E. 4.2.5 und 4.3.8), sind sowohl das öffentliche landwirtschaftliche Interesse – das sich parallel zu den privaten Interessen der Beschwerdeführerin verhält – für das Bauvorhaben als auch die dagegen gerichteten öffentlichen Interessen des Naturschutzes und der Raumplanung hoch. Bei einer Gesamtabwägung ist an den anthropogenen Charakter der Böden im Projektperimeter zu erinnern. Die ursprüngliche Beschaffenheit als Riedland wurde in der Vergangenheit durch die bestehenden Drainageleitungen bereits verändert, um die landwirtschaftliche Nutzbarkeit zu verbessern. Trotz der damaligen Veränderung ist das Regenerationspotenzial als Feuchtgebiet langfristig erhalten geblieben. Bei diesem Perimeter ist es aufgrund der hohen Bedeutung für eine allfällige ökologische Vernetzung wesentlich, dass mindestens dieses Regenerationspotenzial nicht nachteilig beeinflusst wird. Es ist zu vermeiden, dass durch weitere Eingriffe dort eine zusätzliche Erschwerung oder gar eine Verunmöglichung einer allfälligen künftigen Regeneration als Feuchtgebiet erfolgt. In diesem Umfang vermögen die öffentlichen Interessen des Naturschutzes und der Raumplanung am gegebenen Standort die gegenteiligen öffentlichen landwirtschaftlichen Interessen zu überwiegen. Ein solches Ergebnis der Interessenabwägung ist mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) vereinbar. Für die betroffenen Grundeigentümer, mit deren Zustimmung die Beschwerdeführerin das Baugesuch gestellt hat, ist es zumutbar, dass die landwirtschaftliche Nutzbarkeit der Böden im ganzen Perimeter auf den Zustand beschränkt bleibt, wie er sich auf der Grundlage eines Drainagesystems unter Erhaltung des Regenerationspotenzials als Feuchtgebiet ergibt; bereits dieser bestehende Ausgangszustand ermöglicht grundsätzlich eine bestimmungsgemässe und wirtschaftlich gute Nutzung. Es ist nicht auszuschliessen, dass die künftige Neuschaffung eines Naturschutzgebiets (wie eines Feuchtgebiets) im Perimeter sich nur auf einer Teilfläche als verhältnismässig erweisen könnte. Dennoch ist es auch im Hinblick darauf erforderlich, dass im ganzen Perimeter das Regenerationspotenzial als Feuchtgebiet für die Erfüllung einer allfälligen mindestens hydrologischen Pufferfunktion erhalten bleibt. Insoweit ist von Bedeutung, dass die Böden im Perimeter weitgehend durch ein zusammenhängendes Drainagesystem verbunden sind.

#### **E. 4.5**

Die Terrainveränderung bzw. Bodenaufwertung gemäss dem umstrittenen Bauvorhaben betrifft u. a. Veränderungen bei der Bodenbeschaffenheit, beim Bodenaufbau und beim Entwässerungssystem (vgl. oben E. 4.1). In der erstinstanzlichen Verfügung der Baudirektion wurde festgehalten, dass bei Realisierung dieses Bauvorhabens eine künftige Inwertsetzung als Feuchtgebiet verunmöglicht wäre. Diese Annahme liegt auch dem angefochtenen Entscheid zugrunde. Die Beschwerdeführerin hat weder vor der Vorinstanz noch vor Verwaltungsgericht konkret in Abrede gestellt, dass ihr Bauvorhaben nachteilig für die Bewahrung des Regenerationspotenzials als Feuchtgebiet ist. Insbesondere legt sie nicht dar, inwiefern die Einhaltung von Richtlinien für Bodenrekultivierungen eine genügende Erhaltung des Regenerationspotenzials für Feuchtgebiete sicherstellen würde. Unter diesen Umständen stehen überwiegende Interessen des Naturschutzes und der Raumplanung dem Bauvorhaben entgegen (Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV). Daher ist auch die Zonenkonformität gemäss Art. 16a in Verbindung mit Art. 22 RPG zu verneinen. Ebenso ist, wie bereits die Baudirektion in der erstinstanzlichen Verfügung erwogen hat, die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG für dieses Bauprojekt ausgeschlossen. Damit kann offenbleiben, ob der Bewilligungsfähigkeit weitere Gründe – wie solche des Landschaftsschutzes – entgegenstehen.

#### **E. 4.6**

Zusammengefasst sind die materiell-rechtlichen Rügen der Beschwerdeführerin unbegründet. Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, auf die Anträge der mitbeteiligten Gemeinde einzugehen. Allerdings ist anzumerken, dass die Aufnahme in die Hinweiskarte über prioritäre Potenzialflächen für Feuchtgebiete wie auch die Verweigerung der Baubewilligung für eine landwirtschaftliche Bodenaufwertung bei einer solchen Potenzialfläche – wie im vorliegenden Fall – an sich nichts an der Unterhaltspflicht für die bestehenden Drainageleitungen (vgl. § 145 des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes vom 2. September 1979 [LS 910.1]) ändert. Soweit sich aus den Ausführungen in Ziff. 4.2.2 des Berichts PPF etwas anderes ergeben sollte, könnte dem nicht zugestimmt werden.

#### **E. 5**

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Gemäss § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG tragen die Verfahrensbeteiligten die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen. Ergänzend zum Unterliegerprinzip kommt, unabhängig vom Ausgang des Verfahrens, das Verursacherprinzip zum Zug (Plüss, § 13 N. 59). Infolge des vorstehend in den Erwägungen festgehaltenen, vorinstanzlichen Verfahrensmangels bei der Prüfung der Rechtsverzögerungsrügen der Beschwerdeführerin (vgl. oben E. 2.2.2) ist in Anwendung des Verursacherprinzips ein Drittel der Kosten des vorliegenden Verfahrens dem Baurekursgericht zu überbinden. Die übrigen Verfahrenskosten sind angesichts des Unterliegens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Mangels Obsiegens steht ihr auch keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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