

BGer 1A.95/2000 vom 4. April 2001

Bundesgericht, 2001-04-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.95_2000

FR: TF 1A.95/2000 du 4 avril 2001

IT: TF 1A.95/2000 del 4 aprile 2001

Erwägungen

E. 1

Die drei Beschwerden richten sich gegen das nämliche Urteil und betreffen Sachverhalte, die auch im kantonalen Verfahren gemeinsam beurteilt wurden. Die drei Verfahren sind daher zu vereinigen.

E. 2

a) Der angefochtene, kantonal letztinstanzliche Entscheid betrifft moorschutzrechtliche Feststellungsverfügungen gemäss Art. 3 Abs. 3 der Flachmoorverordnung bzw.

Art. 3 Abs. 3 der Moorlandschaftsverordnung. Er stützt sich damit auf öffentliches Recht des Bundes, so dass dagegen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist (Art. 97 und Art. 98 lit. g OG).

b) Mit dem angefochtenen Entscheid wird die Sache zur neuen Beurteilung an die Baudirektion zurückgewiesen.

Dieser Rückweisungsentscheid schliesst das kantonale Verfahren nicht ab und ist deshalb formell ein Zwischenentscheid.

aa) Indessen enthält er hinsichtlich der Grenzen der Moorlandschaft verbindliche Vorgaben (Einbezug der Parzelle Nr. 5614 sowie des nordwestlichen Teils des Heidachers in die Moorlandschaft) und ist insoweit materiell als Teilentscheid zu qualifizieren, der wie ein Endentscheid unmittelbar mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden kann (BGE 122 V 151 E. 1 S. 153; 120 Ib 97 E. 1b S. 99 mit Hinweisen). Hierfür beträgt die Beschwerdefrist 30 Tage (Art. 106 OG) und ist mit den drei Beschwerden eingehalten worden.

bb) Dagegen fehlen konkrete inhaltliche Vorgaben hinsichtlich der Pufferzonen. Verbindlich legt der Entscheid des Verwaltungsgericht lediglich fest, dass Pufferzonen für die Hoch- und Flachmoore bei Robenhausen festgelegt werden müssen, was sich schon aus Art. 3 Abs. 1 der Flachmoorverordnung und Art. 3 Abs. 1 der Hochmoorverordnung eindeutig ergibt. Die Ausdehnung der Pufferzonen und die gebotenen Schutzmassnahmen sind dagegen mit dem verwaltungsgerichtlichen Urteil noch nicht vorgegeben; hierüber muss die Baudirektion nach Abklärung des Sachverhalts neu entscheiden.

Insoweit liegt auch materiell ein Zwischenentscheid vor.

Zwischenentscheide können nur dann selbständig mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 und 45 Abs. 1 VwVG ; BGE 125 II 613 E. 2a S. 619 mit Hinweisen). Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde genügt ein tatsächliches, insbesondere wirtschaftliches Interesse für die Begründung eines nicht wieder

gutzumachenden Nachteils (BGE 120 Ib 97 E. 1c S. 99 f. mit Hinweis).

Im vorliegenden Fall ist nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführerinnen schon durch den verwaltungsgerichtlichen Entscheid einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil erleiden können: Erst aufgrund der konkreten Pufferzonenausscheidung der Baudirektion wird erkennbar sein, ob eine bestimmte Parzelle überhaupt in die Pufferzone zu liegen kommt und inwiefern die Nutzung des Grundstücks zum Schutz der Moore eingeschränkt wird. Insoweit ist auf die Beschwerden - die auch die 10-tägige Frist für die Anfechtung von Zwischenentscheiden gemäss Art. 106 Abs. 1 OG nicht einhalten - nicht einzutreten.

c) Die privaten Beschwerdeführerinnen (I und III) sind Eigentümerinnen von Grundstücken, die nach dem angefochtenen Entscheid Teil der Moorlandschaft sind oder zumindest aufgrund der noch zu treffenden hydrologischen Abklärungen in den Moorlandschaftsperimeter einbezogen werden könnten. Sie sind somit zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Die Beschwerdelegitimation der Gemeinde Wetzikon ergibt sich aus Art. 12 Abs. 1 NHG i.V.m. Art. 103 lit. c OG .

d) Der Sachverhalt ergibt sich mit genügender Klarheit aus den Akten. Auf den beantragten Augenschein kann daher verzichtet werden.

e) Verfahrensgegenstand im kantonalen Verfahren waren verschiedene Fragen, nämlich:

- Die Festlegung des Flachmoorperimeters (Objekt Nr. 2212 Flachmoorinventar) gemäss Art. 3 Abs. 3 der Flachmoorverordnung im Bereich der Grundstücke Nrn. 5613 und 5614 (Verfügung Nr. 1305/1995) und nördlich von Robenhausen (Verfügung Nr. 963/1997).

- Die Festlegung des Moorlandschaftsperimeters (Objekt Nr. 5 Moorlandschaftsinventar) im Bereich Hell, das heisst der Grundstücke Nrn. 2282, 5613 und 5614 (Verfügung 1175/1996), sowie im Bereich Zil/Heidacher-Robenhausen bis Grundstück Nr. 4474 (Verfügung 963/1997).

- Die Festlegung von Pufferzonen entlang des Mooregebiets (Verfügungen 1305/1995 und 963/1997).

Vor Bundesgericht noch umstritten ist der Grenzverlauf der Moorlandschaft (Objekt Nr. 5), und zwar sowohl im Gebiet Heidacher (im Bereich der Parzellen der Beschwerdeführerinnen I) als auch im Gebiet Hell (im Bereich der Parzellen Nrn. 5614 und 2282).

Nicht umstritten ist demgegenüber der Grenzverlauf des Flachmoors Robenhauserriet/Pfäffikersee (Objekt Nr. 2212) an sich. Dieser folgt im hier interessierenden Bereich der nördlichen Grenze der bestehenden Bauzone, die identisch ist mit dem Aabachzulauf und zugleich identisch mit der Nordgrenze der Parzellen Nrn. 5613 und 5614.

Soweit die Beschwerden die Pufferzonen betreffen, kann auf sie nach dem oben (E. 2b) Gesagten nicht eingetreten werden. Diesbezüglich bleibt es somit beim Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts mit dem Auftrag an die Baudirektion, die erforderlichen Abklärungen vorzunehmen und ökologisch ausreichende Pufferzonen für die Mooregebiete auszuscheiden (vgl. unten, E. 6b).

Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob das Urteil des Verwaltungsgerichts, soweit es die Grenzziehung der Moorlandschaft betrifft, Bundesrecht verletzt.

E. 3

a) Gemäss Art. 78 Abs. 5 BV sind Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen. Art. 78 Abs. 5 BV definiert jedoch nicht, was unter einer Moorlandschaft zu verstehen ist. Anders als bei den Mooren ergibt sich eine entsprechende Umschreibung nicht oder zumindest nicht allein aus naturwissenschaftlichen Kriterien (Thomas Fleiner, Kommentar BV, Rz. 39 zu Art. 24sexies). Vielmehr ist eine normative Konkretisierung erforderlich.

b) Der Gesetzgeber hat in Art. 23b NHG (in der Fassung vom 24. März 1995) Kriterien für die Umschreibung der Moorlandschaften aufgenommen. Gemäss Art. 23b Abs. 1 NHG ist eine Moorlandschaft eine in besonderem Masse durch Moore geprägte, naturnahe Landschaft, deren moorfreier Teil zu den Mooren in enger ökologischer, visueller, kultureller oder geschichtlicher Beziehung steht. Um von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung zu sein, muss die Moorlandschaft zudem gemäss Art. 23b Abs. 2 NHG in ihrer Art einmalig sein oder in einer Gruppe von vergleichbaren Moorlandschaften zu den wertvollsten gehören. Gemäss Abs. 3 bezeichnet der Bundesrat unter Berücksichtigung der bestehenden Besiedlung und Nutzung die schützenswerten Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung und bestimmt ihre Lage. Er arbeitet dabei eng mit den Kantonen zusammen, welche ihrerseits die betroffenen Grundeigentümer anhören. Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber den Verfassungsauftrag gemäss Art. 24sexies Abs. 5 aBV (heute: Art. 78 Abs. 5 BV) näher ausführen (Votum Bundesrat Cotti, AB 1992 S 608).

c) Gestützt darauf hat der Bundesrat am 1. Mai 1996 die Moorlandschaftsverordnung erlassen. Die Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung werden in Anhang 1 aufgeführt und in Anhang 2, welcher Bestandteil der Verordnung bildet, näher umschrieben (Art. 2 Abs. 1 der Moorlandschaftsverordnung). Im Anhang 2 werden die Objekte auf einem Kartenausschnitt im Massstab 1:25'000 dargestellt.

Der genaue Grenzverlauf der Objekte wird durch die Kantone festgelegt (Art. 3 Abs. 1 der Moorlandschaftsverordnung).

Diese dürfen dabei grundsätzlich nicht von den bundesrätlich vorgegebenen Linien abweichen (Bernhard Waldmann, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, Diss. Freiburg 1997, S. 171 f.; Karl Ludwig Fahrländer, Kommentar NHG, Zürich 1997, Rz.

38 zu Art. 18a). Da aber im Kartenmassstab 1:25'000 die Grenzziehung nicht mit einer für Grundbuchpläne erforderlichen Genauigkeit erfolgen kann, haben die Kantone innerhalb dieser gegebenen Ungenauigkeit einen gewissen Beurteilungsspielraum in der parzellengenauen Festlegung des Perimeters (nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts vom 7. März 2000 i.S. S., E. 4b; Peter Keller, Kommentar NHG, Rz. 20 zu Art. 23b).

E. 4

Die Moorlandschaft Pfäffikersee ist als Objekt Nr. 5 in den Anhängen 1 und 2 der Moorlandschaftsverordnung aufgeführt, was grundsätzlich nicht umstritten ist. Streitig ist einzig die südliche Abgrenzung im Bereich Robenhausen.

a) Das Verwaltungsgericht ging davon aus, die angefochtenen Verfügungen hätten eine Linie festgelegt, die im Bereich Heidacher zwischen 15 und 30 m nördlich der Abgrenzung

gemäss der Moorlandschaftsverordnung verlaufe; auch östlich werde durch die Verfügung der Baudirektion das Baugebiet gegenüber der Moorlandschaftsverordnung noch erweitert. Die Beschwerdeführerinnen sind hingegen der Ansicht, dass die kantonalen Verfügungen der Abgrenzung gemäss der Moorlandschaftsverordnung entsprechen.

b) Naturgemäss ist die Abgrenzung auf dem Kartenausschnitt 1:25'000 im Bundesinventar nicht parzellenscharf.

Immerhin ergibt sich daraus eindeutig, dass die Südgrenze des Moorlandschaftsperimeters nördlich des Gehöfts Zil verläuft und den Heidacher in ostnordöstlicher Richtung durchquert.

Anschliessend verläuft sie nördlich der nördlichsten Gebäude von Robenhausen und biegt im Bereich der Parzelle 5614 nach Südsüdosten ab. Die kantonalen Linien stimmen damit mehr oder weniger überein. Sie folgen allerdings der bestehenden Parzellengrenze und machen den Grenzverlauf des Schutzobjekts insofern parzellenscharf (vgl. Waldmann, a.a.O., S. 172). Aus den Akten geht sodann hervor, dass die bundesrätliche Grenzziehung in Abstimmung mit den kantonalen Behörden erfolgte, welche damals bereits auf die bestehenden Bauzonengrenze abstellen wollten, insbesondere im Gebiet Heidacher. Dies spricht dafür, dass die kantonale Grenzziehung entlang der Bauzonengrenze mit der im Bundesinventar vorgenommenen Grenzziehung übereinstimmt. Unter Berücksichtigung der kartographisch bedingten Unschärfe und des Fehlens natürlicher Abgrenzungen liegt sie jedenfalls im Rahmen des kantonalen Beurteilungsspielraums.

E. 5

Das Verwaltungsgericht hält indessen die bundesrätliche Festlegung selbst für gesetzwidrig, mit der Folge, dass auch die kantonale Feststellung, soweit sie der bundesrätlichen Inventarisierung folgt, rechtswidrig sei.

a) Das Bundesinventar der Moorlandschaften ist eine Verordnung des Bundesrates und kann als solche von den Gerichten akzessorisch auf ihre Verfassungs- und Gesetzeskonformität überprüft werden (Urteil des Bundesgerichts vom 29. November 1994, ZBl 97/1996 S. 122, E. 5a; Fahrländer, Kommentar NHG, Zürich 1997, Rz. 12 zu Art. 18a; Waldmann, a.a.O., S. 152 ff.). Soweit aber Gesetz und Verfassung dem Bundesrat einen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum einräumen, haben die Gerichte diesen zu respektieren. Sie dürfen nicht ihr Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen (BGE 126 II 522 E. 41 S. 573/574 mit Hinweisen; Waldmann, a.a.O., S. 153).

aa) Bei den in Art. 23b NHG vorgegebenen Kriterien für die Umschreibung und Abgrenzung von Moorlandschaften (namentlich der engen ökologischen, visuellen, kulturellen oder geschichtlichen Beziehung zu den Mooren) handelt es sich um unbestimmte Gesetzesbegriffe. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Gerichte, derartige unbestimmte Gesetzesbegriffe im Einzelfall auszulegen und zu konkretisieren. Wenn aber die Gesetzesauslegung ergibt, dass der Gesetzgeber mit der offenen Normierung der Verwaltung eine gerichtlich zu respektierende Entscheidungsbefugnis einräumen wollte und dies mit der Verfassung vereinbar ist, darf und muss das Gericht seine Kognition entsprechend einschränken (René Rhinow, Landesbericht Schweiz, in: Martin Bullinger (Hrsg.), Verwaltungsermessen im modernen Staat, Baden-Baden 1986, S. 65; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts,

3. Aufl., Rz. 368).

bb) Im vorliegenden Fall hat der Gesetzgeber den Bundesrat und damit ein politisches Organ mit der Inventarisierung der Moorlandschaften und der Festlegung der Grenzen der Moorlandschaften beauftragt. Der Bundesrat ist als Verordnungsgeber für die normative Konkretisierung des Moorschutzes verantwortlich. Es liegt deshalb nahe anzunehmen, dass dem Bundesrat auch bei der Handhabung der unbestimmten Gesetzesbegriffe in Art. 23b NHG ein gewisser Konkretisierungsauftrag im Einzelfall und damit ein Beurteilungsspielraum eingeräumt worden ist (vgl. Votum Bundesrat Cotti, AB 1992 S 607, der den politischen Charakter des bundesrätlichen Entscheids betont). Hierfür spricht auch die ausdrückliche Verpflichtung des Bundesrates in Art. 23b Abs. 3 NHG, bei der Bezeichnung der Moorlandschaften eng mit den Kantonen zusammenzuarbeiten. Die Kantone haben zwar kein Vetorecht, doch ist die hier vorgesehene Zusammenarbeit enger als bei den anderen Bundesinventaren und geht über eine bloss Anheörung hinaus (Keller, a.a.O., Rz. 14 zu Art. 23b; Waldmann, a.a.O., S. 143 f.). Wohl hat sich der Bundesrat an die gesetzlichen Kriterien zu halten. Doch sind diese Kriterien nicht so präzise gefasst, dass sie in jedem Einzelfall zu klaren und eindeutigen Ergebnissen führen könnten. Dies gilt vor allem für die Abgrenzung des Perimeters am Rande einer Moorlandschaft: Die Frage, ob ein bestimmter Landschaftsteil noch eine hinreichend enge Beziehung zu den Mooren hat, lässt sich oft nicht eindeutig beantworten, so dass es mehrere mit dem Gesetz vereinbare, vertretbare Lösungen geben kann (AB 1992 S 607; Peter Keller, Kommentar NHG, Rz. 17 zu Art. 23b; Waldmann, a.a.O., S. 172 f.; Urs Hintermann, Inventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung, BUWAL-Schriftenreihe Umwelt Nr. 168, Bern 1992, S. 21). Hat sich der Bundesrat im Einvernehmen mit dem betroffenen Kanton für eine - mit dem Gesetz vereinbare - Grenzziehung entschieden, ist diese Abgrenzung von den kantonalen Behörden und Gerichten zu respektieren. Sie dürfen die Grenzziehung nur korrigieren, wenn der Bundesrat seinen Beurteilungsspielraum überschritten oder missbraucht hat.

cc) Dieser Spielraum darf allerdings nicht so weit gefasst werden, dass eine effektive gerichtliche Kontrolle nicht mehr möglich ist: Da die Aufnahme einer Parzelle in ein Moor- oder Moorlandschaftsinventar einschneidende Eigentumsbeschränkungen zur Folge haben kann, gebieten Art. 6 Ziff. 1 EMRK (SR 0.101) und Art. 30 Abs. 1 BV zumindest eine nachträgliche, akzessorische gerichtliche Überprüfbarkeit der bundesrätlichen Festlegung.

dd) Das Verwaltungsgericht musste und durfte somit prüfen, ob der Bundesrat sich an die gesetzlichen Vorgaben in Art. 23b NHG gehalten und seinen Beurteilungsspielraum dem Zweck des Gesetzes, im Sinne des verfassungsrechtlichen Moorschutzes, ausgeübt hat. Es durfte auch einschreiten, wenn der Bundesrat von einem falschen Sachverhalt ausgegangen war. Dagegen durfte es nicht eine vertretbare Abgrenzung der Moorlandschaft durch eine andere ersetzen. Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht die bundesrätliche Abgrenzung zu Recht als gesetzwidrig bezeichnet oder ob es damit seine Überprüfungsbefugnis überschritten hat.

b) Das Verwaltungsgericht hat erwogen, der Bundesrat sei bei der Festsetzung der Abgrenzung im Bereich Robenhausen von den Vorschlägen der vorbereitenden Kommission abgewichen, offensichtlich um den vom Regierungsrat vorgebrachten Einwänden Rechnung zu tragen. Hauptargument sei demnach die Berücksichtigung der bestehenden Bauzone gewesen; dies sei aber kein verfassungsrechtlich zulässiges Argument für die Abgrenzung.

aa) Die bundesrätliche Inventarisierung bezeichnet die Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung und konkretisiert damit den örtlichen Geltungsbereich von Art. 78 Abs. 5 BV. Dieses verfassungsmässige Überbauungs- und Veränderungsverbot ist unmittelbar anwendbar (BGE 118 Ib 11 E. 2e S. 15) und zwingend:

Eine Interessenabwägung im Einzelfall zwischen dem verfassungsrechtlich festgelegten Veränderungsverbot und Nutzungsinteressen kommt nicht in Frage (BGE 117 Ib 243 E. 3b S. 247; Urteil des Bundesgerichts vom 24. September 1996, URP 1996 S. 815, E. 6b; Gutachten Bundesamt für Justiz vom 30. Oktober 1996, URP 1997 S. 66 ff.). Der bundesrechtliche Moorschutz geht dem kantonalen Recht und auch den kantonalen Raumplänen vor (Art. 49 Abs. 1 BV), selbst wenn diese bereits unter der Herrschaft des Raumplanungsgesetzes erlassen worden sind (Urteil des Bundesgerichts vom 16.

April 1997, URP 1997 S. 329, E. 3c). Dann aber darf auch die Qualifikation als Moorlandschaft nicht von einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Nutzungsinteressen und der bestehenden kommunalen Bauzonen abhängen (so auch Gutachten des Bundesamts für Justiz, a.a.O. S. 71 f.).

Insofern liegen die Verhältnisse ähnlich wie bei der Waldfeststellung: Zwar lässt sich in vielen Fällen darüber streiten, ob eine konkrete Bestockung Wald im Sinne des Waldgesetzes darstellt. Die Qualifikation als Wald hängt aber nicht vom Gewicht der entgegenstehenden Interessen (z.B. dem öffentlichen oder privaten Interesse an der Überbauung der Parzelle) ab. Somit trifft die Auffassung des Verwaltungsgerichts zu, dass die Bauzonenqualität kein Kriterium für die Festlegung von Moorlandschaften ist.

bb) Dagegen ist es zulässig und aufgrund der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie und des Verhältnismässigkeitsprinzips sogar geboten, die Abgrenzung der Moorlandschaft im Bereich RPG-konformer Bauzonen besonders sorgfältig zu prüfen und im Zweifel, wenn die Prüfung gemäss Art. 23b NHG kein eindeutiges Ergebnis für die Zugehörigkeit zur Moorlandschaft liefert, auf den Einbezug der Parzelle in den Moorlandschaftsperimeter zu verzichten. Die Abgrenzung einer Moorlandschaft entlang bestehender Bauzonengrenzen ist auch nicht von vornherein gesetzwidrig. Massgeblich ist vielmehr, ob sich diese Abgrenzung auf die in Art. 23b NHG vorgegebenen Kriterien stützen kann, z.B. weil natürliche Grenzen fehlen und die Abgrenzung entlang der Bauzonengrenze einen aus der Sicht des Moorlandschaftsschutzes zweckmässigen Abschluss des Baugebiets ermöglicht (Keller, a.a.O., Rz. 19 zu Art. 23b NHG).

cc) Das Verwaltungsgericht räumt in seiner Entscheidung selbst ein, dass die Gründe, welche den Bundesrat bewogen haben, von den Vorschlägen der vorbereitenden Kommission abzuweichen und die Abgrenzung der Moorlandschaft auf die beschlossene Linie zu verlegen, nicht aktenkundig sind. Auch wenn das vom Direktor des BUWAL und dem Zürcher Baudirektor unterzeichnete Beschlussprotokoll über die Bereinigung des Moorlandschaftsperimeters von 18./28. Januar 1993 im Ergebnis dem Anliegen des Regierungsrats entspricht und die Abgrenzung der Moorlandschaft Pfäffikersee entlang der rechtskräftigen Bauzonengrenze Wetzikons vornimmt, kann daraus nicht ohne weiteres geschlossen werden, dass das BUWAL und ihm folgend der Bundesrat auf eine gesetzeskonforme Prüfung verzichtet haben. So legt das BUWAL in seiner Vernehmlassung dar, dass es aus visuellen Gründen nicht erforderlich gewesen sei, das umstrittene Gebiet im Moorlandschaftsperimeter zu belassen und dass die gewählte Abgrenzung entlang der Bauzonengrenze mangels natürlicher oder deutlich erkennbarer

künstlich geschaffener Grenzen einen auch aus Sicht des Moorlandschaftsschutzes zweckmässigen Abschluss des Baugebiets ermöglicht.

dd) Zwar ging der Vernehmlassungsentwurf des BUWAL davon aus, dass die Perimetergrenze im Bereich Hell und Heidacher dem Rand der bestehenden Siedlung entlang verlaufen müsse: Die Realisierung des Überbauungsprojekts Heidacher-Robenhausen käme der weitgehenden Zerstörung einer moornahen, landschaftlich und ökologisch äusserst empfindlichen Landschaftskammer gleich. Indessen ist dieser Vernehmlassungsvorschlag auf grosse Kritik gestossen und teilweise als zu weitgehend betrachtet worden, was auch im Gesetzgebungsverfahren zu Art. 23b NHG zum Ausdruck gebracht wurde (vgl.

Waldmann, a.a.O., S. 139 f.; Votum Bundesrat Cotti, AB 1992 S 608; Voten der Ständeräte Frick, Bühler und Iten, AB 1992 S 602, 603 und 605; Berichterstatter Baumberger, AB 1993 N 2067/2068). Auch im ersten bundesgerichtlichen Urteil vom 17. Dezember 1992 (E. 3b) wurde angemerkt, dass die vorgeschlagene Abgrenzung entlang der bestehenden Siedlungsgrenze angesichts deren zufälligen Verlaufs kaum zu überzeugen vermöge.

Die im Inventar getroffene Abgrenzung kann daher nicht schon deshalb als gesetzwidrig beurteilt werden, weil sie vom Vernehmlassungsentwurf abweicht und nunmehr statt der bestehenden Siedlungsgrenze der bestehenden Bauzonengrenze folgt. Massgeblich ist vielmehr, ob das streitige Gebiet nach den Kriterien von Art. 23b NHG zwingend zur Moorlandschaft gehört. Das ist im Folgenden zu prüfen.

c) Das Verwaltungsgericht führt aus, aufgrund des Berichts zum Entwurf des Moorlandschaftsinventars stehe der Heidacher hydrologisch mit dem Moor in enger Beziehung. Eine Überbauung könne die Grundwasserverhältnisse verändern und das Moor schädigen. Diese Feststellung stamme von Fachleuten und sei bisher nie entkräftet worden. Die hydrologisch erforderlichen Pufferzonen müssten zwischen 30 und 350 m betragen; vorliegend betrage der Abstand der Bauzone zum Flachmoor jedoch nur 50 bis 180 m. Ein relevanter hydrologischer Zusammenhang sei jedenfalls bis zum Beweis des Gegenteils zu vermuten.

Die vom Verwaltungsgericht sinngemäss wiedergegebene Passage im Bericht zum Inventarentwurf lautet wörtlich:

"Bei einer Überbauung ist nebst der starken landschaftlichen Beeinträchtigung mit einer hydrologischen Veränderung der Grundwasserverhältnisse zu rechnen, die mit dem Hochmoor in Verbindung stehen und für dessen Erhaltung wichtig sind".

Diese Aussage bezieht sich zum einen nur auf Hochmoore, nicht auf Flachmoore. Die Hochmoorflächen im Robenhauserriet liegen weiter von der Bauzonengrenze entfernt als die nächstgelegenen Flachmoore. Zum andern spricht sie nur von einer möglichen Veränderung der Grundwasserverhältnisse, nicht aber von einer Gefährdung des Moores. Das kantonale Amt für Raumplanung hat denn auch in seiner Vernehmlassung vom 12. November 1997 ausgeführt, eine Gefährdung der Moorschutzziele könne bezüglich des Gebiets zwischen Heidacher/Dorfstrasse und Aabach verneint werden; eine Sicherung der Wasserzufuhr erscheine nicht notwendig, da es sich um ein Abflussgebiet handle. Auch wenn diese Einschätzung sich nicht auf konkrete Abklärungen stützt, handelt es sich doch um die Stellungnahme einer mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten kantonalen Fachbehörde, die Beachtung verdient.

Hinzu kommt, dass die Frage der hydrologischen Gefährdung der Moore nicht in erster Linie eine Frage der Abgrenzung der Moorlandschaft ist, sondern eine solche der ausreichenden Schutzmassnahmen für die Moore selber. Beim Schutz der Moorlandschaft steht - anders als bei den Mooren - nicht der Biotopschutz im Vordergrund, sondern der landschaftliche Aspekt (Hintermann, a.a.O., S. 21). Soweit Moore hydrologisch gefährdet sind, ist dem durch hydrologische Pufferzonen im Umfeld der Moore entgegenzuwirken (Art. 3 Abs. 1 der Hochmoorverordnung, Art. 3 Abs. 1 der Flachmoorverordnung). Pufferzonen können auch ausserhalb von Moorlandschaften liegen. Zwar nimmt regelmässig die Moorlandschaft als solche auch eine Pufferfunktion für die darin befindlichen Moore wahr; dennoch sind zusätzliche Pufferzonen festzulegen, wo dies zur Abwehr ökologischer Schäden notwendig ist (Waldmann, a.a.O., S. 178). Im vorliegenden Fall ist die Baudirektion aufgrund des - insoweit fortgeltenden - Urteils des Verwaltungsgerichts (vgl. unten E. 6b) ohnehin verpflichtet, ausreichende Pufferzonen für die Moore festzusetzen und kann dadurch einer allfälligen hydrologischen Gefährdung der Moore durch die Überbauung des Heidachers vorbeugen.

d) Im Gebiet Hell ist das Verwaltungsgericht am Augenschein zum Ergebnis gelangt, dass das Moor mit dem unüberbauten Teil nördlich des nach Osten führenden Fusswegs in enger visueller Beziehung stehe. Die Zuweisung dieses Gebiets (Grundstück Nr. 5614) zur Bauzone sei daher rechtswidrig.

Es gibt gewiss gute landschaftsschützerische Gründe dafür, die Parzelle Nr. 5614 als mit dem Moor zusammenhängend zu betrachten. Es könnte kaum als gesetzwidrig betrachtet werden, wenn dieses Grundstück in den Moorlandschaftsperimeter einbezogen worden wäre. Indessen kann umgekehrt auch nicht gesagt werden, dass es gesetzwidrig wäre, das Grundstück nicht einzubeziehen. Die Fotos des Augenscheins lassen erkennen, dass das Grundstück landwirtschaftlich genutzt ist und vom nördlich davon gelegenen Moor durch den Aabachzulauf, Kleingehölz, einen Schuppen und einige markante Bäume abgetrennt ist. An ihrem Westrand stösst die Parzelle an überbautes Gebiet. Im Osten, jenseits des Aabachs, sind deutlich gross dimensionierte Bauten ersichtlich, welche ihrerseits ebenfalls unmittelbar an die Grenze des Mooregebiets anstossen. Angesichts dieser bestehenden Überbauungen in der unmittelbaren Nachbarschaft und der natürlichen visuellen Begrenzung entlang des Aabachzulaufs kann jedenfalls nicht gesagt werden, dass die Parzelle Nr. 5614 zwingend in einer engen visuellen Beziehung zum Moor stehe.

e) Bezüglich der visuellen Aspekte im Bereich Heidacher hat das Verwaltungsgericht erwogen, es sei vertretbar, das offene Ackerland nicht vollständig als Teil der verfassungsrechtlich geschützten Moorlandschaft zu betrachten.

Eine Abgrenzung erscheine hinter einer Linie möglich, die entlang der Südostgrenze von Parzelle Kat. Nr. 5723 (Gehöft Zil) und von dort quer durch Kat. Nrn. 5722, 5709 und D hindurch zum nordwestlichsten Gebäude von Robenhausen verlaufe.

Das Verwaltungsgericht hat damit eine Abgrenzung gezogen, die zweifellos ebenfalls vertretbar wäre. Sie ist jedoch nicht die einzig zulässige und kann nicht bedeuten, dass die vom Bundesrat getroffene Lösung gesetzwidrig ist.

Eine natürliche optische Begrenzung stellt die vom Verwaltungsgericht gezogene Linie ebenso wenig dar wie diejenige gemäss Inventar. Das Gericht führt selbst aus, dass sich das Landwirtschaftsland gleichmässig mit geringem Gefälle zum Moor hin absenkt. Auch auf den Fotos des Augenscheins ist ersichtlich, dass das Ackerland Richtung Norden ohne

natürliche Abgrenzung gegen das Moor übergeht. Das eigentliche Moor stösst nur ganz im Osten des Heidachers, bei Robenhausen, bis zum Siedlungsgebiet. Ausgerechnet dort stimmt die vom Verwaltungsgericht gezogene Linie mit derjenigen im Inventar überein. Weiter westlich entfernt sich jedoch das Moor immer weiter von der Nordgrenze der Bauzone weg. Der visuelle Zusammenhang mit dem Moor wird damit immer weniger eng. Es ist nicht ersichtlich und wird vom Verwaltungsgericht letztlich auch nicht begründet, worin ein rechtserheblicher Unterschied zwischen der von den Behörden gezogenen Linie und der vom Verwaltungsgericht als vertretbar erachteten liegen soll.

Wohl könnte eine Grossüberbauung im Gebiet Heidacher den Eindruck der Moorlandschaft landschaftlich empfindlich stören und allenfalls auch unter dem Aspekt des Schutzes der Moorlandschaft problematisch sein (vgl. dazu Waldmann, a.a.O., S. 178). Indessen unterliegt das fragliche Gebiet aufgrund der kommunalen Zonenordnung der Gestaltungsplanpflicht.

Zudem liegt der nordwestliche Streifen des Heidachers wie auch das Gebiet Hell sowohl nach der alten wie nach der neuen kantonalen Schutzverordnung in einer Zone, in welcher Bauten nur mit besonderer Bewilligung der Baudirektion und mit Auflagen im Interesse des Landschaftsbildes zulässig sind. Diese baurechtlichen Instrumente erlauben grundsätzlich, eine schonende Überbauung mit einem angepassten Übergang vom Siedlungsgebiet zur Moorlandschaft zu realisieren.

f) Schliesslich hat das Verwaltungsgericht erwogen, ebenfalls in die Moorlandschaft einzubeziehen sei das Grundstück Kat. Nr. 5723 (Gehöft Zil), da dieses einen Zeugen der traditionellen Bewirtschaftung der Moorlandschaft darstelle und so einen engen kulturellen bzw. geschichtlichen Bezug zum Moor belege.

Zu den Moorlandschaften können auch Gebäude gehören, die typischerweise zur traditionellen Moorbewirtschaftung (z.B. Streuwiesen oder Torfabbau) gehören (Keller, a.a.O., Rz. 7 zu Art. 23b). Das Bauernhaus im Zil liegt mehrere hundert Meter vom eigentlichen Moorgebiet entfernt. Die Hausparzelle grenzt an einer Seite an überbautes Gebiet und ist auf den anderen Seiten von Wies- und Ackerland umgeben.

Das Gehöft selbst ist ein typischer Mittellandbauernhof, wie er auch fernab von Moorgebieten vorkommt. Selbst wenn ursprünglich von diesem Gehöft aus auch Teile des Moorgebiets bewirtschaftet wurden, kann es doch nicht als Zeuge einer typischen Moorbewirtschaftung gelten und bildet mit dem Moor keine charakteristische Einheit. Der allfällige historische Zusammenhang mit dem Moor ist jedenfalls nicht derart eng, dass das Gehöft nach den gesetzlichen Kriterien zwingend zur Moorlandschaft gehört.

g) Insgesamt erweist sich die vom bundesrätlichen Inventar vorgegebene und von der kantonalen Baudirektion festgelegte Abgrenzung der Moorlandschaft als gesetzeskonform.

Indem das Verwaltungsgericht die Abgrenzung als gesetzwidrig betrachtet und abgeändert hat, hat es den Beurteilungsspielraum des Bundesrates missachtet und damit die ihm zustehende Überprüfungsbefugnis überschritten.

E. 6

a) Nach dem Gesagten sind die Beschwerden insoweit begründet, als sie sich gegen die verwaltungsgerichtlichen Ausführungen zur Festlegung des Moorlandschaftsperimeters wenden. Das Verwaltungsgericht hat mit seinem Urteil den Entscheid des Regierungsrates wie auch die diesem zugrunde liegenden Verfügungen der Baudirektion aufgehoben.

Soweit das Verwaltungsgericht damit die Abgrenzung der Moorlandschaft aufgehoben hat, ist sein Entscheid aufzuheben, so dass die Abgrenzung der Moorlandschaft gemäss den Verfügungen 963/1997 und 1175/1996 wieder hergestellt wird. Mit der Aufhebung der Verfügungen der Baudirektion hat das Verwaltungsgericht auch die Festlegung der Flachmoorgrenzen (Verfügungen 1305/1995 und 963/1997) aufgehoben, dies freilich zu Unrecht, da diese Festlegungen gar nicht angefochten waren (vgl. oben, E. 2e). Auch insoweit ist der Entscheid daher aufzuheben.

b) Soweit das Verwaltungsgericht die Sache zur ergänzenden Untersuchung und zur Festlegung von Pufferzonen an die Baudirektion zurückgewiesen hat, bleibt sein Entscheid dagegen bestehen: Auf die diesbezüglichen Beschwerden ist nach dem oben (E. 2b/bb) Gesagten nicht einzutreten; sie wären auch in der Sache unbegründet:

aa) Die Kantone sind verpflichtet, ökologisch ausreichende Pufferzonen für die Moore von nationaler Bedeutung auszuscheiden, um eine ungeschmälerete Erhaltung der Schutzobjekte sicherzustellen (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 der Flachmoorverordnung; Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 der Hochmoorverordnung). Der Verzicht auf Pufferzonen ist bundesrechtswidrig (BGE 124 II 19 E. 3b S. 24 f.).

Aus den Erwägungen der Verfügung Nr. 1305/1995 geht hervor, dass die darin festgelegte "Pufferzone" von 15 m südlich des Aabachzulaufs in erster Linie landschaftsschützerische Zwecke verfolgt und damit nicht die Funktion der bundesrechtlich vorgeschriebenen Pufferzonen hat. In der Verfügung 963/1997 erwog die Baudirektion sodann, eine formelle Pufferzone für das Flachmoor werde innerhalb der Bauzone nicht festgelegt. Allfällige Einflüsse seien im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens abzuklären und mittels Auflagen zu regeln.

bb) Das Verwaltungsgericht hat mit Recht festgehalten, dass die bestehende oder beabsichtigte bauliche Nutzung den Verzicht auf Pufferzonen nicht rechtfertigen kann. Das bundesrechtliche Moorschutzrecht geht der kantonalen und kommunalen Raumplanung vor. Dies bedeutet indessen entgegen den Befürchtungen der Beschwerdeführerinnen und auch entgegen den Annahmen des Regierungsrates in seinem Entscheid vom 17. März 1999 nicht zwingend, dass jede bauliche Nutzung der noch unüberbauten Parzellen verunmöglicht wird und die bestehenden Bauzonen aufgehoben werden müssen: Anders als innerhalb von Mooren und Moorlandschaften (Art. 78 Abs. 5 BV) gilt in den Pufferzonen kein grundsätzliches Verbot von Bauten.

Bauten und Anlagen sind vielmehr zulässig, sofern sie das Schutzziel nicht beeinträchtigen (Art. 5 Abs. 2 der Hochmoorverordnung, Art. 5 Abs. 2 der Flachmoorverordnung; Entscheid i.S. SBN vom 24. September 1996, URP 1996 S. 815, E. 8a; Waldmann, a.a.O., S. 177). Dies trifft insbesondere für Nährstoffpufferzonen zu: übermässige Nährstoffzufuhren resultieren vor allem aus intensiver Land- oder Gartenwirtschaft, nicht von Überbauungen. Auch hydrologische Pufferzonen können im Einzelfall mit Überbauungen vereinbar sein, wenn durch besondere bauliche Vorschriften (z.B. Einschränkungen oder Verbote von Untergeschossen) schädliche Einwirkungen auf das Grundwasser vermieden werden können (nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts vom 8. März 2000 i.S.

F., E. 2g/dd). Der Umstand, dass angrenzend an das Flachmoor bereits Bauten bestehen, kann daher von vornherein kein Grund sein, auf die Ausscheidung von Pufferzonen zu verzichten.

Möglicherweise sind die bestehenden Bauten mit dem Zweck der Pufferzone vereinbar oder geniessen Bestandesschutz (Art. 5 Abs. 2 lit. f der Flachmoorverordnung), doch ist mit geeigneten Massnahmen bei Bewirtschaftung, Unterhalt und Erneuerung der bestehenden Bauten auf die Erreichung des Schutzziels hin zu wirken.

cc) Das Verwaltungsgericht hat die Reduktion der Pufferzone im Bereich der Parzelle Nr. 5614 auf 15 m als nicht nachvollziehbar beurteilt, während die kantonale Fachstelle Naturschutz eine Zone von 15 m Breite unter gewissen Voraussetzungen als genügend erachtet hat. Indessen ist die Breite für sich allein nicht ausschlaggebend: Die Schutzwirkung von Pufferzonen ergibt sich aus der Kombination ihrer räumlichen Ausdehnung mit den darin geltenden Schutzmassnahmen und Auflagen. Die Baudirektion hat in ihrer Verfügung 1305/1995 als Massnahme in der 15-m-Zone ein Bauverbot vorgesehen. Dies ist weder eine in der Pufferzone unbedingt erforderliche noch eine ausreichende Massnahme, um die Schutzwirkung sicherzustellen, und diene erklärermassen in erster Linie Landschaftsschutzaspekten. Die Verfügung der Baudirektion kann aus diesem Grund nicht als ausreichende Pufferzone im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Flachmoorverordnung betrachtet werden.

dd) Wenn das Verwaltungsgericht ausführt, die Festlegung der Pufferzonen dürfe nicht in das kommunale Quartierplanverfahren verlegt werden, so ergibt sich dies freilich nicht aus dem Bundesrecht:

Die Kantone sorgen dafür, dass Pläne und Vorschriften, welche die zulässige Nutzung des Bodens im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung regeln, mit den Zielen des Moorschutzes übereinstimmen (Art. 5 Abs. 2 lit. a der Flachmoorverordnung).

Daher sind auch Pufferzonen in der Regel im Rahmen von raumplanungsrechtlichen Zonenplänen festzusetzen (BGE 124 II 19 E. 3b S. 24 f.). Indessen legt das Bundesrecht nicht im Einzelnen fest, mit welchen Instrumenten das Schutzziel zu erreichen ist, sondern überlässt dies weitgehend dem kantonalen Recht (BGE 124 II 19 E. 3b S. 24; Waldmann, a.a.O., S. 173).

Das Verwaltungsgericht beruft sich jedoch zur Begründung seiner Aussage auch auf kantonales Recht (§ 211 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975), das vom Bundesgericht nur auf Willkür hin überprüft wird. Die Beschwerdeführerinnen machen indessen nicht substantiiert geltend, das Verwaltungsgericht habe kantonales Recht willkürlich angewendet. Zudem läuft die Auffassung des Verwaltungsgerichts im Ergebnis auf dasselbe hinaus wie diejenige der Beschwerdeführerinnen: Die Bewilligungen gemäss SchutzV sind nämlich durch die Baudirektion zu erteilen, mithin durch diejenige Behörde, welche auch gemäss Entscheid des Verwaltungsgerichts die erforderlichen Verfügungen zu treffen haben wird. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Festlegung von Pufferzonen an sich bis zum 1. Oktober 1997 hätte erfolgen müssen (Art. 6 Abs. 1 der Flachmoorverordnung).

ee) Es ist daher im Ergebnis nicht zu beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht die Baudirektion beauftragt hat, die erforderlichen Abklärungen und Verfügungen zu treffen, und zwar nicht nur für das Gebiet Hell, sondern auch für das Gebiet Heidacher, soweit sich dort trotz der erheblichen Distanz zum Moor Pufferzonen als erforderlich erweisen sollten. Der Inhalt dieser noch zu treffenden Verfügungen ist damit nicht präjudiziert.

c) Bei diesem Ausgang obsiegen die Beschwerdeführerinnen hinsichtlich der Moorlandschaftsabgrenzung, unterliegen aber mit ihren Anträgen hinsichtlich der Pufferzonen.

Den privaten Beschwerdeführerinnen (I und III) ist daher die Hälfte der Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1, 3 und 7 OG). Die Gemeinde Wetzikon (Beschwerdeführerin II) hat keine Kosten zu tragen (Art. 156 Abs. 2 OG). Die Beschwerdegegner sind als ideelle Organisationen zum Schutz von Umwelt und Landschaft praxisgemäss von den Gerichtskosten befreit (vgl. BGE 123 II 337 E. 10a S. 357 mit Hinweisen). Die Parteikosten sind wettzuschlagen (Art. 159 Abs. 3 OG).

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