

ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nrn. 0168-0169/2018 vom 7. November 2018

ZH Baurekursgericht, 2018-11-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE III Nrn. 0168-0169_2018](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE_III_Nrn.0168-0169_2018)

FR: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nrn. 0168-0169/2018 du 7 novembre 2018

IT: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nrn. 0168-0169/2018 del 7 novembre 2018

Regeste

Streitbetroffen war ein Flachmoor von nationaler Bedeutung im Gebiet Uster-West. Umstritten war insbesondere die Pflicht zur Abklärung der moorschutzrechtlichen Notwendigkeit von hydrologischen Pufferzonen sowie von Pufferzonen gegen weitere Einwirkungen, worauf die kantonale Baudirektion verzichtete. Das Baurekursgericht hiess entsprechende Rekurse von Naturschutzorganisationen einerseits und Anwohnern andererseits gut, hob die Schutzverordnungsänderung auf und wies die Sache zwecks weiterer Abklärungen - insbesondere bezüglich der Moorhydrologie - an die Baudirektion zurück. Abweichende Meinung einer Minderheit des Gerichts: Der Rekurs wird bezüglich Anpassungen beim Moorperimeter abgewiesen. Die Grenzziehungen wurden umfassend überprüft nach Vorgabe aller relevanten Kriterien; das Ermessen des Kantons ist zu schützen.

Erwägungen

E. 3

Schweizer Vogelschutz SVS BirdLife Schweiz, [...]

E. 3.1

Dem hiesigen Rekursverfahren ging ein Rekursverfahren vor dem bis 30. Juni 2014 gemäss damaligen Fassung von § 329 PBG zuständigen Regierungsrat des Kantons Zürich voraus. Dieser hiess einen Rekurs gegen eine Schutzverordnungsänderung vom 11. Juni 2014 (nachfolgend: SVO 2014) teilweise gut, hob jene Änderung auf und wies die Sache zum Neuentscheid an die Baudirektion zurück (RRB Nr. 900/2015 vom 23. September 2015; act. 6.12). Bei der hier angefochtenen SVO 2017 handelt es sich um diesen Neuentcheid. Die Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172 beantragen den vollständigen Beizug der Akten des Verfahrens vor Regierungsrat inklusive jenes vorinstanzlichen Verfahrens. Weiter beantragen dieselben Rekurrierenden den Beizug sämtlicher Akten des bei der Baudirektion hängigen strassenrechtlichen Verfahrens betreffend das Projekt "Strasse Uster West, Winterthurerstrasse Lorenplatz Zürichstrasse." Für die Entscheidungsfindung sind diese Akten nach Massgabe nachfolgender Erwägungen entbehrlich, weshalb auf ihren integralen Beizug verzichtet werden konnte. Soweit in den hiesigen Rechtsschriften an einer Stelle konkret auf ein vorliegend relevantes Aktenstück aus den besagten Verfahren R3.2017.00170 Seite 6

verwiesen wurde, welches nicht ohnehin bereits bei den Akten lag, wurde dieses Aktenstück der Vollständigkeit halber eingeholt (act. 38 und act. 41- 43).

E. 3.2

Die Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172 beantragen für den Fall, dass die Befunde der von ihnen eingereichten insgesamt drei Fachgutachten der U. AG (act. 6.7-6.9), von der Baudirektion in Frage gestellt werden sollten, eine neutrale Oberexpertise. Von Gesetzes wegen sei hierzu die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (EHNK) berufen, zumal ein EHNK-Gutachten nach Art. 7 Abs. 2 NHG ohnehin obligatorisch sei, wenn bei Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt beeinträchtigt werden könnte, das in einem Inventar des Bundes im Sinne von Art. 5 NHG aufgeführt sei. Auch das Flachmoorinventar sei ein solches Bundesinventar und die Beeinträchtigung des Flachmoors Glattenried vorliegend nicht nur möglich, sondern offensichtlich.

E. 3.3

Kann bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Artikel 5 aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so verfasst die EHNK zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten. Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG). Auf die Einholung eines EHNK-Gutachtens ist mit der Auffassung der Baudirektion zu verzichten. Insbesondere besteht hierzu aufgrund von Art. 7 Abs. 2 NHG keine Pflicht, da es sich gemäss überzeugender Auffassung in der Literatur beim Flachmoorinventar nicht um ein Inventar im Sinne von Art. 5 NHG handelt. Demgemäss greift die Begutachtungspflicht der EHNK von vornherein nicht (Jörg Leimbacher, in: Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 5 Rz. 6; kritisch indes BGr 1A_250/1995 vom 26. Juni 1996 in URP 1997 217 ff.). Auch im Übrigen ist auf die Einholung einer Oberexpertise zu verzichten. Das Baurekursgericht ist ein Fachgericht, das regelmässig mit Fragen des Natur- und Heimatschutzes und auch des Moorschutzes (vgl. z.B. BRGE I Nrn. 0067-0071/2018 vom 1. Juni 2018; www.baurekursgericht-zh.ch) be-

fasst ist. Es ist in der Lage, von den Parteien eingereichte Fachgutachten zu würdigen.

E. 4

BirdLife Zürich, [...]

E. 4.1

Streitgegenstand ist im Wesentlichen der genaue Perimeter des als Objekt Nr. 2190 national inventarisierten Flachmoors Glattenriet in dessen Teilbereich "Brandschänki" sowie die Frage der rechtsgenügenden bzw. korrekten Ausscheidung von Pufferzonen.

E. 4.2

Die Festlegung des Perimeters in der SVO 2014 stützte sich auf ein Gutachten aus dem Jahr 1999 (Gutachten A. T.) und beinhaltete erhebliche Abweichungen (insbesondere Verkleinerungen) im Vergleich zum Perimeter gemäss Bundesinventar. Die Flachmoorgrenze wurde im Nahbereich der projektierten Strasse Uster West im Bereich Brandschänki um 60 m zurückversetzt. Der Regierungsrat kam in RRB Nr. 900/2015 vom 23. September 2015 zum Schluss, dass es angesichts des in Art. 78 Abs. 5 der Bundesverfassung (BV) verankerten absoluten Vorrangs des Moorschutzes hierfür besonders gewichtiger Argumente bedürfe. Solche vermochte der Regierungsrat nicht zu erkennen und hielt fest, es seien keine einleuchtenden Gründe ersichtlich, welche eine derart erheblich vom Bundesinventar abweichende Grenzfestlegung rechtfertigen könnten,

wie sie der SVO 2014 zu Grunde lag. Verkleinerungen gegenüber dem Bundesperimeter dürften angesichts der unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Kanton nur untergeordneter Natur sein. Die im Bereich Brandschänki mit der SVO 2014 vorgenommene Verkleinerung des Flachmoorobjekts liege nicht mehr im Ermessen, welches dem Kanton gemäss Art. 3 der Flachmoorverordnung (FMV) zustehe. Demgemäss wurde die Baudirektion verpflichtet, vor der Grenzfestsetzung im Bereich Brandschänki beim Bund ein entsprechendes Verfahren zur Nachführung bzw. Prüfung des Inventars zu veranlassen (Art. 16 Abs. 2 der Natur- und Heimatschutzverordnung [NHV]). Gestützt auf die Ergebnisse der Inventarnachführung sowie der hiernach neu festzulegenden Grenzfestlegung seien entsprechend auch die Pufferzonen gemäss Art. 3 FMV neu festzulegen. R3.2017.00170 Seite 8

In der Folge beantragte die Baudirektion mit Schreiben vom 10. Dezember 2015 beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eine Inventaranpassung im Sinne von Art. 16 Abs. 2 NHV. Die Flachmoorgrenze sei vom UVEK entsprechend dem Gutachten A. T. im Sinne der vom Regierungsrat aufgehobenen SVO 2014 um 60 m zurückzusetzen. Die Realisierung der Strasse Uster West hänge massgeblich von der Moorgrenze im Bereich Brandschänki ab. Die Projektierung der Strasse sei bereits weit fortgeschritten und die Baudirektion sowie die Stadt Uster legten grössten Wert auf deren Realisierung innert nützlicher Frist. Die Inventaranpassung sei möglichst bald in die Wege zu leiten, damit das sehr dringliche Strassenprojekt keine weitere Verzögerung erleide (act. 6.16). Das UVEK lehnte diesen Antrag mit Antwortschreiben vom 7. April 2016 ab. Es führte aus, das von Anwohnern beim UVEK eingereichte Fachgutachten U. AG vom 2. November 2015 (act. 6.9; nachfolgend Gutachten U. AG Nov. 2015) komme zum Ergebnis, dass sich die Vegetation auf der von der Baudirektion zur Entlassung aus dem Inventar vorgeschlagenen Fläche aufgrund von Renaturierungsmassnahmen der Stadt Uster wieder zu Flachmoorvegetation entwickelt habe. Vor dem Hintergrund der jüngsten bundesgerichtlichen Rechtsprechung, welche bekräftige, dass das eidgenössische Moorschutzrecht keine Interessenabwägung zulasse, könne aus Sicht des Bundesamts für Umwelt (BAFU) die von der Baudirektion gewünschte Perimeteranpassung nicht aus Gründen des Strassenbaus vorgenommen werden. Der Kanton solle im Rahmen der Änderung der Schutzverordnung den detaillierten Grenzverlauf inklusive Pufferzonen im Rahmen seines Beurteilungsspielraums (Art. 3 FMV) selbst festlegen und aufgrund dessen die Umsetzbarkeit des geplanten Projekts insgesamt überprüfen. Es sei nicht ausgeschlossen, dass die geplante Strasse selbst unter Beibehaltung des Bundesperimeters – ausserhalb desselben, in der Pufferzone – möglich und zulässig sei. Es müsse dann allerdings namentlich sichergestellt sein, dass keine Einträge von der Strasse ins Moor erfolgten (act. 6.18). In der Folge beauftragte die Baudirektion im Sommer 2016 eine externe Gutachterin, die Detailabgrenzung des Flachmoors Glattenried vorzunehmen sowie die erforderlichen Nährstoff- und Schadstoffpufferzonen gemäss dem Pufferzonenschlüssel auszuscheiden. Der Auftrag umfasste – hierüber sind sich die Parteien einig – nicht auch den Auftrag, die Notwendigkeit R3.2017.00170 Seite 9

hydrologischer Pufferzonen und Pufferzonen zum Schutz vor weiteren Gefährdungen abzuklären. Dementsprechend äussert sich das in der Folge erstellte "Gutachten zur Festlegung des genauen Grenzverlaufs des Moorbiotops von nationaler Bedeutung Nr. 2190 "Glattenried" und der Pufferzonen gegen Einwirkungen von Nährstoffen und

weiteren Schadstoffen an dessen Südostseite, zwischen Bahnweg und Werrikerstrasse, nach Kriterien BAFU sowie zur Schutzwürdigkeit der Fläche südlich der Bahnlinie" (act. 6.10; nachfolgend: Gutachten T.) nicht zu hydrologischen Pufferzonen und Pufferzonen zum Schutz vor weiteren Gefährdungen. Die Baudirektion setzte in der Folge in der hier angefochtenen SVO 2017 den genauen Grenzverlauf des Teilobjekts Brandschänki im Wesentlichen gemäss dem Gutachten T. fest und wies die Moorfläche der Naturschutzzone I zu. Weiter hielt die Baudirektion fest, die geringen Differenzen gegenüber dem Bundesinventar lägen im Bereich der Ungenauigkeit der damaligen Plandarstellung (1:25'000). Die nach den Kriterien des BAFU ausgedehnten Pufferzonen für das Teilobjekt Brandschänki würden, wo sie über die das Teilobjekt umgebende Zone I, Regeneration (IR), hinausreichten, der Nutzungszone entsprechend als Zone IIA bzw. IIF ausgedehnt. Hydrologische Pufferzonen und Pufferzonen vor weiteren Gefährdungen der biotopspezifischen Pflanzen- und Tierwelt würden nicht festgelegt. Diese Aspekte würden im Einzelfall beim Vorliegen von Projekten aufgrund entsprechender Gutachten geprüft.

E. 5

WWF Schweiz, [...]

E. 5.1

Die Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00170 rügen zusammengefasst die Nichtfestsetzung jedwelcher hydrologischer Pufferzonen und Pufferzonen vor weiteren Gefährdungen. Die Ausgestaltung ökologisch ausreichender Pufferzonen richte sich nach den örtlichen Gegebenheiten und den konkreten Schutzbedürfnissen. Vorliegend grenze das Teilgebiet Brandschänki des national inventarisierten Flachmoors Glattenried unmittelbar an bestehende Bauten und an unüberbautes Bauland an. Um eine moorschutzverträgliche Nutzung des an das Flachmoor angrenzenden Gebiets sicherzustellen, hätte die Baudirektion vor Erlass der SVO 2017 umfassend und unter Einbezug sämtlicher möglicher Einflüsse abklären müssen, wie das Moorbiotop vor einer Gefährdung durch die umgebende aktuelle und künftige Nutzung und die davon ausgehenden Belastungen geschützt werden könne. Mit dem Verzicht auf solche Abklärungen und mit R3.2017.00170 Seite 10

dem Verzicht auf die Festlegung entsprechender Pufferzonen habe die Baudirektion in grundsätzlicher Weise die bundesrechtlichen Vorgaben von Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 FMV verletzt. Bereits heute gingen von der unmittelbar an die Naturschutzzone I angrenzenden Bauzone beeinträchtigende Auswirkungen auf das Schutzgebiet aus. Die Bauten verfügten zum Schutzgebiet hin über Dachterrassen und offene, ins Dach eingeschnittene Balkone mit zum Teil Pflanzen und Pflanzkübeln. Lärm- und Lichtimmissionen auf die empfindlichen Moorflächen seien bereits heute offensichtlich vorhanden. Auch könne das Gebiet jederzeit von Menschen und (Haus-)tieren betreten werden. Im Schutzgebiet existierten zahlreiche Arten, die auf Störungen jeder Art höchst empfindlich reagierten, bspw. auf Bewegungsstörungen durch Spaziergänger mit Hunden oder auf Störungen durch künstliche Lichtquellen während der Nacht. Freilaufende Katzen jagten sodann Kleinsäuger, (Jung-)vögel, Amphibien und Reptilien; die Beeinträchtigung dieser Artengruppen sei ganz direkt und könne im Einzelfall zur starken Dezimierung, wenn nicht gar lokalen Ausrottung einer Art führen. Auch die Veränderung der hydrologischen Verhältnisse könne weitreichende Auswirkungen haben; insbesondere die typische

Moorvegetation reagiere bereits auf kleine Schwankungen des Grundwasserspiegels. All diese Beeinträchtigungen seien im Rahmen der Neuabgrenzung eines Schutzgebiets abzuklären und nötigenfalls mit gezielten Massnahmen (Störungspufferzonen, Abschirmung, Nutzungsbeschränkungen) zu verhindern oder zu minimieren. Mit entsprechenden Pufferzonen – hydrologischen Pufferzonen sowie Pufferzonen vor weiteren Gefährdungen – sei sicherzustellen, dass sich die negativen Auswirkungen durch die bestehende Bebauung und Nutzung nicht verstärkten und dass künftige Bauten und Nutzungen entsprechend ausgestaltet würden. Das von der Baudirektion angestrebte Vorgehen, die Beeinträchtigung der Hydrologie und der biotopspezifischen Pflanzen- und Tierwelt erst "im Einzelfall beim Vorliegen von Projekten aufgrund spezifischer Gutachten" zu prüfen und allenfalls Massnahmen zu treffen, sei für den Schutz des national inventarisierten Flachmoores ungenügend. Das Vorgehen lasse die bestehenden Beeinträchtigungen ausser Betracht sowie auch den Umstand, dass bestehende Beeinträchtigungen verstärkt werden oder neu auftreten könnten, auch ohne dass ein baubewilligungspflichtiges Projekt geplant sei, bspw. durch gesteigerte oder veränderte Nutzung des strittigen Bereichs. Das Vorgehen der Baudirektion sei nicht geeignet, das Mooregebiet nachhaltig zu schützen und in seiner Qualität ungeschmälert zu erhalten.

R3.2017.00170 Seite 11

E. 5.2

Die Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172 rügen zusammengefasst, erstens weiche die Baudirektion in unzulässiger Weise von dem von ihr selbst in Auftrag gegebenen Gutachten ab, wobei – auch nach Auffassung dieser Rekurrierenden – der Auftrag an die Gutachterin aus den bereits erwähnten Gründen von Anfang an in bundesrechtswidriger Weise unvollständig gewesen sei. In Bezug auf die auftragsgemäss evaluierte Notwendigkeit von Nährstoff- und Schadstoffpufferzonen habe das Gutachten T. diese auch auf den südöstlich an das Moor angrenzenden Parzellen Kat.-Nrn. D1362 und D1364 festgehalten. Von dieser Empfehlung sei die Baudirektion indes massiv abgewichen, indem sie nur gerade in der Westecke der Parzelle Kat.-Nr. D1362 eine kleine Fläche als Zone IIF (Naturschutzumgebungszone im Baugebiet) ausgeschieden habe. In Bezug auf die mangels Auftrag gar nicht erst evaluierte Notwendigkeit von hydrologischen Pufferzonen und Pufferzonen gegen weitere Gefährdungen ergebe sich aus dem Fachgutachten U. AG vom 17. Juli 2014 (nachfolgend: Gutachten U. AG 2014; act. 6.7) sowie aus dem Zusatzbericht zu diesem Gutachten vom 4. März 2015 (nachfolgend: Zusatzbericht U. AG; act. 6.8) klar, dass diese Pufferzonen zwingend notwendig und im Rahmen der SVO 2017 – und nicht erst im Falle eines konkreten Bauprojekts – festzusetzen seien. Hinsichtlich der parzellenscharfen Abgrenzung des Moorperimeters in der SVO 2017 sei sodann offensichtlich, dass im besonders umstrittenen Bereich im Nordosten des Teilgebiets Brandschänki der Perimeter so gezogen worden sei, dass er mit dem Strassenbauprojekt Uster West kompatibel sei, welches die Baudirektion am gleichen Tag wie die SVO 2017 im Amtsblatt publiziert habe. 6. Gemäss Art. 78 Abs. 1 BV sind für den Natur- und Heimatschutz grundsätzlich die Kantone zuständig. Der Bund erlässt Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung (Art. 78 Abs. 4 BV). Gemäss Art. 78 Abs. 5 BV sind Moore 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 landwirtschaftli-

R3.2017.00170 Seite 12

chen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen. Gestützt auf die ihm mit Art. 78 Abs. 4 BV (Art. 24e der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874) eingeräumte Kompetenz erliess der Bund das NHG. Gemäss Art. 18a Abs. 1 und 3 NHG bezeichnet der Bundesrat nach Anhörung der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung, bestimmt deren Lage und legt die Schutzziele fest. Nach Art. 18b Abs. 1 NHG sorgen die Kantone insbesondere für den Schutz und Unterhalt der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung. Gemäss Art. 14 Abs. 2 lit. d NHV werden Biotope von nationaler Bedeutung insbesondere geschützt durch die Ausscheidung ökologisch ausreichender Pufferzonen. Gemäss Art. 3 Abs. 1 FMV legen die Kantone den genauen Grenzverlauf der im Flachmoorinventar aufgenommenen Objekte fest und scheiden die besagten Pufferzonen aus. Gemäss Art. 4 FMV sind die Schutzobjekte ungeschmälert zu erhalten; in gestörten Moorbereichen soll die Regeneration, soweit es sinnvoll ist, gefördert werden. Die kantonale Festlegung darf nicht restriktiv sein und dazu führen, dass Objekte von nationaler Bedeutung geschmälert werden. Sie kann aber die bundesrechtliche Umschreibung präzisieren, soweit diese unklar oder fehlerhaft ist. Nach Art. 8 FMV sorgen die Kantone dafür, dass bestehende Beeinträchtigungen bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich rückgängig gemacht werden. Grundlage für die Ausscheidung der erforderlichen Pufferzonen bildet der in 2. Auflage herausgegebene Pufferzonenschlüssel des BAFU (vormals BUWAL) aus dem Jahr 1997. Gemäss dem Pufferzonenschlüssel sind die Kantone verpflichtet, ökologisch ausreichende Pufferzonen festzulegen, um zu verhindern, dass Moorbiotope durch Nutzungen in der Umgebung gefährdet werden. Diese Pufferzonen berücksichtigen Gefährdungen durch den Eintrag von Nährstoffen und weiteren nutzungsbedingten Hilfsstoffen, die Hydrologie sowie mögliche weitere Gefährdungen der biotopspezifischen Pflanzen- und Tierwelt. Die ökologisch ausreichende Pufferzone besteht somit aus der Nährstoff-Pufferzone und zusätzlichen Pufferzonen, die aus der Gesamtbeurteilung abgeleitet werden (S. 14 sowie S. 19 Ziffer 4.5 des Pufferzonenschlüssels). Die Nährstoff-Pufferzone verhindert die indirekte Düngung der Moore durch oberflächlichen und oberflächennahen Nährstoffeintrag aus der direkten Umgebung. Hydrologischen Pufferzonen kommt die Aufgabe zu, Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts des Moors durch Veränderungen im Wasserhaushalt in den die Moorbiotope umgebenden Flächen zu vermeiden. Sie werden in der Regel aufgrund von situationsbedingten Abklärungen gutachterlich festgelegt. Die Pufferzonen R3.2017.00170

Seite 13

zum Schutz vor weiteren Gefährdungen werden auch als faunistische und floristische Pufferzonen bezeichnet. Weitere Gefährdungen für die biotopspezifische Pflanzen- und Tierwelt können insbesondere Störungen durch Bewegung oder Lärm, Lichtemissionen oder Schattenwurf sein (zum Ganzen VB.2011.00114 in BEZ 2011 Nr. 51).

E. 6

Eventualiter sei ein ENHK-Gutachten einzuholen oder subeventualiter sonst eine Oberexpertise.

E. 7

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin." E. Von diesem Rekurseingang wurde mit Verfügung vom 15. November 2017 unter der G-Nr. R3.2017.00172 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. F. Mit Verfügung vom 30. November 2017 wurde das im Verfahren G.- Nr. R3.2017.00172

gestellte Gesuch um Anordnung vorsorglicher Massnahmen gutgeheissen und ein entsprechendes Veränderungs- und Einwirkungsverbot statuiert. G. Die Baudirektion schloss in ihren Vernehmlassungen je vom 14. Dezember 2017 auf Abweisung der Rekurse unter Kostenfolge zulasten der jeweiligen Rekurrierenden. Der mitbeteiligte Gemeinderat Uster schloss sich diesen Anträgen an. Der mitbeteiligte Gemeinderat Gossau verzichtete auf Vernehmlassung. R3.2017.00170 Seite 4

H. In den weiteren Rechtsschriften bis hin zur Triplik vom 28. März 2018 im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172 hielten die Parteien an ihren jeweiligen Anträgen fest. I. Am 10. Juli 2018 führte die dritte Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein aller Parteien mit Ausnahme des mitbeteiligten Gemeinderats Gossau einen Augenschein vor Ort durch. J. Auf die Ausführungen der Parteien und die Erkenntnisse des Augenscheins ist nachfolgend insoweit einzugehen, als dies für die Begründung des Entscheids erforderlich ist. Es kommt in Betracht: 1. Die Rekurse betreffen dieselbe Schutzverordnungsänderung, weshalb die Verfahren G.-Nrn. R3.2017.00170 und R3.2017.00172 zu vereinigen sind. Nachfolgend zitierte Akten finden sich im Dossier des letzteren Verfahrens. 2. Die Rekurrierenden Pro Natura Schweiz, Schweizer Vogelschutz (SVS)/BirdLife Schweiz und WWF Schweiz sind sich dem Naturschutz widmende, gesamtschweizerisch tätige und rein ideelle Zwecke verfolgende Naturschutzorganisationen. Dementsprechend sind sie im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) zur Anfechtung von den Naturschutz betreffenden Verfügungen kantonaler Behörden legitimiert (Art. 1 bzw. Anhang der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und R3.2017.00170 Seite 5

Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO]). Die Rekurrierenden Pro Natura Zürich, Zürcher Vogelschutz (ZVS)/BirdLife Zürich und WWF Zürich sind gestützt auf das kantonale Verbandsbeschwerderecht rekurslegitimiert (§ 338b Abs. 1 lit. a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Der Verein XY ist nach Massgabe der mit der Rekurschrift (act. 2, Rz. 83 ff.) substantiiert dargelegten Voraussetzungen zur sogenannten egoistischen Verbandsbeschwerde legitimiert (BRGE I Nrn. 0052 und 0053/2013, E. 3.2., in BEZ 2013 Nr. 19). Die Rekurrierenden Nrn. 2-23 im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172 sind im Lichte ihrer jeweiligen Nähebeziehung von der SVO 2017 mehr als beliebige Dritte betroffen und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung, weshalb sie ebenfalls rekurslegitimiert sind (§ 338a PBG). Weil auch die übrigen formellen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Rekurse einzutreten.

E. 7.1

Gemäss den Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172 erstrecke sich der Flachmoorperimeter respektive die Naturschutzzone I im Nordosten aus sachlich nicht vertretbaren Gründen nicht bis zur Grenze der Parzelle Kat.-Nr. D1371, sondern nur bis zur Westgrenze des geplanten Strassenperimeters. Dies sei fachlich unhaltbar, wie sich aus dem Zusatzbericht U. AG ergebe, und einzig dem geplanten Strassenprojekt geschuldet. Die Baudirektion stellt diese Argumentation mit Berufung auf das zur Festlegung des genauen Grenzverlaufs (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 FMV) in Auftrag gegebene Gutachten T. und eine sich an die Kriterien der "Kartieranleitung 2013 für Flachmoore" (act. 13.2; nachfolgend Kartieranleitung) – und nur an diese Kriterien – haltende Vorgehensweise mit Nachdruck in Abrede.

E. 7.2

Im Nordosten des Teilobjekts Brandschänki wird der Flachmoorperimeter (orange Linie) unstrittig nicht exakt bis zur Grenze der Parzelle Kat.- Nr. D1371 gezogen, sondern endet leicht westlich der Parzellengrenze und verläuft hernach für jeweils einige Meter in nordwestliche und dann in süd- westliche Richtung. Auch die festgesetzte Naturschutzzone I reicht nicht bis zur Parzellengrenze, sondern endet leicht westlich von dieser, um hernach einen in nördliche Richtung verlaufenden Streifen auszusparen, in dem die Naturschutzumgebungszone IIF im Baugebiet festgesetzt wird (vgl. die Darstellungen in act. 2, Rz. 36-38). Klar ist zunächst, dass bei der parzellenscharfen Festsetzung des genauen Grenzverlaufs einzig fachlich begründbare, moorschutzrechtliche Kriterien zur Anwendung gelangen dürfen. Die Interessen am Strassenbau sind keine moorschutzrelevanten und moorschutzrechtlich zulässigen Kriterien (BGE 138 II 281, E. 5.6.5). Mitunter ist demnach zu prüfen, ob sich die Perimeterfestsetzung im besonders umstrittenen Bereich – allein – auf solche R3.2017.00170 Seite 14

Gründe abstützen lässt respektive im diesbezüglichen fachlichen Ermessen der Baudirektion liegt.

E. 7.3

Gemäss dem Schwellenschlüssel der Kartieranleitung liegt Flachmoorvegetation vor, wenn mindestens 10 Flachmoorarten auf einer Fläche von 20 m² vorhanden sind, oder die Deckung der Flachmoorarten grösser ist als die Deckung der übrigen Arten. Gemäss der Vegetationsaufnahme V1 des Gutachtens T. (act. 6.10, Anhänge 1.1 und 3.1) beträgt die Deckung der Flachmoorarten innerhalb des Perimeters 57 % und jene der übrigen Arten 50 %. Mitunter ist das besagte Flachmoorkriterium innerhalb des festgesetzten Perimeters gemäss Gutachten T. klarerweise erfüllt, nicht aber ausserhalb desselben. Auch in der Vegetationskartierung des Zusatzberichts U. AG kommt diese Unterscheidung zum Ausdruck, indem im strittigen Bereich (nur) Flachmoormischvegetation eingezeichnet ist (act. 6.8, Anhang 1). Die Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172 anerkennen zwar, dass dieses Kriterium der Durchdringung mit Flachmoorvegetation im besonders umstrittenen Bereich für die "Variante" der Baudirektion spreche (act. 19, Rz. 48 und Rz. 50). Sie halten indes erstens dafür, dass diverse weitere Kriterien für eine Verschiebung des Flachmoorperimeters nach Osten, bis an die Parzellengrenze des Grundstücks Kat.-Nr. D1623, vorlägen, so wie im Zusatzbericht U. AG gefordert. Sodann sei die Baudirektion in Situationen an anderen Stellen des Flachmoors, die mit dem strittigen Bereich vergleichbar seien, selbst von dem alleinigen Kriterium der Durchdringung mit Flachmoorvegetation abgewichen. In Bezug auf die geforderte Beachtung weiterer Kriterien ist mit der Auffassung der Baudirektion festzuhalten, dass die im Zusatzbericht U. AG aufgeführten Gründe, weshalb die strittige Fläche trotz des nicht erfüllten Kriteriums der überwiegenden Durchdringung mit Flachmoorvegetation gleichwohl in den Perimeter einzufassen sei, nicht zu überzeugen vermögen. Die Vorgehensweise im Gutachten T. und das verwendete Abgrenzungskriterium entsprechen wie erwähnt den vom Bund zur Verfügung gestellten Anleitungen, wohingegen der Zusatzbericht U. AG weitere Kriterien verwendet, die in den massgeblichen Anleitungen nicht vorhanden sind. So ist der von den Rekurrierenden erwähnte "Nutzungstyp" für die äussere Abgrenzung eines Flachmoors von nationaler Bedeutung gemäss dem systematischen Aufbau der Kartieranleitung klarerweise unbeachtlich, da er nur bei der Abgrenzung von Teilobjekten innerhalb eines Flachmoorobjekts zur Anwendung gelangt (Abschnitte 2.6 und 2.7 der Kartieranleitung). Die in Abschnitt 2.1 festgehaltenen

Grundsatzregeln des Dokuments "Inventarrevision der Flachmoore von nationaler Bedeutung: Vorgehen für die Abgrenzung der neuen Objektperimeter" (act. 13.3) statuieren hingegen klar, dass für die – hier zur Diskussion stehende – äussere Abgrenzung eines Objektperimeters nur der erwähnte Schwellenschlüssel massgeblich ist ("Flächen mit Nicht-Flachmoor-Vegetation, die am Rande des Objekts liegen, dürfen nicht im Perimeter eingeschlossen werden."). Ebenso wenig gefolgt werden kann der rekurrentischen Auffassung, wonach sich aus der Kartieranleitung ergebe, dass der Flachmoorperimeter immer dann bis zu einer Parzellengrenze zu führen sei, wenn eine solche in der Nähe liege. Der Begriff "parzellenscharf" bedeutet nicht, dass die Abgrenzung eines Flachmoors zwingend Parzellengrenzen zu folgen hätte. Abgrenzungen, die von der Parzellengrenze abweichen, sind nichts Besonderes und müssen sich einzig aus der Sachlage ergeben. In Art. 3 Abs. 1 Satz 1 FMV heisst es denn auch: "Die Kantone legen den genauen Grenzverlauf fest". Dass dieser mit der Auffassung der Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172 grundsätzlich den Parzellengrenzen anzugleichen sei, lässt sich weder der FMV noch der Kartieranleitung entnehmen. Der genaue Perimeter wurde – wie vorstehend erwähnt – durchaus nachvollziehbar festgesetzt (massgebliches Kriterium der Flachmoordurchdringung). Auch kennt das Bundesrecht kein Kriterium "Arrondierung, wo es die ungeschmälerte Erhaltung eines Schutzobjekts erfordert". Ein derart unbestimmtes Kriterium wäre im Lichte der äusserst detaillierten Kartieranleitung ohnehin unpassend. Die Pflicht, in gestörten Moorbereichen die Regeneration, soweit es sinnvoll ist, zu fördern (Art. 4 Satz 1, 2. Teilsatz FMV), hat sodann nicht anders als Art. 8 FMV ("Die Kantone sorgen dafür, dass bestehende Beeinträchtigungen von Objekten bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich rückgängig gemacht werden") nichts mit der Frage der Festsetzung des Moorperimeters (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 FMV) zu tun; der Kartieranleitung lässt sich jedenfalls auch hier nichts Entsprechendes entnehmen. Auch das sogenannte Singularitätskriterium ist kein zusätzliches Kriterium gemäss Kartieranleitung, um Flachmoore abzugrenzen, sondern es dient dazu, (ganze) Flachmoorobjekte aufgrund von Besonderheiten oder Seltenheiten und ausserordentlichen Einzelercheinungen als Singularität zu R3.2017.00170 Seite 16

bezeichnen und ihnen gestützt hierauf ausnahmsweise nationale Bedeutung zuzuerkennen, obwohl sie das Standardkriterium (Moordurchdringung) für eine nationale Bedeutung nicht erfüllen. Dieser Anwendungsfall liegt vorliegend nicht vor. Weiter kann aus dem Umstand, dass in der SVO 2017 in gewissen Fällen der Flachmoorperimeter einer Parzellengrenze folgt, für die Abgrenzung des Flachmoors im hier fraglichen Bereich ebenso wenig etwas abgeleitet werden wie aus den von den Rekurrierenden aufgezählten Beispielen des Einschlusses von Flächen in den Perimeter, die das Vegetationskriterium (auch nicht) erfüllten. Die Baudirektion hat die von den Rekurrierenden diesbezüglich aufgeführten Einschlüsse in der Duplik (act. 23, S. 6 f.) im Einzelnen und nachvollziehbar begründet, worauf verwiesen werden kann (§ 28 Abs. 1 Satz 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). An dieser Stelle noch einmal zu erwähnen ist, dass der Baudirektion bei der Abgrenzung des Flachmoorperimeters ein fachliches Ermessen zusteht. Solange dieses – wie vorliegend von der Baudirektion im einzelnen dargelegt – in nachvollziehbarer, sich auf ein Fachgutachten stützender Weise betätigt wird, besteht für die Rekursinstanz kein Anlass, in die Ermessensausübung der Fachbehörde einzugreifen. Die getroffene Perimeterfestsetzung liegt westlich der Parzellengrenze des Grundstücks Kat.-Nr. D1623 beruht zusammengefasst auf einem nachvollziehbaren, nach Massgabe der einschlägigen Kriterien gemäss Kartieranleitung erstellten Fachgutachten respektive bewegt sich, wo

fach-licher Ermessensspielraum verbleibt, im Rahmen desselben. Demgemäss ist Rekursantrag Ziff. 2.1 der Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172 unbegründet.

E. 7.4

Handelt es sich bei dem beschriebenen, in nördliche Richtung verlaufenden Streifen in der Nordostecke der Parzelle Kat.-Nr. D1371 nicht um einen Teil des national inventarisiertes Flachmoors, ist es auch vertretbar, dass dieser Streifen der Naturschutzumgebungszone im Baugebiet IIF (Nährstoff- bzw. Schadstoffpufferzone gemäss Gutachten T.) und nicht der Naturschutzzone I oder der Naturschutzzone I - Regenerationsfläche zugeteilt wird. Die anderslautende Rüge (Rekursantrag Ziff. 2.2 der Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172) ist unbegründet. R3.2017.00170 Seite 17

E. 7.5

Nach Massgabe des soeben Ausgeführten ist weiter auch die Zuordnung einer Teilfläche der Parzelle Kat.-Nr. D1623 zur Naturschutzumgebungszone im Baugebiet IIF nicht sachfremd oder gar willkürlich, wie die Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172 weiter geltend machen (Rekursantrag Ziff. 2.3). Der besagte Bereich befindet sich ebenfalls ausserhalb des Flachmoorperimeters. Bei der Frage, ob in einer kantonalen Naturschutzverordnung in einem bestimmten Bereich eine Naturschutzzone I - Regenerationsfläche oder eben, wie vorliegend, eine Naturschutzumgebungszone im Baugebiet IIF ausgeschieden wird, handelt es sich um eine rein kantonrechtliche Festlegung, bei der ein grösserer Ermessensspielraum besteht als bei der Festsetzung des bundesrechtlichen Flachmoorperimeters. Die Baudirektion begründet die Nichtfestlegung einer Naturschutzzone I - Regenerationsfläche in diesem Bereich damit, dass er nur einen kleinen Teil der ehemaligen Moorfläche und des Speisungsgebiets des Glattenrietbachs ausmache und sich mithin aus diesem Grund die Auswahl dieser Fläche als eine solche, die regeneriert werden soll, nicht aufdränge. Eine solche, fachlich begründbare Entscheidung bzw. Abgrenzung liegt in dem der Baudirektion bei der Zonenzuordnung zustehenden Ermessen. Ein Eingreifen der Rekursinstanz verbietet sich. Die Rüge ist unbegründet. 8.1. Die Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172 rügen weiter wie erwähnt eine Missachtung des von der Baudirektion selbst in Auftrag gegebenen Gutachtens T. hinsichtlich der Festsetzung von Nährstoff- und Schadstoffpufferzonen auf den südöstlich an das Moor angrenzenden Parzellen Kat.-Nrn. D1362 und D1364 (Rekursantrag Ziff. 2.4). 8.2. Der Auftrag für das Gutachten T. umfasste wie gezeigt nicht nur die Festlegung des genauen Grenzverlaufs des nationalen Moorperimeters im Teilbereich Brandschänki, sondern auch die Festlegung von Pufferzonen gegen Einwirkungen von Nährstoffen und weiteren Schadstoffen an der Südostseite des gesamten Moorbiotops Glattenriet. R3.2017.00170 Seite 18

Gemäss Anhang 2 des Gutachtens T. ergibt sich die Notwendigkeit von Nährstoff-/Schadstoffpufferzonen praktisch auf der gesamten Parzelle Kat.-Nr. D1364 (Pufferzonenabschnitt Nr. 22) sowie auf dem südöstlichen Bereich der Parzelle Kat.-Nr. D1362 (Pufferzonenabschnitt Nr. 21). In der SVO 2017 findet sich hingegen nur in der Westecke des Grundstücks Kat.-Nr. D1362 ein kleiner, abgerundeter Bereich, welcher als Naturschutzumgebungszone IIF im Baugebiet ausgeschieden wurde. 8.3. Die Baudirektion erklärt diese massive Abweichung von dem von ihr selbst in Auftrag gegebenen Gutachten damit, dass die Abgrenzung der Flachmoorvegetation gemäss dem

Gutachten T. im Süden sehr stark vom Objektperimeter gemäss dem Bundesinventar abweiche. Nach Auffassung der Baudirektion stehe dem Kanton bei der Festlegung des genauen Grenzverlaufs eines Flachmoors von nationaler Bedeutung zwar ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, welcher sich insbesondere daraus ergebe, dass die Objektblätter des Bundesinventars im Massstab 1:25'000 abgefasst seien, die Festlegung des genauen Grenzverlaufs aber im Massstab 1:5'000 oder grösser zu erfolgen habe. Vorliegend ergäben sich sehr erhebliche Abweichungen zum Perimeter des Bundesinventars, die den Beurteilungsspielraum des Kantons klar überschreiten würden. Deshalb wäre nach eigener Auffassung der Baudirektion zunächst eine Revision des Inventars durch den Bund vorzunehmen. Weil die SVO 2017 indes vom bestehenden Bundesperimeter auszugehen habe, sei die sachgerechte Zonenfestlegung in den vom Gutachten T. als Flachmoorvegetation erkannten Bereichen eine Naturschutzzone I - Regenerationsfläche. Diese umfasse auch gleich die nötigen Nährstoffpufferzonen gemäss Pufferzonenschlüssel. Da es sich bei diesem Gebiet "nur" um Regenerationsflächen (und nicht um Flachmoorperimeter) handle, seien angrenzend an diese Regenerationsflächen (auf den Parzellen Kat.-Nrn. D1362 und D1364) nicht noch zusätzliche Pufferzonen auszuscheiden, sondern die Pufferfunktion werde durch die Randbereiche der Naturschutzzone I - Regenerationsfläche selbst wahrgenommen. 8.4. Um sich – dem Auftrag entsprechend – zur Notwendigkeit von Pufferzonen gegen Einwirkungen von Nährstoffen und weiteren Schadstoffen zu äussern, kam das Gutachten T. selbstredend nicht umhin, zunächst das Flachmoor gemäss aktueller Vegetation abzugrenzen (Gutachten T., S. 5 R3.2017.00170 Seite 19

["aktueller Zustand 2016"]). Dabei wurden, wie von der Baudirektion richtig ausgeführt, erhebliche Abweichungen zum derzeit geltenden Perimeter des Bundesinventars festgestellt. Im rechtsgültigen Inventarblatt betreffend das Objekt Nr. 2190 findet sich ein deutlich und weit westlicherer Verlauf des Flachmoorperimeters (vgl. Gutachten T., Anhang 1.1, Inventar-Perimeter BAFU [Stand 1994, GIS-Daten 2007]; blaue Linie). Mit anderen Worten ergibt sich in diesem Bereich aus dem Gutachten T. gemäss aktuellem Zustand der Vegetation eine viel grössere Flachmoorvegetation als vom geltenden Inventarblatt des Bundes ausgewiesen. Dies ist offenbar die Folge eines erfolgreichen Regenerationsprojekts. 8.5. Zutreffend ist die Auffassung der Baudirektion, dass eine grossflächige Vergrösserung des nationalen Flachmoorperimeters, wie sie hier aufgrund der aktuellen Vegetationsaufnahme gemäss dem Gutachten T. eigentlich anstünde, auf dem Weg einer Revision des Bundesinventars erfolgen muss. Dem pflichten auch die Rekurrierenden im Verfahren G.- Nr. R3.2017.00172 bei (act. 19, Ziff. 22). Ob ein solcher Antrag bereits gestellt wurde, ist unbekannt, zumal die Baudirektion in der Duplik auf den Einwand der Rekurrierenden, sie bleibe jede Begründung dafür schuldig, wieso sie keinen entsprechenden Antrag stelle, nicht mehr einging. Nur mit einem solchen Antrag würde indes der Pflicht zur ständigen Nachführung der Inventare gemäss Art. 16 Abs. 2 NHV Genüge getan. Dass hierfür nur der aktuelle Zustand der Vegetation massgeblich sein kann (sprich: der im Gutachten T. eruierte "aktuelle Zustand 2016", vgl. insbesondere die Fläche 6 gemäss Anhang 1.1) ist, wie bereits der Regierungsrat festgehalten hat, offensichtlich und bedarf keiner weiteren Ausführungen (RRB Nr. 900/2015 vom 23. September 2015, E. 11a; act. 6.12). Ein solcher Antrag drängt sich angesichts der klaren Befunde im Gutachten T. offenkundig auf ("Diese zusätzlichen Moorflächen sind in den Grenzverlauf des Flachmoor-Objekts von nationaler Bedeutung einzubeziehen"; act. 6.10, S. 7 f.). Nachdem es vorliegend um eine beantragte Erweiterung des bundesrechtlichen

Moorperimeters ginge, und nicht – wie im Falle des Schreibens der Baudirektion vom 10. Dezember 2015 (act. 6.16) – um eine Verkleinerung, ist davon auszugehen, dass die Antwort des Bundes in Nachachtung von Art. 78 Abs. 5 BV wohl anders ausfallen würde als im seinerzeitigen Antwortschreiben vom 7. April 2016 (act. 6.18). Unabhängig von der Frage, ob der entsprechende Antrag bereits gestellt wurde, besteht entsprechend
R3.2017.00170 Seite 20

dem Gutachten T. jedenfalls auch vor der notwendigen Erweiterung des Flachmoorperimeters durch den Bund Bedarf, diese Bereiche praxisgemäss mit dem Hinweis "erweiterter Perimeter beantragt" zu versehen, als Naturschutzzone I zu bezeichnen (zutreffend insofern die Ausführungen in act. 19, Rz. 26) und die Schadstoff-Pufferzonen-Abschnitte Nrn. 21 und 22 gemäss dem Gutachten T. festzulegen respektive die entsprechenden Bereiche der Naturschutzumgebungszone im Baugebiet IIF zuzuordnen. Es handelt sich gemäss dem Gutachten T. eben nicht um "blosse" Regenerationsflächen, bei welchen im Sinne der kantonalen Praxis auf die Ausscheidung zusätzlicher Pufferzonen verzichtet werden könnte, weil die Pufferzone durch die Randbereiche der Regenerationsfläche selbst wahrgenommen würde, sondern es handelt sich – nicht anders als bei den bereits vom Perimeter umfassten Bereichen – um klassische Moorvegetation im Sinne der Kartieranleitung, so dass faktisch einzig die Perimetererweiterung noch ausstehend ist. Hieran ändert auch der Einwand der Baudirektion in der Rekursantwort nichts, dass sich aus den Bestimmungen der FMV eine Pflicht zum vorsorglichen Schutz nur bezüglich solcher Objekte bzw. Gebiete ergebe, die bereits im Bundesinventar enthalten seien. Diese restriktive Auffassung entspricht jedenfalls nicht dem Regelungsgedanken von Art. 16 Abs. 2 NHV. Die Verpflichtung zum vorsorglichen Schutz dieser vom Gutachten T. als Flachmoorvegetation erkannten Gebiete besteht ohnehin bereits aufgrund von § 10 Abs. 2 und namentlich § 17 (Umgebungsschutz) der (kantonalen) Verordnung über den Natur- und Heimatschutz und über kommunale Erholungsflächen (Natur- und Heimatschutzverordnung; KNHV). Mitunter ist die Rüge gemäss Rekursantrag Ziff. 2.4 begründet und der Rekurs bereits aus diesem Grunde gutzuheissen. Demgemäss ist die Baudirektion einzuladen, für die betreffenden Gebiete aufgrund der gutachterlich erkannten Moorvegetation bereits im jetzigen Zeitpunkt die Naturschutzzone I auszuscheiden, mit den im Gutachten T. eruierten Schadstoff-Pufferzonen-Abschnitten Nrn. 21 und 22 als Naturschutzumgebungszone im Baugebiet IIF zu versehen und – soweit dies nicht ohnehin bereits erfolgt ist – dem Bund in Nachachtung von Art. 16 Abs. 2 NHV Antrag auf Erweiterung des Flachmoorperimeters in diesem Bereich zu stellen. 9.1. Wie vorstehend (Erw. 5.1 f.) erwähnt, rügen alle Rekurrierenden den Umstand, dass auf die Festsetzung von hydrologischen Pufferzonen und Puffer-

R3.2017.00170 Seite 21

ferzonen vor weiteren Gefährdungen verzichtet respektive deren Notwendigkeit mangels entsprechenden Auftrags nicht einmal gutachterlich abgeklärt wurde (Hauptrekursantrag der Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00170; Rekursanträge Ziff. 2.5, 2.7 und 2.8 der Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172). Die Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172 rügen weiter explizit die Nichtfestsetzung von Pufferzonen entlang von Nährstoffeintragslinien (Rekursantrag Ziff. 2.6). Die Baudirektion hält zusammengefasst dafür, die Nichtfestsetzung von hydrologischen Pufferzonen im jetzigen Zeitpunkt sei gemäss Pufferzonenschlüssel zulässig. Der Pufferzonenschlüssel erlaube es, diesen Aspekt bei Projekten im Einzelfall aufgrund eines spezifischen

Gutachtens zu prüfen. Die entsprechende Prüfung erfolge beispielsweise beim Strassenprojekt Uster West im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung. Wenn es gemäss Pufferzonenschlüssel schon bei hydrologischen Pufferzonen zulässig sei, diese bei Projekten im Einzelfall aufgrund eines spezifischen Gutachtens zu prüfen, müsse dies umso mehr auch bei Pufferzonen gegen weitere Gefährdungen der biotopspezifischen Pflanzen- und Tierwelt möglich sein. Die je nach Einzelfall relevanten Gefährdungsfaktoren und die sich daraus ergebenden Schutzvorkehrungen seien nämlich noch viel komplexer und vielfältiger als bei hydrologischen Pufferzonen. Ein solches Vorgehen liege zu- mindest im Ermessensspielraum der anordnenden Behörde. 9.2. Art. 3 Abs. 1 FMV verpflichtet die Kantone wie erwähnt, zu Flachmooren von nationaler Bedeutung ökologisch ausreichende Pufferzonen auszu- scheiden. Eine "ökologisch ausreichende Pufferzone" umfasst gemäss Handbuch Moorschutz in der Schweiz, wie die Baudirektion selbst festhält, unbestrittenermassen die Funktionen einer Nährstoff-Pufferzone, einer hydrologischen Pufferzone und einer Pufferzone gegen weitere Gefährdungen für die biotopspezifische Pflanzen- und Tierwelt (Kap. 2.1.2 des Handbuchs, verfügbar unter www.bafu.admin.ch > Themen > Biodiversität > Publikationen und Studien > Handbuch Moorschutz in der Schweiz [BAFU, 2002]; besucht am 10. Oktober 2018). 9.3. Wie die Baudirektion zwar richtig ausführt, beschreibt der Pufferzonenschlüssel bezüglich der hydrologischen Pufferzonen zwei mögliche Vorge-

hensweisen. Variante 1 lautet: Es wird im Moment keine definitive (Unter- streichung zugefügt) hydrologische Pufferzone abgegrenzt. In Zukunft muss bei Projekten, die den Landschaftswasserhaushalt innerhalb des hydrologischen Einzugsgebietes tangieren können, zwingend ein hydrologisches Gutachten erstellt werden. Variante 2 lautet: Aufgrund eines detaillierten Fachgutachtens wird in der Schutzplanung eine hydrologische Pufferzone ausgeschieden, in der hydrologisch relevante Eingriffe sowie das Erstellen von Anlagen und Bauten untersagt sind oder mit Auflagen bewilligt werden. Bevor (Unterstreichung zugefügt) über die Variantenwahl entschieden wird, ist für die Beurteilung des Wasserhaushaltes eines Moorbiotops das hydrologische Einzugsgebiet zu untersuchen. Dieses umfasst denjenigen Landschaftsausschnitt, in dem Veränderungen des Wasserhaushaltes die Wasserversorgung des Moores gefährden könnten. Das auf einer Übersichtskarte abgegrenzte hydrologische Einzugsgebiet ist im Gelände zu überprüfen (Pufferzonenschlüssel, S. 17). 9.4. Mangels Abgrenzung des hydrologischen Einzugsgebietes und Erstellung einer entsprechenden Übersichtskarte ist das betroffene Gebiet vorliegend gar nicht definiert, in dem die von der Baudirektion geplante Einzelfallprüfung anzuwenden wäre. Dieser Arbeitsschritt stünde gemäss Pufferzonenschlüssel indes sachlogisch zwingend vor dem Variantenentscheid. Insofern steht die Variantenwahl entgegen den Ausführungen der Baudirektion nicht im Einklang mit der im Pufferzonenschlüssel beschriebenen Vorgehensweise. Aus den Akten ist auch nirgends ersichtlich, dass das hydrologische Einzugsgebiet zwingend mit dem Gebiet des Gestaltungsplans Loren deckungsgleich ist, so dass die diesbezügliche "Abmachung" zwischen der Baudirektion und der Stadt Uster über die Zustellung von Baugesuchen zwecks Überprüfung der hydrologischen Moorschutzaspekte quasi ersatzweise eingreifen könnte. 9.5. Spätestens nachdem die Rekurrierenden im Verfahren G.- Nr. R3.2017.00172 einen – unstrittig renommierten – Moorspezialisten mit der Erstellung der Gutachten U. AG 2014 sowie dem Zusatzbericht 2015 beauftragten und diese Dokumente der Baudirektion hernach im Rekursverfahren zur SVO 2014 bekannt wurden, ist nicht mehr nachvollziehbar, weshalb die Baudirektion weiterhin auf genauere hydrologische Abklärun-

gen verzichtete respektive der Auftrag zuhanden des Gutachtens T. im Vorfeld der SVO 2017 diesen wichtigen Aspekt explizit nicht umfasste. Zwar handelt es sich beim Gutachten U. AG 2014 sowie dem Zusatzbericht U. AG um Parteigutachten und kommt diesen insofern der Beweiswert von Parteivorbringen zu, gleichwohl kann ihnen aber einzig aus diesem Grund nicht der Beweiswert abgesprochen werden. Bereits das BAFU hielt in seiner Stellungnahme vom 20. Februar 2014 zum Entwurf der SVO 2014 fest, dass es hydrologische Aspekte als wesentlich erachte. Es sei sicherzustellen, dass das Flachmoor durch die wachsende Besiedelung nicht vom speisenden Sickerwasser abgeschnitten werde (act. 6.17). Angesichts der von den Rekurrierenden zwischenzeitlich in Auftrag gegebenen Gutachten geht es jedenfalls im heutigen Zeitpunkt nicht mehr an, ohne jedwelche eingegutachterlichen Abklärungen über die Notwendigkeit von hydrologischen Pufferzonen diese Frage in zukünftige Baubewilligungsverfahren in einem, wie erwähnt, nicht einmal näher definierten hydrologischen Einzugsgebiet auszulagern. Die Fliessrichtung des Grundwassers stammt offenbar aus Richtung Nordost. Die zahlreichen Quellaufstösse deuten auf einen bedeutenden Grundwassereinfluss hin. Sowohl der Glattenriedbach wie auch die diversen Quellaufstösse werden von relativ geringen Wassermengen gespeisen. Diese schaffen aber örtlich sehr nasse Standorte, die aufgrund der Lage nicht zu erwarten wären (Gutachten U. AG 2014, S. 14; Zusatzbericht U. AG 2015, S. 14). Derlei fachgutachterlichen (Erst-)hinweise rufen zwingend nach flächigen hydrologischen Untersuchungen, bevor darüber entschieden werden kann, was ökologisch ausreichende Pufferzonen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 FMV sind, zu denen eben, wie vorstehend erwähnt, grundsätzlich auch hydrologische Pufferzonen gehören. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass gutachterliche Abklärungen der Baudirektion betreffend die Notwendigkeit der Ausscheidung von hydrologischen Pufferzonen dereinst zum Schluss kommen könnten, die Festsetzung von hydrologischen Pufferzonen im Rahmen der SVO-Änderung sei verzichtbar. In diesem Fall könnte sich die Baudirektion für ihre Variantenwahl indes auf gutachterliche Abklärungen stützen, die die Wahl der Variante 1 gemäss Pufferzonenschlüssel in einem zukünftigen Rekursverfahren gegebenenfalls nachvollziehbar machen könnten. Im heutigen Zeitpunkt ist der Sachverhalt in hydrologischer Hinsicht indes offenkundig ungenügend abgeklärt. Dies führt zur Gutheissung der entsprechenden Rügen. Die Baudirektion wird die hydrologischen Abklärungen nachzuholen haben, um sich R3.2017.00170 Seite 24

hernach gestützt auf eine entsprechende fachliche Grundlage für eine der beiden Varianten gemäss Pufferzonenschlüssel entscheiden zu können. 9.6. Die vorstehend (Erw. 9.1, 2. Abschnitt) gezeigte Begründung der Baudirektion für den Verzicht auf die Ausscheidung von Pufferzonen gegen weitere Gefährdungen für die biotopspezifische Pflanzen- und Tierwelt ist nicht nachvollziehbar. Der Pufferzonenschlüssel sieht hier keine Variantenwahl vor, sondern erklärt, dass zur Beurteilung der Gefährdung der moorspezifischen Flora und Fauna bereits vorhandene Artenlisten oder Gutachten über das betreffende Moorbiotop zusammenzustellen und eventuell auch ergänzende Erhebungen durchzuführen seien. Die Lebensraumansprüche dieser Pflanzen- und Tierarten seien in die Schutzplanung einzubeziehen. Es sei abzuklären, ob neben den land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen der Umgebung des Moorbiotops noch andere Aktivitäten, wie z.B. die Erholungsnutzung, die Pflanzen und Tiere in einem Moorbiotop gefährdeten. Falls zum Beispiel besondere Tierarten der Moore durch Erholungssuchen- de gestört würden, müssten zusätzliche

faunistische Pufferzonen ausgeschieden oder andere Massnahmen bestimmt werden (Pufferzonenschlüssel, S. 19). Die von der Baudirektion diesbezüglich angestrebte Einzelfallprüfung ist zur Vermeidung störender Einflüsse auf das Moor untauglich. Lärm- und Lichtimmissionen auf die empfindliche Moorfläche sowie verschiedene andere störende Einflüsse sind unabhängig von zukünftigen Bauprojekten offenkundig bereits heute vorhanden (vgl. z.B. Prot. S. 14, Foto 8). Nachvollziehbarerweise wird im Gutachten U. AG 2014 der Bedarf für Pufferzonen gegen weitere Gefährdungen für das Gebiet Glattenried denn auch als besonders hoch erachtet, da es auf einem grossen Teil der Umgebung von Siedlungen und Infrastrukturanlagen eingekesselt ist (Gutachten U. AG 2014, S. 15). Die Bezeichnung von faunistischen Pufferzonen sei aus fachlicher Sicht von hoher Bedeutung (Zusatzbericht U. AG, S. 14 f.). Insgesamt ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Auftrag an die Verfasserin des Gutachtens T. die Abklärung der Notwendigkeit von Pufferzonen gegen weitere Gefährdungen bewusst nicht umfasste. Dass diese vorliegend zum Schutz des Moores notwendig wären, wurde angesichts der bereits bis un- mittelbar an den Flachmoorrand gewachsenen Siedlungen auch anlässlich des Augenscheins offenkundig (Prot. S. 11 ff., Fotos Nrn. 1, 8, 9, 10; vgl. R3.2017.00170 Seite 25

diesbezüglich auch BGr 1C_489/2011 vom 21. Juni 2012, E. 4.1). Die Situation gestaltet sich in moorschutzrechtlicher Hinsicht – und nur diese ist vorliegend relevant – nicht anders als im Falle der kürzlich vom Baurekursgericht beurteilten Verordnung zum Schutz der Limmataltläufe in Dietikon, Geroldswil und Oetwil a.d.L. (BRGE I Nrn. 0067-0071/2018 vom 1. Juni 2018; www.baurekursgericht-zh.ch). In jener Schutzverordnung wurden diverse diesbezüglichen Aspekte (bzw. Störungen durch künstliche Lichtquellen und Bewegungen in der angrenzenden Besiedelung, Leinenpflicht für Hunde, Verbot der Haltung freilaufender Katzen, Verbot der Ansiedlung invasiver Pflanzenarten usw.) in aller Detailliertheit und mit zahlreichen Bestimmungen geregelt. Dass all diese Aspekte vorliegend nicht einmal abgeklärt werden sollen, ist mit Art. 78 Abs. 5 BV in Verbindung mit Art. 3 FMV nicht vereinbar. Die entsprechenden Rügen sind begründet und die Rekurse auch aus diesem Grunde gutzuheissen. 9.7. Pufferzonen entlang von Nährstoffeintragslinien sind erforderlich, wenn aus einer besonderen Nutzung in der Umgebung Einträge von Düngern wie z.B. Stickstoffverbindungen in das Flachmoorobjekt drohen. Derzeit bestehen keine solchen Quellen bzw. Nutzungen (so ausdrücklich Gutachten U. AG 2014, S. 15). Hingegen wäre das geplante Strassenprojekt Uster West nach übereinstimmender Auffassung der Parteien unstrittig eine Nährstoffeintragslinie. Nachdem der Pufferzonenschlüssel diesbezüglich aber auf die Überprüfung bestehender Objekte mit möglichen Gefahren abstellt, besteht (noch) kein Grund, eine solche festzulegen. Ob der im Rahmen des Projekts Uster West erstellte Umweltverträglichkeitsbericht aus dem Jahr 2013 angesichts des Moorperimeters im Teilgebiet Brandschänki dazumal noch aktuell ist, wird allenfalls im Rahmen des Strassenprojekts zu prüfen sein; vorausgesetzt, dieses wird nach Massgabe des Ergebnisses der Abklärungen bezüglich hydrologischer sowie faunistischer Pufferzonen überhaupt noch weiterverfolgt.

E. 10

Zusammengefasst ist der Rekurs im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00170 vollständig und jener im Verfahren G.-Nr. R3.2017.00172 teilweise gutzuheissen. Abzuweisen ist letzterer Rekurs insofern, als er auf die Abänderung des Moorperimeters und eine andere Zonierung

im Nordosten des Teilob- R3.2017.00170 Seite 26

jekts Brandschänki abzielt (E. 7). Demgemäss ist die Verfügung der Baudirektion vom 29. September 2017 betreffend die Änderung der Verordnung über den Schutz von Natur- und Landschaftsschutzgebieten mit überkommener Bedeutung in der Stadt Uster und einem Teilgebiet von Gossau aufzuheben. Die Sache ist an die Baudirektion zurückzuweisen, welche einzuladen ist, im Sinne vorstehender Erwägungen die Gebiete im Südosten des Glattenrieds aufgrund der festgestellten Moorvegetation als Naturschutzzone I auszuscheiden, mit den im Gutachten T. eruierten Schadstoff-Pufferzonen-Abschnitten Nrn. 21 und 22 als Naturschutzumgebungszone im Baugebiet IIF zu versehen und – soweit dies nicht bereits erfolgt ist – dem Bund entsprechend dem Gutachten T. Antrag auf Erweiterung des Flachmoorperimeters in diesem Bereich zu stellen. Weiter werden, ebenfalls im Sinne vorstehender Erwägungen, hydrologische Pufferzonen sowie Pufferzonen gegen weitere Einwirkungen gutachterlich abzuklären und gegebenenfalls entsprechend festzusetzen sein. [...] Anlässlich der Beratung des Geschäfts wurde der folgende Minderheitsantrag gestellt (§ 18 Abs. 5 der Organisationsverordnung des Baurekursgerichts vom 12. November 2010; OV BRG): Der Rekurs wird bezüglich Anpassungen beim Moorperimeter abgewiesen. Die Grenzziehungen wurden umfassend überprüft nach Vorgabe aller relevanten Kriterien; das Ermessen des Kantons ist zu schützen.

R3.2017.00170 Seite 27

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