

BGer 1A.143/2002 vom 12. November 2002

Bundesgericht, 2002-11-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.143_2002

FR: TF 1A.143/2002 du 12 novembre 2002

IT: TF 1A.143/2002 del 12 novembre 2002

Regeste

Ökologisches Gleichgewicht

Erwägungen

E. 1

Der Beschwerdeführer hat staatsrechtliche Beschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben gegen einen kantonale letztinstanzliche Entscheidung des Verwaltungsgerichts, der eine Verordnung des Regierungsrats zum Schutz des Pfäffikersees betrifft. Gemäss Art. 97 Abs. 1 OG i.V.m. Art. 5 VwVG beurteilt das Bundesgericht letztinstanzliche Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen, die sich auf Bundesverwaltungsrecht stützen oder hätten stützen müssen. Die staatsrechtliche Beschwerde ist nur subsidiär zulässig, wenn die behauptete Rechtsverletzung nicht mit einem anderen Rechtsmittel beim Bundesgericht gerügt werden kann (Art. 84 Abs. 2 OG).

E. 1.1

Der Pfäffikersee mit seinen angrenzenden Ufergebieten ist in verschiedenen Bundesverordnungen als Objekt von nationaler Bedeutung erfasst: Der Pfäffikersee selbst ist als Objekt Nr. 1409 in der Verordnung vom 10. August 1977 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (SR 451.11) enthalten; gewisse Gebiete sind als Hochmoore bzw. als Flachmoore von nationaler Bedeutung ausgewiesen (Objekt Nr. 102 und Nr. 103 Anhang 1 der Verordnung vom 21. Januar 1991 über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung [Hochmoorverordnung; HMV; SR 451.32], Objekt Nr. 2211 und 2212 Anhang 1 der Verordnung vom 7. September 1994 über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung [Flachmoorverordnung; FMV; SR 451.33]); zudem handelt es sich beim Pfäffikersee und seinen Ufern um eine Moorlandschaft von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung (Objekt Nr. 5 Anhang 1 der Verordnung vom 1. Mai 1996 über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung [Moorlandschaftsverordnung, MLV; SR 451.35]). Die angefochtene Verordnung zum Schutz des Pfäffikersees stützt sich materiell auf die bundesrechtlichen Bestimmungen des Moor- und Biotopschutzes (Art. 18a und Art. 23a ff. des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451]; Art. 3 - 5 HMV, FMV und MLV) und damit auf Bundesverwaltungsrecht. Dies gilt auch für die vom Beschwerdeführer angefochtenen See- und Uferschutzzonen: Wie das BUWAL in seiner Vernehmlassung dargelegt hat (S. 3 Ziff. 2.2.), kann zwischen dem Schutz des Sees und der Moore bzw. Moorlandschaft nicht unterschieden werden, weil die Seefläche Teil der geschützten Moorlandschaft ist und die See- und Uferzonen als Pufferzonen für die Flachmoore dienen.

E. 1.2

Zwar ist die Schutzverordnung formell als "Verordnung", d.h. als Erlass ergangen, der grundsätzlich nur im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde vor Bundesgericht angefochten werden kann. Materiell enthält die Verordnung jedoch Schutzmassnahmen für ein bestimmtes Gebiet: Sie stellt den Pfäffikersee und die umgebende Landschaft unter Schutz und gliedert das Schutzgebiet in verschiedene Zonen. Die Lage sowie die Grenzen und Zonen des Schutzgebietes sind auf einem Übersichtsplan verzeichnet, der gemäss Ziff. 2 Abs. 2 Bestandteil der Verordnung ist. Für jede Zone formuliert die Verordnung Schutzziele (Ziff. 3) und Schutzanordnungen (Ziff. 4 - 8). Derartige Schutzanordnungen wurden vom Bundesgericht wegen der Konkretheit der Regelung als Allgemeinverfügung (vgl. BGE 119 Ia 141 E. 5d/bb S. 151: Fahrverbote für bestimmte, namentlich genannte Gewässer) bzw. als Nutzungsplan i.S.v. Art. 33 RPG qualifiziert (Entscheide 1P.368/1990 vom 31. Oktober 1990 E. 3b und 1A.42/1994 vom 29. November 1994 E. 1, publ. in ZBl 97/1996 122 und URP 1996 364 betr. Luzerner Moorschutzverordnung). Im zitierten Entscheid vom 29. November 1994 liess das Bundesgericht erstmals die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine derartige Schutzverordnung zu, soweit sie sich - wie im vorliegenden Fall - auf Bundesverwaltungsrecht stützt. Gestützt auf diese Rechtsprechung ist auch im vorliegenden Fall die Verwaltungsgerichtsbeschwerde statthaft.

E. 1.3

Der Entscheid des Verwaltungsgerichts ist insofern ein Zwischenentscheid, als er die Sache hinsichtlich des Rekursantrags 1.7 zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurückweist. Im Wesentlichen bestätigt er jedoch den Nichteintretensentscheid des Regierungsrats bzw. die Abweisung des Rekurses und stellt insofern einen wie einen Endentscheid anfechtbaren Teilentscheid dar (BGE 120 Ib 97 E. 1b S. 99; 118 Ib 196 E. 1b S. 198 f., je mit Hinweisen).

E. 1.4

Gemäss Art. 108 Abs. 2 OG hat die Beschwerdeschrift die Begehren und deren Begründung zu enthalten. Im vorliegenden Fall ist fraglich, ob die Anträge des Beschwerdeführers genügend präzise sind: Die in Antrag 1 verlangte Rückweisung zwecks Abänderung des Schwerpunkts der Verordnung, weg von den freiheitsbeschränkenden See- und Uferschutzzonen in Richtung Revitalisierung der Moorflächen, ist derart unbestimmt, dass darauf, für sich allein genommen, nicht eingetreten werden könnte. Allerdings bezieht sich der Beschwerdeführer zusätzlich auf seine Rekursanträge an den Regierungsrat und will, dass diese möglichst zahlreich umgesetzt werden. Aus diesem Antrag lässt sich schliessen, dass der Beschwerdeführer die materielle Beurteilung seiner Rekursanträge durch den Regierungsrat verlangt, soweit dieser mit Billigung des Verwaltungsgerichts darauf nicht eingetreten ist, sowie eine Neuurteilung der durch das Verwaltungsgericht in der Sache abgewiesenen Rekursanträge (= Beschwerdeanträge 2-6 vor Verwaltungsgericht). Nur in diesem Umfang ist die Beschwerde auch zulässig: Streitgegenstand des Verfahrens der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bildet das durch die Verfügung (hier: die Schutzverordnung) geregelte Rechtsverhältnis, soweit es Prozessthema des kantonalen Rechtsmittelverfahrens war (BGE 125 V 413 E. 2a S. 415 mit Hinweisen). Neue, im kantonalen Verfahren nicht gestellte Begehren sind deshalb vor Bundesgericht unzulässig. Ebenso ist es dem Bundesgericht verwehrt, Anträge materiell zu beurteilen, auf welche die Vorinstanzen nicht eingetreten waren (BGE 105 V 93 E. 1 S. 94).

E. 1.5

Soweit das Verwaltungsgericht dem Beschwerdeführer die Legitimation zum Rekurs gegen die Verordnung abgesprochen hat (hinsichtlich der Rekursanträge 1.3, 1.4, 1.51, 1.54, 1.56, 1.6 und 1.8), ist der Beschwerdeführer ohne Weiteres befugt geltend zu machen, das Verwaltungsgericht habe seine Legitimation willkürlich oder unter Verstoss gegen Art. 98a Abs. 3 OG verneint und damit die Anwendung von Bundesrecht vereitelt (BGE 127 II 264 E. 1a S. 267).

E. 1.6

Soweit er dagegen die materielle Überprüfung seiner vom Verwaltungsgericht abgelehnten Anträge Nrn. 2 bis 6 verlangt, ist seine Legitimation zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 103 lit. a OG) vom Amtes wegen zu prüfen. Der Beschwerdeführer hat seinen Wohnsitz in Wildberg, in etlicher Entfernung vom Perimeter der Schutzverordnung, und verfügt auch nicht über Grundeigentum am Pfäffikersee. Er ist jedoch Halter des Segelbootes ZH [...] mit Standort in der Bootshabe Auslikon am Pfäffikersee. Als solcher ist er mehr als jedermann von den Einschränkungen des Bootsverkehrs in der angefochtenen Verordnung betroffen. Dagegen erscheint es fraglich, ob das regelmässige Baden im Pfäffikersee oder dessen Befahren mit nicht am See stationierten Booten (z.B. Kajaks oder Paddelbooten) für sich allein zur Begründung der Legitimation genügen würde, da diese Möglichkeit allen Bewohnern und Besuchern der Region gleichermassen offen steht. Die Frage kann jedoch offen bleiben, weil alle vom Verwaltungsgericht materiell beurteilten Anträge auch einen Zusammenhang mit dem Segeln aufweisen.

E. 1.7

Nach dem Gesagten ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in dem in E. 1.4 umschriebenen Umfang einzutreten. Da sämtliche zulässigen Rügen des Beschwerdeführers in diesem Verfahren behandelt werden können, ist auf die gleichzeitig erhobene staatsrechtliche Beschwerde nicht einzutreten (Art. 84 Abs. 2 OG).

E. 2

Der Regierungsrat ist auf die Rekursanträge 1.3 (Verwaldung der Moore), 1.4 (Schilfsterben, Verschlammung des Seegrundes; Muschelsterben; Brut- und Nistplätze), 1.51 (Breite der Zonen V A, V B1 und V B2 von höchstens 100 m), 1.54 (Redimensionierung der Zone V A beim Strandbad Auslikon), 1.56 (Redimensionierung der Zonen V A und V B2 beim Ruetschberg, so dass Kajaks, Paddelboote und andere nicht immatrikulierte Boote ausserhalb dieser Zone durchfahren können), 1.6 (Öffnung von ca. 80 Torfstichen), 1.7 (Neuanlage von Ankerplätzen und Anlegestellen für Bootsbenützer) und 1.8 (Aufteilung der Verordnung in zwei unabhängige Verordnungen) mangels Legitimation des Beschwerdeführers nicht eingetreten. Das Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde hinsichtlich von Rekursantrag Nr. 1.7 gut, da der Beschwerdeführer ein eigenes schutzwürdiges Interesse als Segler an diesem Antrag habe. Im Übrigen wies es die Beschwerde ab.

E. 2.1

Hinsichtlich der Rekursanträge 1.3 (Verwaldung), 1.4 (Schilfsterben/Verschlammung/Muschelsterben), 1.6 (Torfstiche) und 1.8 (Aufteilung der Verordnung) nahm das Verwaltungsgericht an, dass der Beschwerdeführer von der Schutzverordnung nicht mehr als jeder andere Dritte oder die Allgemeinheit betroffen werde.

E. 2.1.1

Der Beschwerdeführer bestreitet dies mit Hinweis auf seinen langjährigen Einsatz zugunsten des Naturschutzes am Pfäffikersee. So habe er schon seit vielen Jahren die Muscheln am Pfäffikersee beobachtet, in Informationsveranstaltungen auf das Muschelsterben hingewiesen und eine Bestandsaufnahme der Muscheln im Pfäffikersee durch die Vereinigung Pro Pfäffikersee initiiert. Gemäss § 338a Abs. 1 des Zürcher Bau- und Planungsgesetzes vom 7. September 1975 (PBG) ist zu Rekurs und Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Dies gilt auch für die Anfechtung von Erlassen. Diese Bestimmung entspricht Art. 103 Abs. 1 lit. a OG, der von den Kantonen nach Massgabe von Art. 98a OG als bundesrechtliche Minimalregel zu beachten ist (BGE 127 II 264 E. 2b S. 268). Wie das Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung ausgeführt hat, ergibt sich die für die Legitimation verlangte besondere, nahe Beziehung zum Streitgegenstand nicht bereits daraus, dass sich der Beschwerdeführer oder Rekurrent für eine Frage aus ideellen Gründen interessiert oder sich aus persönlicher Überzeugung für oder gegen ein Projekt engagiert. Dies entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 103 Abs. 1 lit. a OG, wonach sich die Beschwerdelegitimation nach objektiven Kriterien bestimmt und nicht davon abhängt, wie weit sich jemand subjektiv betroffen fühlt (BGE 123 II 376 E. 4a S. 379 mit Hinweisen). Das Engagement des Beschwerdeführers für die Erhaltung der Artenvielfalt im Allgemeinen und die Muscheln des Pfäffikersees im Besonderen begründet daher keine besondere Betroffenheit im Sinne der zitierten Bestimmungen.

E. 2.1.2

Überdies macht der Beschwerdeführer geltend, es bestehe ein Zusammenhang zwischen den von ihm geforderten Massnahmen zur Revitalisierung der Mooregebiete am Pfäffikersee und den ihn als Segler belastenden See- und Uferschutzzonen, weil durch Revitalisierungsmassnahmen Brutplätze, Lebensraum und Nahrung für viele Schilf- und Bodenbrüter gewonnen und deshalb auf Einschränkungen auf dem Wasser verzichtet werden könnte. Dieses Argument hat bereits das Verwaltungsgericht geprüft und verworfen, weil sich daraus allenfalls eine indirekte Betroffenheit ableiten lasse, die für die Beschwerdeberechtigung nicht genüge. Hinzuzufügen ist, dass auch der vom Beschwerdeführer behauptete Zusammenhang nicht zwingend erscheint: Der Kanton ist von Bundesrechts wegen verpflichtet, die typische Moorvegetation zu erhalten und die Verbuschung zu verhindern (Art. 5 lit. g HVM; Art. 5 Abs. 2 lit. i FMV), den Gebietswasserhaushalt zu erhalten und, soweit es der Moorregeneration dient, zu verbessern (Art. 5 lit. e HVM, Art. 5 Abs. 2 lit. g FMV), und bestehende Beeinträchtigungen von Objekten bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich rückgängig zu machen (Art. 8 HVM und FMV; vgl. auch Art. 5 Abs. 2 lit. f MLV). Die Erfüllung dieser Verpflichtung entbindet ihn jedoch nicht von der Verpflichtung, ausreichende Pufferzonen in Form von See- und Uferschutzzonen auszuscheiden (Art. 3 Abs. 1 HVM und FMV) und Massnahmen zur Erhaltung und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Wassertiere gemäss Art. 7 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF; SR 923.0) zu treffen. Diesbezüglich kann auf die Vernehmlassung des BUWAL (Ziff. 2.1 und 2.2.) verwiesen werden.

E. 2.2

Hinsichtlich der Rekursanträge Nrn. 1.51, 1.54 und 1.56 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab, weil der Beschwerdeführer seine Legitimation im Rekursverfahren nicht hinreichend substantiiert habe, was im Beschwerdeverfahren nicht nachgeholt werden könne.

E. 2.2.1

Der Beschwerdeführer macht dagegen (im Zusammenhang mit Rekursantrag 1.54) geltend, der Regierungsrat habe gewusst, dass sein Segelboot unmittelbar beim Strandbad Auslikon in der vom Regierungsrat bewilligten Bootshabe stationiert sei und dass alle Bootsbesitzer dieser Anlage Mitglieder des Segel-Clubs am Pfäffikersee seien, welcher ein Club-Lokal im Gebäude des Strandbades habe. Es sei daher für den Regierungsrat offensichtlich gewesen, dass der Beschwerdeführer ein regelmässiger Benutzer des Strandbades Auslikon sei. Es erscheint bereits fraglich, ob die Lage des Club-Lokals als dem Regierungsrat bekannt gelten muss. Selbst wenn dies so wäre, wäre damit noch nichts über die regelmässige Benutzung des Strandbades selbst ausgesagt. Mit Rekursantrag Nr. 1.54 wehrte sich der Beschwerdeführer gegen eine Einschränkung der Schwimmzone und nicht einer Beschränkung der Segel-Club-Einrichtungen. Insofern kann der Entscheid des Verwaltungsgerichts keineswegs beanstandet werden.

E. 2.2.2

Darüber hinaus rügt der Beschwerdeführer, er sei von der Verwaltung und vom Regierungsrat nicht angehört worden; seine Bemühungen seien an den "Festungsmauern des juristischen Formalismus abgeprallt". Wäre er persönlich angehört worden oder hätte die von ihm verlangte gemeinsame Begehung stattgefunden, hätte er seine persönliche Betroffenheit substantiieren können. Von ihm als Laien könne nicht verlangt werden, seinen Rekurs noch länger oder noch ausführlicher zu begründen. Es bestand jedoch keine gesetzliche Verpflichtung des Regierungsrates, den Rekurrenten persönlich anzuhören. Die Legitimation des Beschwerdeführers wurde schon in der Vernehmlassung des Zürcher Vogelschutzes und der Pro Natura Zürich vom 8. November 1999 angezweifelt, zu der sich der Beschwerdeführer äussern konnte. Er hätte daher Anlass gehabt, seine persönliche Betroffenheit näher darzulegen. Schliesslich hätte die Möglichkeit bestanden, sich von einem Rechtsanwalt vertreten oder zumindest vor der Abfassung des Rekurses beraten zu lassen.

E. 2.3

Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit damit geltend gemacht wird, die kantonalen Instanzen hätten die Legitimation des Beschwerdeführers zu Unrecht verneint.

E. 3.1

Die Rekursanträge 1.1, 1.2, 1.52, 1.53 und 1.55 hatte bereits der Regierungsrat materiell beurteilt und abgewiesen. Dessen Entscheid bestätigte das Verwaltungsgericht, soweit es auf die Beschwerde eintreten konnte, mit ausführlicher und zutreffender Begründung, auf die verwiesen werden kann (angefochtener Entscheid E. 4).

E. 3.2

Der Beschwerdeführer wirft dem Verwaltungsgericht sinngemäss vor, seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt zu haben, weil es auf seine Rügen betreffend das Bundesgesetz vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport (SR 415.0) nicht

eingegangen sei. Zur Auseinandersetzung mit diesem für den Fall peripheren Bundesgesetz wäre das Verwaltungsgericht jedoch nur verpflichtet gewesen, wenn der Beschwerdeführer hierzu substantiierte Rügen erhoben hätte. Soweit ersichtlich, beschränken sich die Ausführungen des Beschwerdeführers in der umfangreichen Beschwerdeschrift ans Verwaltungsgericht (42 Seiten) jedoch auf einen Satz (S. 22), in dem - ohne nähere Begründung - behauptet wird, die Verordnung zum Schutz des Pfäffikersees "stehe auch im Widerspruch zum Prinzip welches in der Verordnung über die Förderung von Turnen und Sport vertreten" werde. Unter diesen Umständen liegt keine Verweigerung des rechtlichen Gehörs vor.

E. 4

Schliesslich wendet sich der Beschwerdeführer gegen die ihm im Rekurs- und im Verwaltungsgerichtsverfahren auferlegten Kosten. Diese Kostenentscheide, die auf kantonalem Verfahrensrecht beruhen, kann das Bundesgericht jedoch nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots (Art. 9 BV) überprüfen. Es ist keineswegs willkürlich, dem im Rekursverfahren unterliegenden bzw. im Verwaltungsgerichtsverfahren im Wesentlichen unterliegenden Beschwerdeführer Rekurs- bzw. Gerichtskosten aufzuerlegen. Auch die Höhe der Rekurs- und der Gerichtskosten kann nicht als willkürlich bezeichnet werden.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist nicht einzutreten. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens (Art. 156 OG) und es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 159 OG).

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