

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal



**1C 398/2022**

**Urteil vom 15. September 2023**

**I. öffentlich-rechtliche Abteilung**

Besetzung  
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,  
Bundesrichter Chaix, Haag,  
Gerichtsschreiber Poffet.

Verfahrensbeteiligte  
A. \_\_\_\_\_ GmbH,  
Beschwerdeführerin, vertreten durch  
Rechtsanwalt Raphael J.-P. Meyer,

*gegen*

Baudirektion des Kantons Zürich,  
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,

Gemeinderat Gossau,  
Berghofstrasse 4, 8625 Gossau ZH,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Adrian,

Gegenstand  
Baubewilligung und Ausnahmegewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer,  
vom 12. Mai 2022 (VB.2021.00637).

**Sachverhalt:**

**A.**

Am 12. März 2018 verweigerte die Baudirektion des Kantons Zürich der A. \_\_\_\_\_ GmbH die raumplanungsrechtliche Bewilligung für Terrainveränderungen zwecks landwirtschaftlicher Bodenverbesserung auf den in der Landwirtschaftszone gelegenen Parzellen Kat.-Nr. 1260, 5337 und 7367 im Gebiet "Moos" der Gemeinde Gossau. Der Projektperimeter weist eine Fläche von 7,37 ha auf.

Das Baurekursgericht des Kantons Zürich hiess einen dagegen gerichteten Rekurs der Baugesuchstellerin am 3. Oktober 2018 gut und wies die Angelegenheit an die Baudirektion zur Neuurteilung zurück. Es erwog, die Baudirektion habe eine umfassende Interessenabwägung zur Beurteilung der Zonenkonformität unterlassen.

Mit Gesamtverfügung vom 15. Juni 2020 verweigerte die Baudirektion abermals die raumplanungsrechtliche Bewilligung. Die Gemeinde Gossau eröffnete diese Verfügung der

Baugesuchstellerin am 29. Juni 2020. Die Baugesuchstellerin wehrte sich gegen die erneute Bewilligungsverweigerung erfolglos vor dem Baurekursgericht. Die gegen dessen Entscheid vom 14. Juli 2021 gerichtete Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 12. Mai 2022 ab.

## **B.**

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 4. Juli 2022 beantragt die A. \_\_\_\_\_ GmbH dem Bundesgericht, die Baudirektion und die Gemeinde anzuweisen, ihr die Baubewilligung für das streitige Vorhaben zu erteilen. Zudem sei festzustellen, dass ihr Anspruch auf rasche Erledigung des Baubewilligungsverfahrens verletzt worden sei; die Vorinstanzen seien anzuweisen, die Kosten der kantonalen Verfahren neu festzulegen. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neuerteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht ersucht die Beschwerdeführerin darum, das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) zur Stellungnahme einzuladen.

Das Verwaltungsgericht und die Gemeinde haben auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die Baudirektion schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das ARE, das BLW und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) haben sich vernehmen lassen, ohne Anträge in der Sache zu stellen. Die Beschwerdeführerin hat repliziert.

## **Erwägungen:**

### **1.**

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid im Bereich des Bau- und Raumplanungsrechts (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG). Ein Ausnahmegrund nach Art. 83 BGG ist nicht gegeben. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist mit ihren Anträgen unterlegen. Als Baugesuchstellerin hat sie ein schutzwürdiges Interesse an der Abänderung des angefochtenen Entscheids (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

### **2.**

In der Beschwerdebegründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt (Art. 42 Abs. 2 BGG). Die beschwerdeführende Person muss sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Rein appellatorische Kritik ohne Bezug zum angefochtenen Entscheid genügt nicht. Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht prüft das Bundesgericht zudem nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 147 II 44 E. 1.2; 143 II 283 E. 1.2.2; 138 I 171 E. 1.4; je mit Hinweisen).

### **3.**

In der Sache ist streitig, ob der Beschwerdeführerin die Bewilligung für die beabsichtigte Terrainveränderung zu Recht verweigert wurde.

**3.1.** Die Vorinstanzen haben die Baubewilligung im Wesentlichen mit der Begründung verweigert, der Projektperimeter weise Regenerationspotenzial als Feuchtgebiet und darüber hinaus ein Vernetzungspotenzial auf. Damit stünden der Terrainveränderung, mit der dieses Potenzial unwiederbringlich verloren ginge, am vorgesehenen Standort überwiegende öffentliche Interessen entgegen.

**3.2.** Die Erteilung einer Baubewilligung setzt gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG (SR 700) voraus, dass die in Frage stehende Baute oder Anlage dem Zweck der Nutzungszone entspricht. Landwirtschaftszonen dienen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums oder dem ökologischen Ausgleich und sollen entsprechend ihren verschiedenen Funktionen von Überbauung weitgehend freigehalten werden (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 RPG). In der Landwirtschaftszone sind Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind (Art. 16a Abs. 1 Satz 1 RPG). Der Gehalt der Zonenkonformität wird in den Art. 34-38 RPV (SR 700.1) näher umschrieben. Gemäss Art. 34 Abs. 4 RPV darf die Bewilligung nur erteilt werden, wenn die Baute oder Anlage für die in Frage 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).

Die in Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV verlangte Interessenabwägung hat sich an den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG zu orientieren. Zu berücksichtigen sind dabei namentlich der Schutz des Kulturlands, der Landschaft sowie von Biotopen und Vernetzungskorridoren (Urteile **1C\_113/2022** vom 13. April 2023 E. 5.1 mit Hinweisen; **1C\_96/2018** vom 11. Oktober 2018 E. 3.3.1).

**3.3.** Gemäss Art. 18 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken (Satz 1). Bei diesen Massnahmen ist schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen (Satz 2). Besonders zu schützen sind nach Art. 18 Abs. 1<sup>bis</sup> NHG insbesondere Riedgebiete und Moore sowie weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen. Die Kantone scheiden die Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung aus und sorgen für ihren Schutz und Unterhalt (Art. 18b NHG). Sie ordnen auch den Schutz und Unterhalt der Biotope von nationaler Bedeutung (Art. 18a Abs. 2 Satz 1 NHG). Art. 18b Abs. 2 NHG sieht vor, dass die Kantone in intensiv genutzten Gebieten für ökologischen Ausgleich zu sorgen haben. Der ökologische Ausgleich bezweckt gemäss Art. 15 Abs. 1 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) insbesondere, isolierte Biotope miteinander zu verbinden, nötigenfalls 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 (vgl. Urteil **1C\_98/2018** vom 7. März 2019 E. 3.1).

**3.4.** Im Zürcher Recht ist der Natur- und Heimatschutz in den §§ 203 ff. des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) geregelt. Das Gemeinwesen hat in seiner Tätigkeit dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (vgl. § 204 Abs. 1 PBG). Diese Pflicht besteht gemäss § 1 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 (KNHV; LS 702.11) ohne förmliche Unterschutzstellung oder Aufnahme in ein Inventar. Sie ist namentlich beim Festlegen und Durchführen von Nutzungsplanungen und bei der Erteilung von Bewilligungen zu beachten, soweit der Behörde dabei Ermessen zusteht.

Als Naturschutzobjekte gelten nach § 203 lit. g PBG seltene oder vom Aussterben bedrohte Tiere und Pflanzen sowie die für ihre Erhaltung nötigen Lebensräume. Zudem können Flächen als Naturschutzobjekte bezeichnet werden, welche dem ökologischen Ausgleich durch Vernetzung oder Wiederherstellung von Biotopen und Landschaften dienen sollen (§ 13 Abs. 2 KNHV). Wo planungsrechtliche Massnahmen (§ 205 lit. a PBG und § 14 KNHV) nicht genügen, sind Schutzmassnahmen nach § 205 lit. b-d PBG zu ergreifen (§§ 9 und 15 KNHV; vgl. auch Urteil **1C\_663/2020** vom 2. November 2021 E. 5.2).

#### **4.**

Die Beschwerdeführerin kritisiert die vorinstanzliche Interessenabwägung. Sie ist der Ansicht, das landwirtschaftliche Interesse an der Bodenaufwertung überwiege gegenüber dem Naturschutzinteresse.

**4.1.** In diesem Zusammenhang rügt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe ihrem Einwand nicht genügend Beachtung geschenkt, wonach die Zürcher Praxis, Böden der Nutzungseignungsklasse 6 hälftig als Fruchtfolgeflächen anzurechnen, mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes aus dem Jahr 2020 nicht vereinbar sei.

**4.1.1.** Das streitgegenständliche Baugesuch hätte unbestrittenermassen die Schaffung zusätzlicher Fruchtfolgeflächen zur Folge. Dabei handelt es sich um besonders wertvolle landwirtschaftliche Nutzflächen, die einen erhöhten Schutz geniessen (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. a und Art. 15 Abs. 3 RPG). Der Bund legt im Sachplan Fruchtfolgeflächen den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone fest (Art. 29 RPV). Die Kantone müssen sicherstellen, dass ihr Anteil am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen dauernd erhalten bleibt (Art. 30 Abs. 2 Satz 1 RPV). Der Bundesrat erliess am 8. April 1992 den ersten Sachplan Fruchtfolgeflächen (BBI 1992 II 1649). Zwischenzeitlich wurde der Sachplan 1992 durch den überarbeiteten Sachplan vom 8. Mai 2020 ersetzt (vgl. Urteil **1C\_635/2020** vom 11. Oktober 2021 E. 5.2).

Die Kantone sind nach dem Gesagten verpflichtet, ihren Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen dauernd zu erhalten. Dieser dient der Sicherung der Ernährungsbasis des Landes und bildet die Grundlage für den Ernährungsplan. Gleichzeitig unterstützt er direkt oder indirekt weitere raumordnungs- und staatspolitische Ziele, so z.B. den quantitativen Bodenschutz, die langfristige Erhaltung von geeignetem Landwirtschaftsboden und die Erhaltung von Grünflächen zwischen den Siedlungen (vgl. BGE 146 II 134 E. 9.3). Die Vorinstanz hat dem Interesse an der Schaffung zusätzlicher Fruchtfolgeflächen denn auch zu Recht eine hohe Bedeutung beigemessen.

**4.1.2.** Gemäss den Vernehmlassungen des ARE und des BLW hält der Kanton Zürich den von ihm zu sichernden Mindestumfang von 44'400 ha Fruchtfolgeflächen nach heutigem Kenntnisstand ein. Die Beschwerdeführerin behauptet nichts Gegenteiliges, sondern argumentiert mit künftigen Verlusten, deren Kompensation nicht gesichert sei. Selbst wenn der Handlungsspielraum zur Gewährleistung des Mindestumfangs gering sein sollte, hätte dies nicht zur Folge, dass das Interesse an der Schaffung zusätzlicher Fruchtfolgeflächen gegenüber anderen öffentlichen Interessen - vorliegend solchen des Naturschutzes - im Einzelfall automatisch überwiegen würde, wie die Vorinstanz zutreffend bemerkt. Entsprechend drängen sich im vorliegenden Verfahren keine weitergehenden Abklärungen zu Bestand und Umfang der Fruchtfolgeflächen im Kanton Zürich auf.

**4.2.** Die Beschwerdeführerin moniert weiter eine unzulässige Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung. Für die betroffenen Parzellen sei kein Schutzakt gemäss § 205 PBG ergangen. Weder das Naturschutz-Gesamtkonzept noch die Karte über prioritäre Potenzialflächen für Feuchtgebiete, gestützt auf welche die Baubewilligung verweigert worden sei, seien grundeigentümerverbindlich. Die Zuweisung des Gebiets zu den prioritären Potenzialflächen schränke deren Nutzungs- bzw. Entwicklungspotenzial dennoch ein, ohne dass sich die betroffene Grundeigentümerschaft dagegen hätte zur Wehr setzen können: Sie habe ein Verbot von Bodenverbesserungen bzw. Terrainveränderungen und eine Einschränkung beim Unterhalt an bestehenden Drainagesystemen zur Folge.

**4.2.1.** Soweit die Beschwerdeführerin in ihrer Replik und in ihrer Eingabe vom 28. Juni 2023 darum ersucht, das BLW nochmals im Zusammenhang mit dieser Rüge zur Stellungnahme einzuladen, kann diesem Antrag nicht entsprochen werden. Das BLW hat sich in seiner Vernehmlassung bereits hinreichend zur Sache geäussert.

**4.2.2.** Weder die Aufnahme des Perimeters in die Karte über prioritäre Potenzialflächen für Feuchtgebiete noch die Bestrebungen des Kantons Zürich im Zusammenhang mit seinem Naturschutz-Gesamtkonzept haben eine erkennbare unmittelbare Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung zur Folge. Die Flächen können unbestrittenermassen weiterhin landwirtschaftlich bearbeitet werden. Von einem generellen Verbot von Bodenverbesserungen bzw. Terrainveränderungen kann keine Rede sein. Dasselbe gilt für den Unterhalt der bestehenden Drainagesysteme. Der Kanton hat bei jedem Baugesuch eine Einzelfallbeurteilung vorzunehmen, wie er dies vorliegend getan hat. Es ist zulässig, dass der Entscheid darüber, ob Schutz- oder Nutzungsinteressen vorgehen, bei Vorhaben ausserhalb der Bauzone erst im Baubewilligungsverfahren erfolgt (vgl. PETER KELLER, Das heutige Naturschutzrecht - Systematik und gesetzgeberischer Handlungsbedarf, URP 2016 S. 166). In diesem Rahmen steht der betroffenen Grundeigentümerschaft der Rechtsweg offen. Damit ist entgegen der Beschwerdeführerin auch kein Rechtsschutzdefizit auszumachen.

**4.3.** Sodann macht die Beschwerdeführerin geltend, die betroffenen Flächen würden sich nicht für die Neuschaffung von Feuchtgebieten eignen.

**4.3.1.** Die kantonalen Instanzen haben einlässlich dargelegt, dass dem betroffenen Perimeter aufgrund der Bodenverhältnisse und der Hydrologie Regenerationspotenzial als Feuchtgebiet zukommt. Sie begründeten dies mit dem grossflächigen Vorhandensein von gesackten organischen Böden, die grösstenteils flachgründig und grund- oder hangwassergeprägt seien, sowie mit dem bestehenden engmaschigen Drainagenetz und den auftretenden Vernässungen, die auf eine hohe Wasserverfügbarkeit hindeuten würden. Zudem hoben sie unter Hinweis auf Fachliteratur das ökologische Vernetzungspotenzial des Perimeters mit den nahegelegenen Schutzobjekten Isert-Weiher, Seewadel und Ambitzgi-/Bönlerried hervor. An der Bewahrung dieses hohen Potenzials bestünde aus Sicht des Naturschutzes und der Raumplanung ein gewichtiges öffentliches Interesse.

Das BAFU ist in seiner Vernehmlassung ebenfalls der Auffassung, auf der streitbetroffenen Fläche könne mit relativ geringem Aufwand ein historisches Feuchtbiotop wiederhergestellt werden, das einer Vielzahl von bedrohten Arten als Lebensraum diene. Zudem befinde sich der Perimeter in einer ökologisch sinnvollen Distanz zu bestehenden Schutzgebieten, die bereits Populationen von zu fördernden Arten beheimaten würden. Damit könnte dem Projektperimeter künftig die Funktion eines Trittsteinbiotops zukommen.

**4.3.2.** Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass es Tier- und Pflanzenarten gibt, die sich über Distanzen, wie sie zwischen dem Projektperimeter und den genannten nahegelegenen Schutzobjekten vorliegen, verbreiten können. Es gehe ihr um die aus Sicht des Naturschutzes ungünstigen Verhältnisse im Projektperimeter. Dem Perimeter fehle die Eignung als Feuchtgebietergänzungs- bzw. Vernetzungsfläche, weil er intensiv landwirtschaftlich genutzt werde. Diese Nutzung werde auch in Zukunft nicht aufgegeben.

Mit Bezug auf das Regenerations *potenzial* kommt es nicht darauf an, ob die heutige landwirtschaftliche Nutzung der Parzellen deren Eignung als Feucht- oder Trittsteinbiotop entgegensteht. Eine bestimmte ökologische Anfangsqualität bzw. das Vorliegen eines Biotops ist nicht erforderlich, da der ökologische Ausgleich die Lebensräume erst neu schaffen oder aufwerten soll (vgl. Urteil **1C\_98/2018** vom 7. März 2019 E. 3.1 mit Hinweisen; NINA DAJCAR, in: Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, N. 25 zu Art. 18b NHG). Mit der Verweigerung der Terrainveränderung soll ein Potenzial gesichert, nicht bereits existierender Lebensraum erhalten werden.

Soweit die Beschwerdeführerin an anderer Stelle zusätzlich geltend macht, die Frage, ob das Regenerationspotenzial als Feuchtgebiet noch erhalten sei, hätten die Behörden nie richtig abgeklärt, genügt dieser pauschale Einwand den Begründungsanforderungen offensichtlich nicht (vgl. E. 2). Er erweist sich angesichts der ausführlichen Erwägungen der Vorinstanzen und den Erläuterungen des BAFU denn auch als unbegründet.

**4.4.** Mit Blick auf die nach Art. 16a RPG in Verbindung mit Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV gebotene Interessenabwägung ist zunächst daran zu erinnern, dass Landwirtschaftszonen nicht nur der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes, sondern insbesondere auch dem ökologischen Ausgleich dienen sollen (Art. 16 Abs. 1 RPG; zum Begriff E. 3.3). Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ist gemäss Art. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (SR 910.1) Teil des Leistungsauftrags der Landwirtschaft.

**4.4.1.** Die Baudirektion hat in der Gesamtverfügung vom 15. Juni 2020 festgehalten, die Umsetzung des vorliegenden Bauvorhabens würde eine künftige Inwertsetzung des Perimeters als Feuchtgebiet verunmöglichen. Die Potenzialfläche wäre damit einer ökologischen Aufwertung bzw. Regenerierung unwiederbringlich entzogen. Diese Annahme lag auch dem vorinstanzlichen Entscheid zugrunde und ist für das Bundesgericht somit grundsätzlich verbindlich (Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG). Die Beschwerdeführerin bringt dagegen lediglich vor, die Vorinstanz habe nicht berücksichtigt, dass die Neuschaffung eines Naturschutzgebietes die Einwilligung der Grundeigentümer voraussetzen würde; eine solche liege nicht vor und werde auch künftig nicht erteilt. Inwiefern damit widerlegt werden könnte, dass die Bewilligung der Terrainveränderung eine künftige Inwertsetzung des Perimeters als Feuchtgebiet verunmöglichen würde, ist nicht ersichtlich. Es ist davon auszugehen, dass die Flächen mit der Bewilligung des Bauvorhabens einer ökologischen Aufwertung unwiederbringlich entzogen würden. Aufgrund des Potenzials der Fläche als Feucht- bzw. Trittsteinbiotop besteht aus Sicht des Naturschutzes somit ein erhebliches öffentliches Interesse an der Verhinderung der Terrainveränderung.

**4.4.2.** Demgegenüber hätte die Bewilligungsverweigerung wie gesehen nicht zur Folge, dass die aktuelle landwirtschaftliche Nutzung verhindert würde. Die Bearbeitung des Bodens im bisherigen Rahmen und der Unterhalt des Drainagesystems hängen nicht vom Schicksal des streitgegenständlichen Baugesuchs ab. Daraus folgt, dass die Bewilligung der Terrainveränderung für die Interessen des Naturschutzes eine wesentlich gravierendere Beeinträchtigung zur Folge hätte, als dies bei Nichtbewilligung für das öffentliche - und gleichlaufend private - Interesse an der landwirtschaftlichen Nutzung der Fall ist. Vor diesem Hintergrund ist es bundesrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss gekommen ist, der geplanten Terrainveränderung stünden am vorgesehenen Standort überwiegende Interessen entgegen (Art. 34 Abs. 4 lit. b RPV).

**4.5.** Demzufolge ist die Baubewilligung mangels Zonenkonformität der Terrainveränderung zu verweigern (Art. 22 Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 16 f. RPG). Aufgrund der entgegenstehenden überwiegenden Interessen ist auch eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG ausgeschlossen. Inwiefern die Verweigerung der Baubewilligung gegen die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) verstossen soll, tut die Beschwerdeführerin nicht substantiiert dar (Art. 106 Abs. 2 BGG). Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit sie die Bewilligungsverweigerung betrifft.

## **5.**

Die Beschwerdeführerin beantragt unabhängig vom Ausgang in der Sache, es sei festzustellen, dass ihr Anspruch auf rasche Erledigung des Baubewilligungsverfahrens verletzt worden sei, wie er sich aus Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 18 Abs. 1 KV/ZH (SR 131.211) ergebe. Die Vorinstanzen seien zudem anzuweisen, die Kosten für die vorinstanzlichen Verfahren neu festzulegen.

**5.1.** Gemäss Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen namentlich Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist. Dieser Anspruch wird verletzt, wenn ein Entscheid nicht binnen einer Frist gefasst wird, die gesetzlich vorgeschrieben ist oder nach der Natur der Sache und den gesamten übrigen Umständen als angemessen erscheint (**BGE 144 I 318 E.** 7.1 mit Hinweisen). Er bezieht sich sowohl auf die einzelnen Verfahrensabschnitte als auch auf die gesamte Verfahrensdauer. Eine objektiv betrachtete unangemessen lange Gesamtverfahrensdauer kann den Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist auch dann verletzen, wenn den Behörden subjektiv keine längere Untätigkeit oder andere Versäumnisse zur Last fallen (vgl. Urteile 2C\_664/2021 vom 20. Januar 2022 E. 4.2.1; **1C\_485/2011** vom 16. Januar 2012 E. 2.3.2; je mit Hinweisen).

Eine Verletzung des Anspruchs auf Beurteilung innert angemessener Frist kann vom Bundesgericht förmlich im Urteilsdispositiv festgestellt und bei den Kostenfolgen angemessen berücksichtigt werden (vgl. **BGE 138 II 513 E.** 6.5; **135 II 334 E.** 3; je mit Hinweisen). Das Feststellungsinteresse fliesst dabei unmittelbar aus dem Anspruch auf ein Verfahren innert angemessener Frist nach Art. 29 Abs. 1 BV (vgl. Urteil **1C\_439/2011** vom 25. Mai 2012 E. 2.1, nicht publ. in **BGE 138 I 256**).

**5.2.** Nach den Erwägungen der Vorinstanz hat der Fall erhebliche tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten aufgewiesen und ist ihm nach den glaubhaften Ausführungen der Baudirektion Pilotcharakter zugekommen. Parallel zum Baubewilligungsverfahren habe die Baudirektion im November 2019 die Planungshilfe "Beurteilungskriterien für Bodenaufwertungen zur Erweiterung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung" herausgegeben und kantonsweit Potenzialflächen für die ökologische Aufwertung ermittelt. Die Abwägung zwischen der ökologischen und der landwirtschaftlichen Aufwertung spiele vorliegend eine erhebliche Rolle. Die Baudirektion habe nicht nur den umstrittenen Einzelfall zu beurteilen, sondern darüber hinaus auch den in allgemeiner Hinsicht weiterlaufenden Umsetzungsarbeiten zum Naturschutz-Gesamtkonzept Rechnung zu tragen gehabt. Bei den Behandlungsfristen nach § 319 Abs. 1 PBG handle es sich sodann um blosser Ordnungsfristen. Aufgrund der besonderen Sachlage würden weder die beiden mehrmonatigen Phasen, in denen das Verfahren aus Sicht der Beschwerdeführerin inaktiv gewesen sei, noch die Gesamtdauer des erstinstanzlichen Verfahrens nach der Rückweisung als übermässig lang erscheinen.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei davon auszugehen, die Baudirektion habe taktiert, um eine Baubewilligung zu verhindern. Der Projektperimeter sei im ersten Baubewilligungsverfahren und weit über das Urteil des Baurekursgerichts vom 3. Oktober 2018 hinaus in der Hinweiskarte für anthropogene Böden noch als für die Schaffung von Fruchtfolgeflächen geeignet ausgewiesen gewesen. Eine Karte über prioritäre Potenzialflächen für Feuchtgebiete habe es damals noch nicht gegeben. Die Baudirektion habe den Entscheid über die Baubewilligung bewusst verzögert, um die Grundlage für eine "Lex Terrainveränderung Moos Gossau" zu schaffen.

Mit diesen Ausführungen wird nicht dargelegt, inwiefern der Schluss der Vorinstanz, aufgrund der besonderen Sachlage sei der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist gewahrt, verfassungswidrig sein soll (Art. 106 Abs. 2 BGG). Die Beschwerdeführerin thematisiert die mutmasslichen Beweggründe der behaupteten übermässigen Verfahrensverzögerung, geht aber nicht auf die Erwägungen der Vorinstanz ein, wonach eine solche überhaupt nicht vorliegt. Damit setzt sie sich nicht rechtsgenügend mit dem angefochtenen Entscheid auseinander.

**5.3.** Folglich fehlt es mit Bezug auf das Feststellungsbegehren an einer hinreichenden Begründung, weshalb auf dieses nicht eingetreten werden kann (vgl. E. 2, insb. **BGE 143 II 283 E.** 1.2.2). Gleiches gilt für den Antrag bezüglich Neuverlegung der vorinstanzlichen Kosten.

**6.**

Zusammenfassend ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG).  
Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 1 und 3 BGG).

**Demnach erkennt das Bundesgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

**2.**

Die Gerichtskosten von Fr 4'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

**3.**

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Baudirektion des Kantons Zürich, dem Gemeinderat Gossau, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, dem Bundesamt für Umwelt, dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. September 2023

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Poffet