

BRGE III Nr. 0113/2014 vom 3. September 2014 in BEZ 2015 Nr. 5

Die kommunale Baubehörde und die Baudirektion verweigerten die Bewilligung für die Herrichtung einer befestigten Lagerfläche und eines Absetzbeckens in einem bestehenden, mit einem Gestaltungsplan erfassten Kies- und Betonwerk im Perimeter der Verordnung zum Schutz des Greifensees.

Aus den Erwägungen:

2. Das Baugrundstück Kat.-Nr. 1 liegt im Perimeter des privaten Gestaltungsplans «Kies- und Betonwerk R.», der vom Regierungsrat am 12. April 1995 mit Beschluss Nr. 1053/1995 genehmigt wurde (nachfolgend: Gestaltungsplan). Die zur Befestigung vorgesehene Fläche samt Absetzbecken befindet sich im «Depotbereich I», in welchem die Lagerung von Kies- und Rohmaterial, Humus und Aushub auf einer Grundfläche von maximal 4600 m² sowie im Umfang von maximal 28 000 m³ zulässig ist (Art. 7 der Vorschriften zum Gestaltungsplan).

Das Baugrundstück liegt überdies im Perimeter der Verordnung zum Schutz des Greifensees vom 3. März 1994 (nachfolgend: Schutzverordnung), und zwar in der Landschaftsschutzzone IIIA (Ziff. 4.3 der Schutzverordnung). Nordwestlich der Landschaftsschutzzone IIIA – ausserhalb des Baugrundstücks – befindet sich die Naturschutzzone I «S.» (Ziff. 4.1 der Schutzverordnung).

3. Die kommunale Vorinstanz erachtet das geplante Bauvorhaben in der Verfügung vom 14. Februar 2014 als bewilligungsfähig, soweit es ihren Zuständigkeitsbereich – sprich die Frage der Gestaltungsplankonformität – betreffe. Betonabbruch sowie Tonziegel gehörten zu den anerkannten Rohmaterialien für Recyclingbeton; die Befestigung des Bodens sei für die zonenkonforme Lagerung dieser Materialien aus gewässerschutzrechtlichen Gründen überdies notwendig.

Angesichts der Verweigerungen der Baudirektion sei dem Bauvorhaben im Sinne des Koordinationsgebots aber die Bewilligung zu verweigern.

4.1 Die Zuständigkeit des Amts für Landschaft und Natur (ALN) zur Überprüfung des Bauprojekts «im Bereich eines überkommunalen Naturschutzobjekts» begründet die Baudirektion in der Verfügung vom 1. Oktober 2013 wie folgt:

Das Baugrundstück befinde sich im Nahbereich der Zone I (Naturschutzzone S.) gemäss der Schutzverordnung. Gemäss Ziff. 1.4.2 des Anhangs zur Bauverfahrensordnung (BVV) prüfe das ALN, ob eine naturschutzrechtliche Bewilligung für Bauten und Anlagen im Bereich von Lebensräumen geschützter Pflanzen und Tiere erteilt werden könne.

Die Verweigerung der entsprechenden Bewilligung wird in der genannten Verfügung folgendermassen begründet:

Das Naturschutzziel für das Gebiet S. bestehe in der Erhaltung und Förderung dynamischer Kiesgrubenfolgebiotope mit extensiv genutzten Umgebungsbereichen mit Ruderal- und (Feucht-)wiesencharakter. Das Gebiet sei Lebensraum und Potenzialgebiet für Gelbbauchunke, Laubfrosch, Geburtshelferkröte, Ringelnatter, Zauneidechse, Rohrammer und Teichrohrsänger sowie im Winter für Durchzügler und Wintergäste bei den Vögeln. Eine Nutzungsintensivierung hätte zusätzliche negative Auswirkungen auf die angrenzende Naturschutzzone (u.a. Lärm, Bewegungen und Staub) und sei deshalb mit den Schutzzielen nicht vereinbar.

Es folgt eine Überprüfung des Bauvorhabens auf seine Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Gestaltungsplans. Das ALN verneint diese und schliesst: «Erweist sich das Vorhaben aber bereits als nicht gestaltungsplankonform, rechtfertigt sich die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Schutzverordnung umso weniger.»

4.2 Die Rekurrentin macht zusammengefasst geltend, zunächst lasse sich aus Ziff. 1.4.2 des Anhangs zur BVV gar keine Zuständigkeit des ALN zur naturschutzrechtlichen Überprüfung des Bauprojekts ableiten. Gemäss der erwähnten Bestimmung sei die Zuständigkeit gegeben einerseits im Nahbereich von Ufervegetation – was hier unstrittig kein Thema sei – und andererseits «im Bereich von Lebensräumen geschützter Pflanzen und Tiere, soweit bekannt». Die in diesem Zusammenhang erwähnte Naturschutzzone I (S.) gemäss Schutzverordnung liege ausserhalb des Baugrundstücks und ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters. *Dort* möge Lebensraum für schützenswerte Tiere aller Art bestehen. Der Gestaltungsplan diene hingegen nicht der Erhaltung und Förderung dynamischer Kiesgrubenbiotope, sondern verfolge andere Zwecke, nämlich die in Art. 4 der Vorschriften zum Gestaltungsplan genannten. Das ALN habe, indem es sich eine Beurteilung gemäss Ziff. 1.4.2 des Anhangs zur BVV angemasst habe, in Unzuständigkeit gehandelt. Dies auch in einer zweiten Hinsicht, nämlich insoweit, als das ALN das Bauvorhaben zusätzlich auf seine Vereinbarkeit mit dem Vorschriften des Gestaltungsplans überprüft und diese verneint habe. Für die Überprüfung der Gestaltungsplankonformität sei allein

die kommunale Baubehörde zuständig, welche diese mit Recht bejaht habe. Die vom ALN in Unzuständigkeit vorgenommene gestaltungsplanrechtliche Prüfung des Bauvorhabens sei im Übrigen auch inhaltlich unzutreffend.

4.3 In der Vernehmlassung erklärt die Baudirektion ergänzend, das ALN sei zur Beurteilung gestützt auf Ziff. 1.4.2 des Anhangs zur BVV auch deshalb zuständig, weil das Areal des Kies- und Betonwerks und damit das Baugrundstück selbst Lebensraum unter anderem der Zauneidechse und von Amphibien sei. Das ergebe sich zum einen aus der sehr guten Lebensraumeignung des Areals für diese Arten und zum anderen für die Zauneidechse aus eigener Beobachtung sowie für die Amphibien (Gelbbauchunke, Laubfrosch) durch dokumentierte Beobachtungsdaten.

Sodann sei auch eine Zuständigkeit gestützt auf Ziff. 1.4.1 des Anhangs zur BVV gegeben, weil die Nutzungsintensivierung zusätzliche negative Auswirkungen auf die angrenzende Naturschutzzone S. hätte.

4.4 Die Rekurrentin repliziert, in der angefochtenen Verfügung habe sich die Baudirektion einzig auf die Naturschutzzone S. bezogen, welche unstrittig ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters liege. Neu führe sie an, dass auch das Gestaltungsplangebiet selbst einen Lebensraum für geschützte Tiere und Pflanzen darstelle. Hiervon sei in den Vorschriften zum Gestaltungsplan jedoch keine Rede. Der kommunale Gesetzgeber habe insoweit eine Wertung vorgenommen, als er in Art. 4 der Vorschriften zum Gestaltungsplan den Zweck desselben anderweitig umschrieben habe. Der Gestaltungsplan und seine Bestandteile seien vom Regierungsrat auf seine Vereinbarkeit gerade auch mit der Schutzverordnung geprüft und genehmigt worden. Die Schutzverordnung werde im Gestaltungsplan selbst ausdrücklich als ergänzendes Recht bezeichnet, welches nur dann gelte, wenn die Vorschriften zum Gestaltungsplan nichts Abweichendes bestimmten (Art. 3 der Vorschriften zum Gestaltungsplan). Exakt dies sei aber vorliegend der Fall. Es gehe nun nicht an, ein gestaltungsplankonformes Bauvorhaben wegen einiger angeblich im Bereich des Kies- und Betonwerks beobachteter Zauneidechsen oder Amphibien zu verweigern, zumal innerhalb des Gestaltungsplanperimeters nie ein naturschutzrechtliches Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. g PBG ausgeschieden worden sei.

5.1 Das ALN ist gemäss Anhang zur BVV als beantragende sowie als zum Entscheid zuständige Stelle vorgesehen

1.4 im Bereich von Natur- und Heimatschutzobjekten

1.4.1 im Geltungsbereich einer überkommunalen Schutzanordnung oder im Geltungsbereich eines überkommunalen Inventars betreffend

1.4.1.1 Naturschutz (inkl. Bundesinventare der Hoch- und Flachmoore und der Auengebiete)

sowie

1.4.2 im Nahbereich von Ufervegetation und im Bereich von Lebensräumen geschützter Pflanzen und Tiere, soweit bekannt.

Es ist zunächst die Zuständigkeit gemäss Ziff. 1.4.1.1 des Anhangs zur BVV zu prüfen (nachfolgend Ziff. 5.2.- 5.3.), hernach jene gemäss dessen Ziff. 1.4.2 (nachfolgend Ziff. 5.4.).

5.2 Unstreitig ist die Schutzverordnung Greifensee eine Schutzmassnahme (in Form einer Verordnung gemäss § 205 lit. b PBG) und daher eine überkommunale Schutzanordnung im Sinne von Ziff. 1.4.1 des Anhangs zur BVV. Unter Schutz gestellt werden der Greifensee, seine Ufer und die umgebende Landschaft (Ziff. 1 der Schutzverordnung). Die Aufteilung des Schutzgebiets in verschiedene Zonen gemäss Ziff. 2 der Schutzverordnung zeigt, dass mit der Schutzverordnung *unter anderem* Naturschutz beabsichtigt wird, indem explizit Naturschutzzonen (Zone I) sowie Naturschutzumgebungszonen (Zonen II A und II D) ausgeschieden worden sind. Nur insoweit betrifft die Schutzverordnung – spezifisch – den Naturschutz im Sinne von Ziff. 1.4.1.1 des Anhangs zur BVV. Das ergibt sich auch offenkundig aus der Umschreibung der Schutzziele der Naturschutzzone und der Naturschutzumgebungszonen in Ziff. 3 der Schutzverordnung. In diesen beiden Zonentypen bestünde daher fraglos eine Zuständigkeit des ALN gestützt auf Ziff. 1.4.1.1 des Anhangs zur BVV zur Überprüfung eines Bauvorhabens auf seine Vereinbarkeit mit dem Naturschutz.

Die Schutzverordnung unterteilt das zu schützende Gebiet weiter in Landschaftsschutzzonen (Zonen III A und III B), eine Obstgartenschutzzone (Zone III C), Waldschutzzonen (Zonen IV A, IV B und IV C), See- und Uferschutzzonen (Zonen V A, V B und V C), Erholungszonen (Zonen VI A und VI B) sowie eine Siedlungsrandzone (Zone VII). Mit diesen Zonen werden andere als naturschutzrechtliche Zwecke verfolgt, wie die spezifischen Umschreibungen dieser Zonen in Ziff. 3 der Schutzverordnung aufzeigen. So dient etwa die Landschaftsschutzzone – in welcher wie erwähnt das Baugrundstück liegt – der ungestörten Erhaltung der landschaftlichen Eigenart und Vielfalt des Gebiets.

Eine Zuständigkeit zur naturschutzrechtlichen Überprüfung eines Bauvorhabens durch das ALN in einer Zone, welche nicht dem Naturschutz, sondern, wie vorliegend die Landschaftsschutzzone, explizit dem Landschaftsschutz dient, lässt sich gestützt auf Ziff. 1.4.1.1 des Anhangs zur BVV nicht begründen. Konsequenterweise würde dies nämlich bedeuten, dass in allen (verschiedenartigen und verschiedene Schutzziele verfolgenden) Zonen gemäss Schutzverordnung eine Kompetenz zur naturschutzrechtlichen Überprüfung jedwelcher Bauvorhaben anzunehmen wäre, nur weil in der Schutzverordnung – nebst vielen anderen Zonen – *auch* Naturschutzzonen und Naturschutzumgebungszonen ausgeschieden worden sind. Die Unterteilung der Schutzzonen nach ihren verschiedenen Zwecken hätte sich erübrigt, wenn mit allen Zonen naturschutzrechtliche Zwecke verfolgt worden wären. Die Bejahung einer Zuständigkeit gemäss Ziff. 1.4.1.1 des Anhangs zur BVV zur naturschutzrechtlichen Überprüfung aller Bauvorhaben in anderen als Naturschutz- und Naturschutzumgebungszonen brächte eine angesichts des klaren (und engen)

Wortlauts der Zuständigkeitsnorm («Naturschutz») rechtsstaatlich nicht hinnehmbare Ausuferung mit sich. Aufgrund von Ziff. 1.4.1.1 des Anhangs zur BVV besteht daher keine Zuständigkeit des ALN zur naturschutzrechtlichen Überprüfung eines in der Landschaftsschutzzone projektierten Bauvorhabens.

5.3 Diese Auffassung scheint auch beim Verfassen der Vernehmlassung in Betracht gezogen worden zu sein, wird die aus Ziff. 1.4.1.1 des Anhangs zur BVV abgeleitete Zuständigkeit doch – zusätzlich und neu – damit begründet, dass das Bauvorhaben eine Nutzungsintensivierung mit sich bringe, welche negative Auswirkungen auf die angrenzende Naturschutzzone S. habe, und aus *diesem* Grunde eine naturschutzrechtliche Überprüfungszuständigkeit anzunehmen sei.

Eine solche Auslegung strapazierte den Wortlaut von Ziff. 1.4.1.1 des Anhangs zur BVV jedoch in höchstem Masse. Sie bedeutete für jede Bauherrschaft eine im (punkto Abgrenzung völlig unklaren) Umfeld von Naturschutzzonen nicht vorhersehbare, zusätzliche naturschutzrechtliche Bewilligungspflicht eines Bauvorhabens, was höchst fragwürdig erschiene. Die solcherart begründete Zuständigkeit wäre umso problematischer, als dass die Schutzverordnung wie bereits erwähnt gerade auch den Typus der Naturschutzumgebungszonen definiert (Zonen II A und II D). Die Naturschutzumgebungszonen dienen ausdrücklich der Sicherung der Naturschutzzone vor unerwünschten Einwirkungen sowie dem Schutz der Landschaft und der Erhaltung eines ausreichenden Lebensraumes für gefährdete Arten der Übergangsgebiete zwischen intensiv genutzter Umgebung und der Naturschutzzone (Ziff. 3 der Schutzverordnung). Damit dienen Naturschutzumgebungszonen exakt dem Zweck, welchen die Baudirektion vorliegend zur Begründung der Zuständigkeit angrenzend an eine Naturschutzzone geltend macht. Das Bauvorhaben befindet sich jedoch wie erwähnt in einer Landschaftsschutzzone; nicht in einer Naturschutzzone, ja nicht einmal in einer Naturschutzumgebungszone. Die explizite Festlegung von Naturschutzumgebungszonen wäre nachgerade überflüssig, liesse sich die naturschutzrechtliche Zuständigkeit gemäss Ziff. 1.4.1.1 des Anhangs zur BVV mit der Argumentation der Baudirektion doch nach Belieben in andere Zonen im Umfeld von Naturschutzzonen ausweiten.

Zusammengefasst besteht aufgrund von Ziff. 1.4.1.1 des Anhangs zur BVV auch keine Zuständigkeit des ALN zur naturschutzrechtlichen Überprüfung eines Bauvorhabens auf einem Grundstück, das zwar an eine Naturschutzzone angrenzt, ohne jedoch wenigstens in einer Naturschutzumgebungszone gemäss Schutzverordnung gelegen zu sein.

5.4 Soweit sich die Baudirektion zur Begründung einer naturschutzrechtlichen Überprüfungskompetenz des ALN schliesslich auf Ziff. 1.4.2 des Anhangs zur BVV beruft, kann auch dieser Ansicht nicht gefolgt werden.

Selbstverständlich ist nicht ausgeschlossen, dass auch auf dem Baugrundstück bereits Zauneidechsen und Amphibien gesichtet worden sein mögen. Zu erwähnen ist jedoch bereits an dieser Stelle, dass die behauptete

Eigenbeobachtung (Zauneidechsen) respektive die angeblich vorhandenen dokumentierten Beobachtungsdaten (Amphibien) mit nichts belegt worden sind.

Zu fordern wäre jedoch ohnehin eine in rechtliche Gefässe gekleidete, spezifische Sicherung des Lebensraums dieser Tiere, um eine Zuständigkeit gemäss Ziff. 1.4.2 des Anhangs zur BVV zu begründen. Das PBG sähe hierfür explizit die Möglichkeit einer Schutzmassnahme im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. g PBG vor. Eine solche das Baugrundstück beschlagende Schutzmassnahme zum Schutz von Zauneidechsen oder Amphibien existiert unstreitig nicht. Liesse sich allein aufgrund einer (wie erwähnt mit nichts belegten) Beobachtung von schutzwürdigen Tieren eine Zuständigkeit gestützt auf Ziff. 1.4.2 des Anhangs zur BVV begründen, wäre auch dies eine rechtsstaatlich kaum hinnehmbare Beeinträchtigung der Vorhersehbarkeit der bei einem Bauprojekt erforderlichen Bewilligungen. Mit anderen Worten könnte so ein jedes Bauprojekt einer naturschutzrechtlichen Prüfung durch das ALN allein gestützt auf die behauptete Beobachtung von schutzwürdigen Tierarten und die dann hieraus abgeleitete Zuständigkeit unterzogen (und, wie vorliegend, verweigert) werden. Es wäre äusserst schwierig zu vermitteln, weshalb bei einer derart leicht zu begründenden Kompetenzattraktion die Festsetzung von Schutzmassnahmen im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. g PBG überhaupt noch erforderlich sein sollte.

Zusammengefasst existiert keine den Lebensraum geschützter Pflanzen und/oder Tiere beinhaltende definitive (oder nur schon vorsorgliche, vgl. § 209 f. PBG) Schutzmassnahme, von der das Baugrundstück erfasst würde. Selbst wenn man eine solche Schutzmassnahme – welche Ansicht hier klar verworfen wird – nicht für erforderlich hielte, um eine naturschutzrechtliche Zuständigkeit gemäss Ziff. 1.4.2 des Anhangs zur BVV zu begründen, wären die behauptete Eigenbeobachtung respektive die angeblich vorhandenen Fremdbeobachtungsdaten wenigstens in irgendeiner Form auszuweisen.

Damit lässt sich auch keine Zuständigkeit zur naturschutzrechtlichen Überprüfung des Bauprojekts gestützt auf Ziff. 1.4.2 des Anhangs zur BVV begründen.

5.5 Bei diesem Ergebnis erübrigt sich die Prüfung der Frage, inwiefern eine – vorliegend wie gezeigt bereits im Grundsatz nicht vorhandene – naturschutzrechtliche Überprüfungscompetenz überhaupt noch zur Verweigerung des Bauvorhabens aus naturschutzrechtlichen Gründen führen könnte, wenn doch ein zeitlich jüngerer und spezifischer Gestaltungsplan existiert, bei dessen Ausarbeitung offenkundig auch die Anliegen des Naturschutzes mit eingeflossen sind. Der Gestaltungsplan wurde im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nämlich im Detail auf seine Vereinbarkeit mit den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes überprüft. Die Genehmigung erfolgte denn auch nicht etwa vorbehaltlos durch die Baudirektion im Sinne von § 2 lit. b PBG, sondern unter Anbringung eines (heimatschutzrechtlichen und deshalb vorliegend nicht sachrelevanten) Genehmigungsvorbehaltes durch den Regierungsrat im Sinne von § 2 lit. a PBG. Die natur- und heimatschutzrechtlichen Aspekte waren klarerweise bereits Gegenstand des Festsetzungsverfahrens, und die Interessenabwägung zwischen ersteren einerseits und den betrieblichen Bedürfnissen der Rekurrentin andererseits wurde mit der

Genehmigung des Gestaltungsplans rechtskräftig fixiert. Wäre beim Erlass des Gestaltungsplans nach Ansicht der kantonalen Genehmigungsinstanz beispielsweise dem Schutz von Zauneidechsen und Amphibien im Depotbereich I zu wenig Beachtung geschenkt worden, hätte dem im Rahmen des Genehmigungsverfahrens mit entsprechenden Vorbehalten begegnet werden können. Das geschah jedoch nicht. Insofern kann es nun nicht angehen, bei jedem Bauvorhaben im Perimeter des Gestaltungsplans kantonale Zuständigkeiten – ob naturschutzrechtlicher oder anderer Art – unbesehen des Vorhandenseins eines von kantonalen Instanzen bereits überprüften und genehmigten Gestaltungsplans wahrzunehmen. Eine solche Prüfungspraxis liefe letztlich auf ein stets wiederkehrendes In-Frage-Stellen des Gestaltungsplans hinaus, was mit dessen Sinn und Zweck diametral in Widerspruch stünde und deutlich gegen das Gebot der Rechtssicherheit verstiesse. Die Zuständigkeit zur Überprüfung eines Bauvorhabens auf seine Gestaltungsplankonformität liegt einzig bei der kommunalen Baubehörde. Zumindest solange deren Entscheid vertretbar erscheint und nicht in krasser Art und Weise übergeordneten Interessen (des Natur- und Heimatschutzes oder weiteren) zuwiderläuft, rechtfertigt sich eine zurückhaltende Wahrnehmung kantonaler Bewilligungszuständigkeiten, deren zu Grunde liegendem Sachgegenstand bereits bei der Interessenabwägung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens Beachtung geschenkt worden ist. Von einer solchen Zurückhaltung ist vorliegend nichts zu erkennen; vielmehr masst sich das ALN in offensichtlicher Unzuständigkeit gar eine detaillierte Überprüfung des Bauvorhabens auf seine Gestaltungsplankonformität hin an, wie den Erwägungen in der angefochtenen Verfügung zu entnehmen ist.

5.6 Zusammengefasst bedarf das Bauprojekt keiner naturschutzrechtlichen Bewilligung gestützt auf Ziff. 1.4.1.1 oder Ziff. 1.4.2 des Anhangs zur BVV.

Dispositivziffer I der Verfügung der Baudirektion ist daher in diesbezüglicher Gutheissung des Rekurses aufzuheben.

6.1 Das Amt für Raumentwicklung (ARE) begründet die landschaftsschutzrechtliche Bauverweigerung in der angefochtenen Verfügung einzig mit der seiner Ansicht nach mangelnden Gestaltungsplankonformität des Bauvorhabens. Anders als die kommunale Vorinstanz hält das ARE dafür, dass Art. 7 der Vorschriften zum Gestaltungsplan nur die Lagerung von Rohmaterial, das aus der Kiesgrube selbst stamme, zulasse, nicht aber die Lagerung von Betonabbruch und Tonziegel. Deshalb gehe das Vorhaben über die nach den Vorschriften zum Gestaltungsplan zulässige Nutzweise im Depotbereich I hinaus.

Als konkret landschaftsschutzrechtliche Begründung gestützt auf die Schutzverordnung findet sich in der angefochtenen Verfügung einzig die Bemerkung, dass die vorgesehenen Nutzungsintensivierungen «unnötige und nicht hinnehmbare neue Auswirkungen auf das Schutzgebiet Greifensee» hätten. Auch die Erwägungen des ARE schliessen – wie jene des ALN – mit dem Satz: «Erweist sich das Vorhaben aber bereits als nicht gestaltungsplankonform, rechtfertigt sich die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach Schutzverordnung umso weniger.»

6.2 Die Rekurrentin erklärt zusammengefasst, zwar sei das ARE – anders als das ALN – zur Überprüfung des Bauvorhabens in landschaftsschutzrechtlicher Hinsicht gemäss dem Anhang zur BVV grundsätzlich zuständig.

Das in der Schutzverordnung formulierte Ziel der Landschaftsschutzzone III A («ungestörte Erhaltung der landschaftlichen Eigenart und Vielfalt des Gebietes») und das «Verbot aller Tätigkeiten, Vorkehren und Einrichtungen, welche mit dem Schutzziel unvereinbar sind oder das Landschaftsbild beeinträchtigen könnten» (so Ziff. 4.3 der Schutzverordnung) sei mit Erlass der Gestaltungsplanvorschriften aber erheblich relativiert worden respektive gar nicht mehr erreichbar. Die Gestaltungsplanvorschriften bestimmten etwas von der Schutzverordnung (deutlich) Abweichendes im Sinne von Art. 3 der Vorschriften zum Gestaltungsplan, indem Art. 7 der Vorschriften zum Gestaltungsplan im Depotbereich I die Lagerung unter anderem von Rohmaterial ausdrücklich zulasse. Obwohl das ARE zur Überprüfung der Gestaltungsplankonformität des Bauvorhabens gar nicht zuständig sei, sei seine Auffassung schliesslich auch inhaltlich unzutreffend. Art. 7 der Vorschriften zum Gestaltungsplan lasse nämlich ausdrücklich auch den Transport von Beton zu, welcher selbstredend nicht aus dem Boden ausgebaggert werden und daher unmöglich aus der Kiesgrube selbst stammen könne. Der Begriff Rohmaterial sei daher – wie dies die für die Prüfung der Gestaltungsplankonformität einzig zuständige kommunale Vorinstanz richtigerweise getan habe – in einem umfassenden Sinne zu verstehen, indem er eben auch die Lagerung von Betonabbruch und Tonziegel, die aus dem Abbruch von Bauten (und damit von ausserhalb der Kiesgrube) stammten, umfasse.

6.3 Das Amt für Raumentwicklung (ARE) ist gemäss Anhang zur BVV beantragende und zum Entscheid zuständige Stelle

1.4. im Bereich von Natur- und Heimatschutzobjekten

1.4.1 im Geltungsbereich einer überkommunalen Schutzanordnung oder im Geltungsbereich eines überkommunalen Inventars betreffend

1.4.1.2. Landschaftsschutz im Geltungsbereich einer überkommunalen Schutzanordnung.

Das Baugrundstück befindet sich wie erwähnt in der Landschaftsschutzzone III A gemäss Ziff. 4.3 der Schutzverordnung. Damit besteht grundsätzlich eine Zuständigkeit des ARE zur landschaftsschutzrechtlichen Überprüfung des Bauvorhabens gestützt auf Ziff.1.4.1.2 des Anhang zur BVV.

6.4 Art. 3 der Vorschriften zum Gestaltungsplan hält unter dem Titel «Ergänzendes Recht» fest, dass die Schutzverordnung dann gilt, wenn die Vorschriften des Gestaltungsplans nichts Abweichendes bestimmen.

Der Gestaltungsplan bestimmt Folgendes: Die Depotbereiche I und K liegen beide in der Landschaftsschutzzone gemäss Schutzverordnung. Bezüglich beider Depotbereiche hält Art. 7 der Vorschriften zum Gestaltungsplan ausdrücklich fest, welche Materialien gelagert werden dürfen; im hier interessierenden Depotbereich I ist dies Kies- und Rohmaterial, Humus und

Aushub. Anders gesagt besteht gemäss Gestaltungsplan eine (eingeschränkte) Lagerungserlaubnis. Demgegenüber verbietet Ziff. 4.3 der Schutzverordnung in der Landschaftsschutzzone III A «Geländeänderungen und Ablagerungen aller Art». Mithin bestimmen die Vorschriften des Gestaltungsplans etwas (deutlich) Abweichendes, womit die Schutzverordnung diesbezüglich nicht gilt.

6.5 Mit Bezug auf die Frage, was unter diesen Vorgaben vorliegend denn noch in die Überprüfungscompetenz der Baudirektion falle, ist festzuhalten, dass die Anliegen des Landschaftsschutzes klarerweise bereits Gegenstand des Festsetzungsverfahrens und des Genehmigungsverfahrens waren. Die zulässigen Nutzungen sind rechtskräftig fixiert. Die Überprüfung des Bauvorhabens auf seine Gestaltungsplankonformität ist Sache der kommunalen Baubehörde, und es steht ihr hierbei ein gewisser Ermessensspielraum zu.

Dass der Gestaltungsplan auch durch die Baudirektion – etwa als Genehmigungsinstanz – zu vollziehen wäre, ist nirgends statuiert.

Mit andern Worten verbleibt der Baudirektion, im Einzelfall zu prüfen, ob nicht eine offensichtliche, krasse Gestaltungsplanwidrigkeit vorliege, mit der gegen die von der Baudirektion zu wählenden Anliegen des Landschaftsschutzes verstossen würde. Eine solche Gestaltungsplanwidrigkeit könnte aus landschaftsschutzrechtlichen Gründen von der Baudirektion untersagt werden, wenn sie im Gestaltungsplan keinerlei Grundlage mehr fände. Anders gesagt kann die Baudirektion nur gegen eigentliche Überschreitungen des Gestaltungsplans einschreiten. Darüber hinaus kann die Baudirektion auch prüfen, ob eine von der kommunalen Baubehörde als gestaltungsplankonform beurteilte bzw. bewilligte Nutzung nicht landschaftsschonender realisiert werden könnte, und kann sie im Bejahungsfalle in ihrer Bewilligung entsprechende Nebenbestimmungen statuieren. Dies aber auch nur so lange, als die noch gestaltungsplankonforme Nutzung, wie sie die Baubehörde zuständigerweise bewilligt hat, damit nicht in Frage gestellt wird. Für eine detaillierte Prüfung der Gestaltungsplankonformität durch die Baudirektion besteht demgegenüber keinerlei Rechtsgrundlage. Hierin ist einzig eine Kompetenzüberschreitung zu erblicken. Jede anders gehandhabte Prüfungspraxis liefe letztlich auf ein stets wiederkehrendes In-Frage-Stellen respektive «Neuüberprüfen» des Gestaltungsplans (auf seine Vereinbarkeit mit den Anliegen des Natur- und oder Landschaftsschutzes) hinaus, was zu dessen Sinn und Zweck diametral in Widerspruch stünde und deutlich gegen das Gebot der Rechtssicherheit verstiesse (vgl. vorstehend Ziff. 5.5).

Unter dem Begriff Rohmaterial auch solches Material zu verstehen, das – wie Betonabbruch und Tonziegel – von ausserhalb der Kiesgrube zugeführt wird, wie dies die Baubehörde zu Grunde gelegt hat, erscheint im Rahmen des der kommunalen Baubehörde zustehenden Ermessensspielraumes als noch vertretbar. Die Gemeinde hat sodann die im Gestaltungsplan statuierte Befugnis zur Materiallagerung im Depotbereich I so verstanden, dass damit auch die Befestigung der Lagerfläche als gestaltungsplankonform zu betrachten sei (dass sie die Bewilligung dennoch verweigerte, begründet sie einzig mit gleichzeitig zu eröffnenden kantonalen Bauverweigerungen). Dies so zu befinden, liegt klar im Rahmen des der Gemeinde zustehenden Ermessens.

Dies umso mehr, als die gewässerschutzrechtliche Notwendigkeit dieser Massnahme unumgänglich und von keiner Partei bestritten worden ist. Das hierfür zuständige Amt für Abwasser, Wasser, Energie und Luft (AWEL) hat denn auch erklärt, die gewässerschutzrechtliche Bewilligung könne mit Nebenbestimmungen erteilt werden. Von der mit dem Gestaltungsplan gewährten Möglichkeit zur Materiallagerung im Depotbereich I könnte mit anderen Worten – aus gewässerschutzrechtlichen Gründen – sonst gar nicht Gebrauch gemacht werden. Die Einschätzung der Gemeinde, dass die vom Gestaltungsplan ausdrücklich gewährte Erlaubnis zur Materiallagerung auch die Erlaubnis umfasst, die hierfür erforderlichen Befestigungen vorzunehmen, ist somit nicht nur nachvollziehbar, sondern von der Sache her betrachtet geradezu zwingend.

Auch das Regelungsgefüge des Gestaltungsplanes selbst führt zu keinem andern Schluss, indem dieses keineswegs etwa sonderlich detailliert ausgestaltet ist und damit mannigfache Rechtsanwendungsspielräume eröffnet. So sind beispielsweise die umfassenden (Neu-)baumöglichkeiten gemäss Art. 5 der Vorschriften GP nur äusserst rudimentär umschrieben. Auch diese grosszügig eingeräumten Baumöglichkeiten würden es geradezu widersinnig erscheinen lassen, die gewässerschutzrechtlich gebotene Befestigung des Lagerplatzes zu untersagen.

Die Befestigung einer Lagerfläche stellt bei einer rein landschaftsschutzrechtlichen Betrachtungsweise einen geringfügigen Eingriff in die Landschaft dar. Dies vor allem deshalb, weil das Material, dessen Lagerung der Gestaltungsplan zulässt, ja grundsätzlich die Lagerfläche bedeckt, mit anderen Worten gar nicht zu erkennen ist, ob unterhalb des Materials eine befestigte oder unbefestigte Fläche vorhanden ist. Auch rechtfertigen sich aus landschaftsschutzrechtlicher Warte möglicherweise verhältnismässige Nebenbestimmungen (bspw. bezüglich einer zurückhaltenden Farbe der Lagerfläche, soweit diese im Bereich, wo allenfalls gerade kein Material liegt, von aussen erkennbar bleiben sollte), jedenfalls aber nicht die vollständige Verweigerung der landschaftsschutzrechtlichen Bewilligung, und dies schon gar nicht unter Berufung auf die in offensichtlicher Unzuständigkeit ergangene Beurteilung des Bauvorhabens auf seine Gestaltungsplankonformität hin.

Nicht zu beurteilen hat das Baurekursgericht in diesem Verfahren, ob es nicht – möglicherweise auch bereits seit längerer Zeit – sinnvoll wäre, den aus dem Jahr 1995 stammenden Gestaltungsplan einigen heute im Vergleich zu damals offenkundig veränderten Gegebenheiten anzupassen (etwa in Bezug auf die Aufgabe des Kiesabbaus). Jedenfalls ist an dieser Stelle klarerweise festzuhalten, dass der Gestaltungsplan zukünftig keinesfalls als eine Art Freipass für jedwelche veränderte oder angepasste Nutzung des Areals im Vergleich zu der im Jahr 1995 ausgeübten Nutzung verstanden werden darf. Gegebenenfalls wäre dann eben zunächst der Gestaltungsplan anzupassen (und neu genehmigen zu lassen), bevor weitere Bauprojekte auf dem Areal der Rekurrentin von der kommunalen Baubehörde als noch gestaltungsplankonform gewürdigt werden dürften.