

2. Die Rekurrentin plant, die landwirtschaftliche Nutzbarkeit von Böden in einem rund 7,35 ha umfassenden Projektperimeter auf den der Landwirtschaftszone zugewiesenen Parzellen Kat. Nrn. 1, 2 und 3 zu verbessern. Es soll geeignetes Bodenmaterial bis auf eine Höhe von 5,4 m aufgetragen werden. Ziel ist es, die bestehenden organisch gesackten Böden aufzuwerten und von den landwirtschaftlichen Nutzungseignungsklassen (NEK) 6 und 7 in die höherwertige NEK 5 zu überführen sowie die pflanzennutzbare Gründigkeit zu erhöhen, die Befahrbarkeit zu verbessern und eine natürliche oberflächliche Entwässerung zu erreichen. Mit dem Vorhaben soll damit auch das bestehende Entwässerungssystem angepasst werden.

3. Die Baudirektion hat ihren abschlägigen Entscheid zusammengefasst damit begründet, dass das Vorhaben aufgrund der damit einhergehenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt bzw. aufgrund überwiegender Interessen nicht zonenkonform sei. Zudem könne mangels Standortgebundenheit keine raumplanungsrechtliche Ausnahmegewilligung erteilt werden. Das Vorhaben komme in unmittelbarer Nähe eines Drumlins als Natur- und Landschaftsschutzobjekt von überkommunaler Bedeutung zu liegen. Schutzziel dieses Objekts sei der Erhalt der Landschaft als typische Glaziallandschaft. Durch die Mächtigkeit der geplanten Terrainveränderungen würden der schützenswerte glazialmorphologische Formenschatz und damit die spezifischen Schutzziele beeinträchtigt. Gegen das Vorhaben spreche gemäss dem angefochtenen Entscheid sodann, dass dieses auch im Bereich eines ehemaligen Rieds zu liegen komme. Dieses weise ein hohes Potential für eine Feuchtgebietsregeneration auf. Die vom Vorhaben betroffenen Flächen kämen deshalb als Moorergänzungsflächen in Frage. Die geplante Terrainveränderung würde eine künftige Inwertsetzung der davon betroffenen Flächen verunmöglichen. Es sei dabei von einem Naturschutzobjekt im Sinne von § 13 Abs. 2 Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV) auszugehen. Aus all diesen Gründen sei das Bauvorhaben nicht in einem Baubewilligungsverfahren beurteilbar, sondern erfordere die Durchführung eines Planungsverfahrens.

4.1 Die Rekurrentin hält dafür, dass Terrainveränderungen, welche die Aufwertung des Bodens als Fruchtfolgefläche zum Ziel hätten, in der Landwirtschaftszone grundsätzlich zulässig seien. Mit dem Vorhaben würden zudem neue Fruchtfolgeflächen geschaffen, was ein wichtiger Grundsatz bzw. eine zentrale Zielsetzung der Raumplanung sei. Das Vorhaben liege damit im öffentlichen Interesse. Der Förderung und dem Schutz des Kulturlandes und insbesondere den Fruchtfolgeflächen sei ein besonderes Gewicht beizumessen. Bei Baubewilligungsentscheiden sei deshalb eine umfassende Abwägung aller Interessen notwendig. Die Vorinstanz habe die entgegenstehenden Interessen indes falsch gewichtet. Es sei zu berücksichtigen, dass die Terrainveränderungen moderat ausfielen und die Erschliessung der Baustelle so geplant werde, dass die Bevölkerung nur minimal betroffen sei. Dem Bauvorhaben stünden entgegen der Auffassung der Vorinstanz keine überwiegenden Interessen entgegen, weshalb es sich als

zonenkonform erweise. Schliesslich bestehe keine gesetzliche Grundlage, um das Bauvorhaben in ein Planungsverfahren zu verweisen. (...)

5.1 Bauten und Anlagen – worunter auch die vorliegenden strittigen Terrainveränderungen zum Zwecke der landwirtschaftlichen Bodenverbesserung fallen – dürfen nur unter der Voraussetzung bewilligt werden, dass sie dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 1 und 2 lit. a RPG). In der Landwirtschaftszone gelten Bauten und Anlagen dann als zonenkonform, wenn sie zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 RPG und Art. 34 Abs. 4 lit. a der Raumplanungsverordnung [RPV]). Nebst anderen, hier nicht zu interessierenden Voraussetzungen ist für die Erteilung der Baubewilligung nach Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV ausserdem erforderlich, dass der Baute und Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b).

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. Nach Art. 1 Abs. 2 lit. a, c und d RPG sollen mit raumplanerischen Massnahmen unter anderem die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt, das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen gefördert und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes gesichert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Landschaft geschont, die Landwirtschaft über genügend Flächen geeigneten Kulturlandes verfügt und naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 RPG). Diesen Zielsetzungen dient auch die Sicherung der Existenzfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe (BGE 117 Ib 270 E. 4b/bb S. 282). Art. 34 Abs. 4 RPV verweist damit bei zonenkonformen Bauten ausserhalb der Bauzone auf eine umfassende Interessenabwägung (vgl. Alexander Ruch/Rudolf Muggli, in: Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, Art. 16a Rz. 56).

5.2 Mit den geplanten Terrainveränderungen soll wie erwähnt landwirtschaftlich genutzte Böden aufgewertet werden. Das Vorhaben dient damit der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung. Unter Vorbehalt der weiteren Voraussetzung gemäss Art. 34 Abs. 4 RPV erweist sich das Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone damit grundsätzlich als zonenkonform (vgl. Bernhard Waldmann/Peter Hänni, in: Handkommentar RPG, 2006, Art. 16a Rz. 9). Zu prüfen ist mithin, ob die Vorinstanz die Zonenkonformität unter Entgegenhalten von überwiegenden Interessen zu Recht verneint hat.

In der angefochtenen Verfügung sowie in der Rekursvernehmlassung legt die Vorinstanz die Aspekte des Natur- und Landschaftsschutzes ausführlich dar, macht darüber hinaus indes keinerlei substantielle Feststellungen zu weiteren, ebenfalls zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen. In Betracht fielen namentlich etwa der Erhalt bzw. die Aufwertung von Fruchtfolgeflächen, die von der Vorinstanz nur am Rande erwähnt werden. Auch hinsichtlich der privaten Interessen der Grundeigentümerschaft bzw. der Bewirtschafter setzt sich die Vorinstanz nicht im gebotenen Mass auseinander. In der angefochtenen Verfügung weist sie einzig darauf hin, dass die Terrain-

Veränderungen aus bodenschutzrechtlicher Sicht begrüsst werden könnten, diese aufgrund der Auswirkungen auf die Landschaft indes nicht gerechtfertigt seien. Ebenso wenig hat die Vorinstanz die in Frage kommenden Interessen mit der nötigen Sorgfalt gegeneinander abgewogen, womit eine umfassende Interessenabwägung unterblieben ist. Sie verneint die Zonenkonformität allein mit nach ihrer Auffassung überwiegenden Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes. Vernehmlassungsweise führt sie denn auch aus, dass eine Interessenabwägung nicht vorliegend, sondern (erst) im Rahmen eines Planungsverfahrens durchzuführen sei. Die Vorinstanz erachtet eine Interessenabwägung im derzeitigen Verfahrensstadium mithin als nicht geboten.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat eine umfassende Interessenabwägung indes nur dann zu unterbleiben, wenn einzelne Aspekte der Interessenabwägung bereits durch das positive Verfassungs- und Gesetzesrecht – wie dies etwa beim Moorschutz gemäss Art. 78 Abs. 5 Bundesverfassung (BV) der Fall ist – konkret geregelt werden. In einem solchen Fall ist vorweg festzustellen, ob das Vorhaben mit solchen Vorschriften vereinbar ist. Erst wenn dies bejaht werden kann, ist die Interessenabwägung vorzunehmen (s. URP 1996 S. 819 f., worin die Interessenabwägung gemäss Art. 24 RPG zur Debatte stand; die sich daraus ableitenden Grundsätze müssen indes konsequenterweise auch für die Interessenabwägung nach Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV gelten). Es ist im Folgenden mithin zu prüfen, ob die Vorinstanz im Lichte dieser Rechtsprechung dem Bauvorhaben zu Recht von vornherein überwiegende Interessen entgegengehalten hat und damit auf eine umfassende Interessenabwägung hat verzichten dürfen.

5.3 Die Vorinstanz bringt im Zusammenhang mit den nach ihrer Auffassung überwiegenden Interessen vernehmlassungsweise vor, dass die Kantone gemäss Art. 18b Abs. 2 Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) verpflichtet seien, in intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen für den ökologischen Ausgleich mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder mit anderer naturnaher und standortgemässer Vegetation zu sorgen. Der diese Bestimmung konkretisierende Art. 15 Abs. 1 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) bezwecke insbesondere, isolierte Biotop 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. Moorergänzungsflächen seien Flächen im Sinne des ökologischen Ausgleichs, zu deren Sicherung gemäss Art. 18b Abs. 2 NHG eine bundesrechtliche Verpflichtung bestehe. Die strittige Bodenaufwertung betreffe eine ehemalige Moorfläche, welche ein hohes Potential zur Feuchtgebietsregeneration aufweise. Das Vorhaben führe dazu, dass die Flächen für eine Rückführung in ein Feuchtgebiet nicht mehr zur Verfügung stünden. Zudem komme ihnen eine grosse Bedeutung zur ökologischen Vernetzung des Moorlandschaftsobjekts «Wetzikon/Hinwil» gemäss der Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung und dem Greifensee-Schutzgebiet sowie dem Gossauer Riet zu. Sie sei deshalb eine sehr wichtige Fläche für den ökologischen Ausgleich und sei damit grundsätzlich ein Schutzobjekt im Sinne

von § 13 KNHV. In Bezug auf das angeführte Interesse des Landschaftsschutzes führt die Vorinstanz schliesslich aus, dass das sich in der Nähe des Vorhabens befindliche Landschaftsschutzobjekt von überkommunalen Bedeutung (RRB Nr. 126 vom Januar 1980, Drumlins auf dem Gemeindegebiet G.) gefährdet werde.

Hierzu ist vorab festzuhalten, dass sich das vom strittigen Bauvorhaben betroffene Gebiet nicht innerhalb eines Schutzperimeters für Moore oder Moorlandschaften von nationaler Bedeutung und von besonderer Schönheit befindet und damit nicht vom absoluten Veränderungsverbot gemäss Art. 78 Abs. 5 BV erfasst wird (vgl. hierzu Peter M. Keller, in: Kommentar NHG, Zürich 1997, Vorbemerkungen zu Art. 23a-23d Rz. 7 ff.). Die von der Vorinstanz im Zusammenhang mit dem Biotopschutz bzw. dem ökologischen Ausgleich angeführte Bestimmung von Art. 18b NHG beinhaltet alsdann lediglich einen Vollzugauftrag an die Adresse der Kantone, für den Schutz und den Unterhalt der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung (Abs. 1) sowie für einen ökologischen Ausgleich (Abs. 2) zu sorgen. Ein konkreter Schutz für diese Biotope ergibt sich daraus indes nicht (s. BGE 118 Ib 488, E. 3.a; s. auch Hans Mauer, in: Kommentar NHG, 1997, Art. 18b Rz. 1). Auch auf kantonaler Ebene ergibt sich keine direkt anwendbare Norm, welche dem Bauvorhaben von vornherein entgegensteht. Das kantonale Recht listet in § 203 Abs. 1 PBG – wie auch in § 13 KNHV – Schutzobjekte auf. Diese Bestimmungen stellen Rechtsgrundlagen für die Anordnung von Schutzmassnahmen dar, wobei im Einzelfall eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen ist. Sie nehmen hingegen keine Normierung einzelner Aspekte der Interessenabwägung vorweg. Ein Potential zur Feuchtgebietsregeneration oder eine gewisse Bedeutung zur ökologischen Vernetzung eines kantonalen Moorlandschaftsobjekts steht dem Bauvorhaben damit nicht von vornherein entgegen. Nicht anderes kann schliesslich hinsichtlich des sich in der Nähe des Vorhabens befindlichen Landschaftsschutzobjekts von überkommunalen Bedeutung gelten (s. dazu § 19 ff. KNHV).

Es ist mithin keine Norm feststellbar, welche einzelne Aspekte der Interessenabwägung für die vorliegende Fragestellung konkret regelt und damit eine Interessenabwägung von vornherein ausschliesst.

5.4 Der Vorinstanz kann sodann nicht darin gefolgt werden, dass das strittige Bauvorhaben aufgrund der Auswirkungen auf Raum und Umwelt nur in einem Planungsverfahren erfasst werden könne und das von der Rekurrentin eingeleitete Baubewilligungsverfahren hierfür nicht geeignet sei.

Diese Argumentation zielt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Frage ab, ob ein nicht zonenkonformes Vorhaben, welches durch seine Ausmasse oder seine Natur bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung nach sich zieht, erst nach einer entsprechenden Änderung des Zonenplans (Art. 2 RPG) bewilligt werden darf oder hierfür eine Ausnahmbewilligung nach Art. 24 RPG zu erteilen ist (sog. projektbezogene Planungspflicht). Da sowohl Bau- als auch Ausnahmbewilligungen den planerischen Stufenbau zu beachten haben, dürfen für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden

können, keine Ausnahmegewilligungen erteilt werden (s. dazu insbesondere BGE 124 II 252 E. 3, 120 Ib 207 E. 5 mit zahlreichen Hinweisen sowie auch BGr 1A.73/2002, E. 4.1 = ZBI 2005 369 ff.).

Die Zonenkonformität des strittigen Vorhabens steht vorliegend indes mangels Vornahme der umfassenden Interessenabwägung durch die Vorinstanz noch nicht fest (Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV). Die Prüfung einer raumplanungsrechtlichen Ausnahmegewilligung (Art. 24 RPG) stellt sich für das strittige Bauvorhaben daher (noch) nicht. Es kann vorliegend mithin nicht abschliessend geklärt werden, ob das Vorhaben seiner Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden kann und dieses deshalb gestützt auf die genannte Rechtsprechung einer Planungspflicht untersteht.

Aus diesem Grund muss vorliegend auch die Frage nach der sich aus Ziffer 5.3.3 a des kantonalen Richtplans ergebenden Planungspflicht offenbleiben. Hierzu ist festzuhalten, dass Richtpläne grundsätzlich nur behördenverbindlich sind und sich eine direkte Anwendbarkeit nur dann ergibt, wenn das fragliche Vorhaben nicht der geltenden Nutzungsplanung entspricht, d.h. nicht zonenkonform ist. Dies deshalb, weil ein nutzungskonformes Vorhaben nicht mit der Begründung verweigert werden dürfte, es widerspreche einem (lediglich) behördenverbindlichen Richtplan. Dies käme einer unzulässigen Vorwirkung des Richtplans gleich und hätte im Ergebnis eine Änderung des geltenden Nutzungsplans zur Folge. Allein gestützt auf einen kommunalen oder kantonalen Richtplan lässt sich dem Bauvorhaben auch kein überwiegendes Interesse entgegenhalten (BGr, 22. Januar 2003, 1A.154/2002, E. 4.1; VB.2016.00472, E. 4.4).

5.5 Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass die Vorinstanz die von Art. 34 Abs. 4 RPV geforderte umfassende Interessenabwägung nicht vorgenommen hat und der Verweis des strittigen Bauvorhabens in ein Planungsverfahren bei dieser Ausgangslage nicht statthaft ist. Dementsprechend ist die angefochtene Verfügung in Gutheissung des Rekurses aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung, d.h. zur Vornahme der Interessenabwägung, an die Vorinstanz zurückzuweisen.