

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.1999.00135 vom 21. Januar 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-01-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.1999.00135](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.1999.00135)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.1999.00135 du 21 janvier 2000

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.1999.00135 del 21 gennaio 2000

## Regeste

Natur- und Landschaftsschutz | Abgrenzung der Moorlandschaft Pfäffikersee und des Flachmoors Robenhauserriet. Notwendigkeit der Ausscheidung einer Nährstoff-Pufferzone und des Einbezugs weiterer Grundstücke in den Schutzperimeter der Moorlandschaft. Zuständigkeit des VGr und Legitimation (E. 1). Kognition des VGr (E. 2). Zwar hätte die beschwerdeführenden Naturschutzorganisationen vor Erlass der Schutzanordnungen angehört werden müssen, doch ist vorliegend von einer Rückweisung abzusehen (E. 3a). Ein Gutachten der ENHK war nicht einzuholen (E. 3b). Zum Schutz des Flachmoors Robenhauserriet/Wetzikon ist eine Pufferzone auszuscheiden (E. 4). Abgrenzung der Moorlandschaft Pfäffikersee im Bereich von Robenhausen im Einzelnen. Ausdehnung des räumlichen Schutzbereichs gegenüber den Anordnungen der Baudirektion in Anwendung von Art. 23b NHG (E. 5 und 6). Eine kommunale Nutzungsplanung ist erst anzufechten, wenn die übergeordnete Abgrenzung der Moore und Moorlandschaften erfolgt ist (E. 7). --> BGE 1A.95+96+97/2000 vom 4. April 2001 (teilweise Gutheissung)

## Erwägungen

### E. 3

In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer das mangelhafte Anhörungsverfahren. Zudem rügen sie, dass kein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) eingeholt worden sei. a) Art. 23b NHG regelt Begriff und Abgrenzung der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung. Zuständig für die Bezeichnung ist in erster Linie der Bundesrat (Abs. 3). Gestützt auf Art. 23c Abs. 2 NHG sieht Art. 3 Abs. 1 MLV vor, dass die Kantone den genauen Grenzverlauf der Objekte festlegen. Dabei haben sie unter anderem die nach Art. 12 Abs. 2 NHG beschwerdeberechtigten Organisationen anzuhören (Art. 3 Abs. 1 lit. e MLV). Art. 3 Abs. 1 FMV wie auch Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 21. Januar 1991 über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (Hochmoorverordnung, HMV; SR 451.32) enthalten demgegenüber keine ausdrückliche Verpflichtung zur Anhörung der Organisationen. Dessen ungeachtet ist es sachgerecht, Art. 3 Abs. 1 MLV sinngemäss auch auf die genaue Abgrenzung der Moorbiotope anzuwenden (Bernhard Waldmann, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, Freiburg 1997, S. 202). Vor Erlass von BDV 963/1997 wurde ein entsprechendes Einwendungsverfahren durchgeführt, bei den früheren Verfügungen ist es unterblieben. Zu Recht wird von keiner Seite geltend gemacht, die Unterlassung der Anhörung könne damit begründet werden, dass es vorliegend nur um ein örtlich beschränktes Feststellungsverfahren gemäss Art. 3 Abs. 3 MLV gehe. Angesichts der präjudiziellen Bedeutung dieses Feststellungsverfahrens für die endgültige Objektbegrenzung besteht kein Anlass, von der Anhörungsanforderung gemäss Abs. 1

abzurücken. Im angefochtenen Entscheid wird hingegen ausgeführt, es habe im Ermessen der Baudirektion gestanden, ob und wie sie die Anhörung gemäss Art. 3 Abs. 1 MLV durchführen wollte, weil die streitbetroffenen Verfügungen mit Rekurs anfechtbar gewesen seien. Diese Auffassung ist verfehlt. Der Regierungsrat beruft sich auf das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021). Dieses Gesetz ist indessen vorliegend gar nicht anwendbar (vgl. Art. 1 VwVG). Wäre es anwendbar, so würde sich aus Art. 30 VwVG nicht die vom Regierungsrat gezogene Konsequenz ergeben, weil eine Anhörung im Sinn von Art. 3 Abs. 1 lit. e MLV vor dem Entscheid der erstinstanzlich zuständigen Behörde zu erfolgen hat, mithin bevor Einsprache erhoben werden könnte. Entsprechend ist die vorgängige Anhörung nicht mit der Möglichkeit zur Einsprache zu verwechseln und kann sie auch nicht der Anfechtungsmöglichkeit durch Rekurs oder Beschwerde gleichgesetzt werden. Sinn von Art. 3 Abs. 1 MLV ist es vielmehr, den Betroffenen einschliesslich der Organisationen vor dem Entscheid das rechtliche Gehör zu gewähren. Soweit die Organisationen nicht vorgängig angehört wurden, liegt daher ein Verfahrensmangel vor. Das kann im konkreten Fall allerdings aus verschiedenen Gründen nicht zu einer Aufhebung des angefochtenen Entscheids und zu einer Rückweisung führen: Die MLV ist erst am 1. Juli 1996 in Kraft getreten, also nach Erlass von BDV 1305/1995 und zu einem Zeitpunkt, an welchem BDV 1175/1996 das Vorbereitungsstadium klarerweise hinter sich gelassen hatte. Die Inventare der Moorlandschaften und Moorbiotope lassen sich als Allgemeinverfügungen qualifizieren, die allerdings materiell Sachpläne im Sinn von Art. 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) darstellen (Waldmann, S. 149; Karl Ludwig Fahrländer in: Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 18a Rz. 11; Alfred Kölz, Rechtsfragen des Moorschutzes ■ am Beispiel des Stauseeprojektes "Grimsel West", URP 1996, S. 171 ff., S. 186 und 192 f.). Vor dem Erlass von Allgemeinverfügungen besteht ■ vorbehältlich einer ausdrücklichen, hier erst mit der MLV geschaffenen Regelung ■ kein allgemeiner Gehörsanspruch (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 8 N. 4). ■ Die interessierten Organisationen hatten sodann die Möglichkeit, ihre Anliegen im Rekursverfahren einzubringen, was bis zu einem gewissen Grad eine Heilung des Verfahrensmangels ermöglicht (zur Heilung von Gehörsverweigerungen, auch zur damit verbundenen Problematik, siehe ausführlich Kölz/Bosshart/Röhl, § 8 N. 48 ff.). ■ Nicht übersehen werden kann schliesslich die Vorgeschichte der angefochtenen Verfügungen. Die hier fragliche Abgrenzung beruht auf Entscheiden, welche die Behörden im Wesentlichen bereits anlässlich des Verfahrens zur Abgrenzung der Moorlandschaft Pfäffikersee durch den Bundesrat getroffen haben. Andererseits war die Position der Organisationen aufgrund ihrer früheren Interventionen ebenfalls bekannt. Eine Rückweisung zur Nachholung des Anhörungsverfahrens käme unter diesen Umständen einem leeren Formalismus gleich, der sich angesichts des Interesses der betroffenen Grundeigentümer, endlich Klarheit über den rechtlichen Status ihres Landes zu erhalten, nicht rechtfertigen liesse. b) Gemäss Art. 7 NHG hat die zuständige Stelle rechtzeitig ein Gutachten der zuständigen Kommission gemäss Art. 25 Abs. 1 NHG einzuholen, wenn bei Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt beeinträchtigt werden könnte, das in einem Inventar des Bundes aufgeführt ist (sogenannt obligatorische Begutachtung). Vorliegend wäre die ENHK zuständig (vgl. Art. 23 Abs. 2 und Art. 25 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur■ und Heimatschutz, NHV; SR 451.1). Die Beschwerdeführer halten dafür, diese Begutachtung sei zu Unrecht unterlassen worden. aa) Die Begutachtungspflicht gemäss Art. 7 NHG

bezieht sich auf Objekte in Inventaren im Sinn von Art. 5 NHG. Es ist unsicher, ob die in den entsprechenden Verordnungen als Moor- bzw. Moorlandschaftsinventare bezeichneten Verzeichnisse dieser Schutzobjekte als Inventare im Sinn von Art. 5 NHG anzusehen sind. In der Literatur wird dies verneint (vgl. Jörg Leimbacher in: Kommentar NHG, Art. 7 Rz. 2; Fahrländer, Art. 18a Rz. 6; vgl. auch die redaktionellen Bemerkungen von Peter Keller in URP 1997, S. 220, zu BGr, 26. Juni 1996, URP 1997, S. 217), währenddem das Bundesgericht es als schwer nachvollziehbar bezeichnet hat, weshalb das Flachmoorinventar kein Inventar im Sinn von Art. 5 Abs. 1 NHG sein sollte (BGr, 26. Juni 1996, URP 1997, S. 217 E. 2e). Unter sachlichen Gesichtspunkten ist in der Tat kaum zu verstehen, weshalb die Inventare der Moorlandschaften und der Moore rechtlich anders zu qualifizieren sein sollten als die früheren, gestützt auf Art. 5 NHG erstellten Inventare. Offenbar liegt der Diskussion in erster Linie die Frage zugrunde, wie sehr die notorisch überlastete ENHK mit zusätzlichen Aufgaben belastet werden kann. Wie es sich damit verhält, kann vorliegend offen bleiben. Soweit das Moorlandschafts- bzw. das Flachmoorinventar zur Diskussion steht, geht es nicht darum, dass bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein inventarisiertes Objekt beeinträchtigt werden könnte, sondern um die Abgrenzung des Inventarobjekts an sich. Dieser Vorgang kann nicht als Auslöser einer obligatorischen Begutachtung angesehen werden, sondern geht dieser notwendigerweise voraus. Diese Betrachtungsweise rechtfertigt sich umso mehr, als einerseits die Kommission gemäss Art. 25 Abs. 1 lit. c NHV bei der Vorbereitung und Nachführung der Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung ohnehin mitzuwirken hat und andererseits die Erstellung der Inventare durch Expertenkommissionen vorbereitet wurde (vgl. E. 5d).

bb) Der Pfäffikersee und seine Umgebung sind indessen auch im Anhang der Verordnung vom 10. August 1977 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN) als Objekt Nr. 1409 aufgeführt. Der Perimeter dieses Objekts ist im Raum Heidacher weiter gefasst als jener des Moorlandschaftsobjekts Nr. 5 gemäss den angefochtenen Verfügungen der Baudirektion. Die Festlegung der Moorlandschaftsgebiete, auch wenn sie mit den Instrumenten der Raumplanung erfolgt, ist eine Bundesaufgabe (BGr, 19. Juli 1995, ZWR 1996, S. 88 E. 2; BGr, 29. November 1994, ZBl 97/1996, S. 122 E. 1, je mit Hinweisen; Jean-Baptiste Zufferey in: Kommentar NHG, Art. 2 Rz. 28). Die Begrenzung des Moorlandschaftsperimeters auf ein kleineres Gebiet als jenes des BLN-Objekts stellt daher eine obligatorisch durch die ENHK zu begutachtende Massnahme dar, wenn sie geeignet ist, das BLN-Objekt zu beeinträchtigen. Eine mögliche Beeinträchtigung ist nicht bei jeder Veränderung im Objekt anzunehmen, sondern dann, wenn die Schutzziele des Objekts betroffen werden, wenn also das berührt wird, was das Schutzobjekt einzigartig oder typisch und damit schützenswert macht (Leimbacher, Art. 7 Rz. 4 f.). Die Schutzziele für das BLN-Objekt Pfäffikersee werden im dazugehörigen Objektbeschrieb nur sehr allgemein umschrieben. Eine Aussage zur Freihaltung oder Überbauung im hier interessierenden Bereich lässt sich nicht gewinnen. Hingegen ist aktenkundig, dass die Schutzverordnung Pfäffikersee vom 2. Dezember 1948 im Heidacher das Bauen (mit Bewilligung der Baudirektion) zuliess. Die Revision der Verordnung vom 22. Mai 1969 änderte daran nichts, und auch die neueste Fassung der Schutzverordnung vom 27. Mai 1999 behält diese Ordnung bei (vgl. act. 16/6/4.3, 16/6/4.4 und 32/2). Im Inventar der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (KLN) von 1963, dem Vorgänger des BLN, war die Landschaft um den Pfäffikersee bereits verzeichnet; als Schutzziel wurde festgehalten, die Schutzverordnung Pfäffikersee sei strikte zu vollziehen (vgl. act. 16/6/3). Daraus lässt sich ableiten, dass die Bauzone im Heidacher nicht als Wi-

derspruch zu den Zielen des KLN■ bzw. BLN-Objekts angesehen wurde (vgl. im gleichen Sinn VGr, 19. Dezember 1995, URP 1996, S. 351, in RB 1995 Nr. 73 nicht publizierte E. 2e). Es besteht kein Anlass, heute eine andere Sichtweise einzunehmen. Dass die Abgrenzung der Moorlandschaft mittelbar im hier interessierenden Randbereich des BLN-Objekts das Bauen zulässt, bedeutet nach dem Gesagten keinen Eingriff ins BLN-Objekt. Die Erteilung allfälliger Baubewilligungen stellt keine Erfüllung einer Bundesaufgabe dar und löst damit ebenfalls keine obligatorische Begutachtung aus. Der Vorwurf, die Baudirektion habe zu Unrecht kein Gutachten der ENHK eingeholt, erweist sich damit als unberechtigt. Abgrenzung des Flachmoors Robenhauserried

#### **E. 4**

Die Abgrenzung des eigentlichen Moorebiets ist unbestritten. Umstritten ist hingegen die Pflicht bzw. Notwendigkeit, bei Robenhausen ausserhalb des Moors einen zusätzlichen Streifen Land als Pufferzone auszuscheiden und dem Schutzgebiet zuzuweisen. a) aa) Gemäss Art. 78 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) ■ er entspricht Art. 24 sexies der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874/27. Mai 1962 (aBV) ■ ist der Natur■ und Heimatschutz (grundsätzlich) Sache der Kantone (Abs. 1). Nach Abs. 4 dieser Bestimmung hat jedoch der Bund die Gesetzgebungshoheit zum Schutz der Tier■ und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume, d.h. betreffend Arten■ und Biotopschutz (vgl. Thomas Fleiner-Gerster in: Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern 1989, Art. 24 sexies Rz. 28 f.). Gestützt hierauf bestimmt Art. 18a NHG, dass der Bundesrat nach Anhören der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung bezeichnet, deren Lage bestimmt und die Schutzziele festlegt (Abs. 1). Die Kantone ordnen den Schutz und den Unterhalt der Biotope von nationaler Bedeutung. Sie treffen rechtzeitig die zweckmässigen Massnahmen und sorgen für ihre Durchführung (Abs. 2). Überdies sind Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von gesamtschweizerischer Bedeutung gemäss Art. 78 Abs. 5 BV zwingend geschützt (Satz 1). Diese Bestimmung, die inhaltlich mit Art. 24 sexies Abs. 5 aBV übereinstimmt, stellt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine direkt anwendbare bundesrechtliche Bestimmung dar (BGE 124 II 19 E. 3b S. 24, 118 Ib 11 E. 2e; BGr, 17. Dezember 1992, ZBl 94/1993, S. 522 E. 2a). bb) Gestützt auf Art. 18a NHG und Art. 24 sexies Abs. 5 aBV hat der Bundesrat verschiedene Schutzverordnungen erlassen, darunter die Flachmoorverordnung. Diese sieht in Art. 1 und 2 vor, dass die Flachmoore von nationaler Bedeutung in einem Bundesinventar erfasst und in einer gesonderten Publikation näher umschrieben werden. Gemäss Art. 3 FMV haben die Kantone den genauen Grenzverlauf festzulegen und ökologisch ausreichende Pufferzonen auszuscheiden. Kraft Art. 4 FMV sind die Schutzobjekte ungeschmälert zu erhalten; in gestörten Moorbereichen soll die Regeneration, soweit es sinnvoll ist, gefördert werden. Für Hochmoore gilt entsprechend der HMV eine gleichartige Regelung. Eine bundesrechtliche Pflicht zur Ausscheidung ökologisch ausreichender Pufferzonen gegenüber Biotopen ■ auch solchen von regionaler oder lokaler Bedeutung ■ ergibt sich auch aus Art. 14 Abs. 2 lit. d NHV (Hans Maurer in: Kommentar NHG, Art. 18b Rz. 18). Zwar steht den Kantonen bei der Abgrenzung vor allem der Pufferzonen ein gewisser Beurteilungsspielraum zur Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zu. Andererseits sind sie bundesrechtlich verpflichtet, für einen ausreichenden Biotopschutz zu sorgen und dabei die Vorgaben der einschlägigen Bundesverordnungen einzuhalten (BGE 124 II 19 E. 3 mit ausführlicher Begründung; vgl. auch Fahrländer, Art. 18a Rz. 38 und 15). Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) hat eine Wegleitung zur Ermittlung von ökologisch ausreichenden Pufferzonen für Moorbiotope mit dem Titel Pufferzo-

nen-Schlüssel herausgegeben (2. Auflage 1997; im Folgenden als Schlüssel zitiert). Das BUWAL betrachtet den Schlüssel als verbindliche Wegleitung für die Kantone bei der Ausscheidung von ökologisch ausreichenden Pufferzonen (Schlüssel, S. 7). Für die Gerichte ist der Schlüssel an sich nicht verbindlich. Indessen ist er aufgrund des darin zum Ausdruck gelangenden Fachwissens geeignet, einen sachgemässen und rechtsgleichen Vollzug sicherzustellen. Das Verwaltungsgericht wird daher in der Regel keinen Anlass haben, von den Vorgaben des Schlüssels wesentlich abzuweichen (vgl. Kölz/Bosshart/ Röhl, § 50 N. 65). cc) Pufferzonen sollen Moorbiotope (oder andere schützenswerte Lebensräume) vor der Gefährdung durch umgebende Nutzungen und die davon ausgehenden Belastungen bewahren (Fahrländer, Art. 18a Rz. 42). Namentlich sollen sie die Beeinträchtigung oder Zerstörung der an nährstoffarme Verhältnisse angepassten Moorvegetation durch Einschwemmen von Nährstoffen aus angrenzendem Kulturland verhindern (BGr, 12. April 1996, URP 1996, S. 650 E. 5). Eine auf diese Funktion beschränkte Pufferzone wird als Nährstoff-Pufferzone bezeichnet. Pufferzonen erfüllen weitere Funktionen, z.B. den Schutz vor hydrologischen Beeinträchtigungen (vgl. Schlüssel, S. 11 und 17). Eine ökologisch ausreichende Pufferzone hat allen Gefährdungen, denen durch eine Pufferzone begegnet werden kann, Rechnung zu tragen (BGE 124 II 19 E. 3a; Schlüssel, S. 19). Der Schlüssel enthält eine einfach zu handhabende Anleitung für die Festlegung von Nährstoff-Pufferzonen (S. 20 ff.). Danach ist als erstes zu untersuchen, ob eine Nährstoff-Pufferzone überhaupt nötig ist oder ob aus bestimmten Gründen ohnehin schon ein wirkungsvoller Schutz gegen Nährstoffeintrag gegeben ist. Trifft dies nicht zu, so ist die minimale Breite der Nährstoff-Pufferzone anhand von sieben Kriterien, denen sieben Arbeitsschritte entsprechen, festzulegen. Die Kriterien sind: - Empfindlichkeit der Moorvegetation gegen Nährstoffzufuhr, - vorhandener Schutz des Moorbiotops, z.B. durch Hecken oder Strassen, - aktuelle Nutzung der an das Moorbiotop angrenzenden Flächen, - Neigung der an das Moorbiotop angrenzenden Flächen, - Boden-Durchlässigkeit in den an das Moorbiotop angrenzenden Flächen, - Boden-Wasserhaushalt in den an das Moorbiotop angrenzenden Flächen, - Neigung des Moorbiotops. dd) Gemäss Art. 18b Abs. 2 NHG sorgen die Kantone in intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen für ökologischen Ausgleich mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder mit anderer naturnaher und standortgemässer Vegetation. Pufferzonen sind nicht dasselbe wie Ausgleichsmassnahmen; rechtlich gesehen unterscheiden sie sich davon sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen wie der Folgen (vgl. Fahrländer, Art. 18a Rz. 48). Vorliegend ist zu beurteilen, ob die Vorinstanzen eine Pflicht zur Ausscheidung von Pufferzonen verneinen durften. b) Der Regierungsrat lehnt die Ausscheidung einer Pufferzone gemäss dem angefochtenen Entscheid (E. 6 und 7) und der Beschwerdevernehmlassung im Wesentlichen deshalb ab, weil das betroffene Gebiet bereits weitgehend überbaut sei und sich dem Schutzziel einer Pufferzone nicht unterordnen lasse. Soweit die Grundstücke unüberbaut seien, würden die Grundeigentümer in ihren Rechten stark beschnitten. Angesichts der realen Nutzungsverhältnisse könnten die mit einer Pufferzone verbundenen Verbote nicht durchgesetzt werden. aa) Von vornherein unbehelflich ist die Erwägung, Ausgleichsmassnahmen gemäss Art. 18b Abs. 2 NHG dürften keine zu einschränkenden Wirkungen für die Grundeigentümer haben, da es vorliegend nicht um die Anwendung dieser Bestimmung, sondern um die Festlegung einer ausreichenden Pufferzone geht. bb) Während des Rekursverfahrens gegen BDV 1305/1995 hat die Fachstelle Naturschutz die erforderliche Pufferzonenbreite (teilweise) ermittelt (act. 16/2/11.6). Gemäss dem entsprechend dem Schlüssel ausgefüllten Berechnungsblatt (vom 20. März 1996) beläuft

sich die minimale Breite des als Nährstoff-Pufferzone benötigten Kulturlandstreifens auf 25-40 m. Dabei wird erwähnt, dass der Aabachzulauf, der das Moor begrenzt, keinen Schutz vor indirekter Düngung bietet. In der Stellungnahme vom 22. März 1996 zum Berechnungsblatt führt die Fachstelle Naturschutz aus, dass im Ried zu eutrophe Verhältnisse vorliegen und eine Verbesserung dringend anzustreben ist. Die minimale Breite von 25 m ergebe sich "bei ausschliesslich positiven Voraussetzungen". Bei entsprechender Gestaltung sei indes eine Reduktion der Nährstoff-Pufferzone auf 15 m vertretbar. Weiter wird ausgeführt, die hydrologische Pufferzone müsse mittels Bodensondierungen ermittelt werden. Damit die Pufferzone faunistisch wirksam werde, müsse am Südrand der Pufferzone eine Hecke gepflanzt und der Bereich zwischen Hecke und Wassergraben von Störungen freigehalten werden. Weshalb eine Reduktion der Minimalbreite der Pufferzone auf 15 m vertretbar sein sollte, ist mangels hinreichender Begründung nicht nachvollziehbar. Die Massnahmen, die in diesem Zusammenhang genannt werden (Abtrag von Oberboden, Magerwiese, Hecke am Südrand) dürften ohnehin nötig sein, um die dringenden Verbesserungen zu erreichen, die der Bericht erwähnt. So setzt schon eine faunistische Pufferwirkung die Hecke und einen ungestörten Bereich zwischen dieser und dem Wassergraben voraus. Selbst wenn aber eine Pufferbreite von 15 m von der Dimensionierung her ausreichen sollte, so genügt die von der Baudirektion mit BDV 1305/1995 verfügte Massnahme (nämlich ein Bauabstand von 15 m) nicht, da sie keine Auflagen über Gestaltung und Nutzung enthält. Anlässlich des Augenscheins wurde erwähnt, dass auf Parzelle Kat.Nr. 5614 früher offenbar Schutt und dergleichen abgelagert wurde. Dies rechtfertigt den Verzicht auf eine Pufferzone nicht. Massgeblich ist allein, dass ausgehend von den heutigen Gegebenheiten die gesetzlich vorgeschriebenen Schutzmassnahmen getroffen werden müssen. Weiter ist es unzulässig, die Ermittlung der hydrologischen Situation und der daraus zu ziehenden Konsequenzen in das kommunale Quartierplanverfahren zu verschieben. Zwar mag es unter Umständen angehen, auf die Abgrenzung einer definitiven hydrologischen Pufferzone zu verzichten und erst später einzelfallweise bei Projekten, die den Landschaftswasserhaushalt innerhalb des hydrologischen Einzugsgebiets tangieren können, ein hydrologisches Gutachten erstellen zu lassen (vgl. Schlüssel, S. 17). Dieses Vorgehen dürfte vor allem dort sinnvoll sein, wo bauliche Massnahmen im Sinn von Art. 23d Abs. 2 NHG in Frage stehen. Hingegen erweist es sich dort, wo ein Gebiet aus dem Schutzperimeter herausgenommen und als Bauzone freigegeben werden soll, schon aus Gründen der Zuständigkeit als ungeeignet. Die Frage, ob und in welchem Umfang unterirdische Bauten und Anlagen im mutmasslichen Pufferzonengebiet zulässig sind, muss im Rahmen der Ausscheidung der Pufferzonen geklärt werden. Es ist Sache der Baudirektion, dabei die erforderlichen Massnahmen hinreichend konkret anzuordnen; eine Delegation dieser Aufgabe an die Gemeinden ist entgegen der am Augenschein geäusserten Auffassung der Baudirektion unzulässig (§ 211 Abs. 1 PBG; vgl. BGE 124 II 19 E. 3a S. 23). cc) Das Argument, dass die Pufferzone Bauland betreffe und die bauliche Nutzung einschränke, rechtfertigt den Verzicht auf eine Pufferzone nicht. Die Kantone sind verpflichtet, sämtliche Pläne, welche die zulässige Nutzung des Bodens im Sinn der Raumplanungsgesetzgebung regeln, mit der moorschutzrechtlichen Nutzungsordnung in Übereinstimmung zu bringen (Art. 5 Abs. 2 lit. a MLV und FMV, ebenso Art. 5 Abs. 1 lit. a HMV; vgl. Waldmann, S. 180 ff., mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Die im angefochtenen Entscheid vertretene Auffassung, die Abgrenzung von Mooren und Moorlandschaften habe die bestehende kommunale Nutzungsplanung zu beachten bzw. gehe dieser nach, sofern die Nutzungsplanung im

Übrigen dem RPG genüge, ist daher unhaltbar. Die raumplanungsrechtlichen Grundsätze stehen einer moorschutzbedingten Planänderung nicht entgegen. Der Erlass der Moorschutzbestimmung von Art. 24 sexies Abs. 5 aBV bzw. Art. 78 Abs. 5 BV bedeutet eine wesentliche Veränderung der Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG überall dort, wo bisher unzureichend geschützte Moore und Moorlandschaften vorkommen, die den Kriterien der Verfassung und des NHG entsprechen (Florian Wild, Gegenstand und Vollzug des Biotopschutzes nach NHG, URP 1999, S. 765 ff., 777 f.). Bund und Kantone haben mit Art. 24 sexies Abs. 5 aBV (bzw. Art. 78 Abs. 5 BV) sowie Art. 18a und 18b NHG einen zwingenden Auftrag erhalten, Moorbiotope und Moorlandschaften zu schützen (BGE 120 Ib 27 E. 2c/aa S. 31), und zwar namentlich anlässlich der Anpassung ihrer Nutzungspläne (BGr, 19. Juli 1995, ZWR 1996, S. 88 E. 2b). Die Situation bei Moorbiotopen (und Moorlandschaften) unterscheidet sich insofern von jener bei der Ausscheidung anderer Biotope, als deren Schutz selbst dort, wo es sich um Biotope von nationaler Bedeutung handelt, gemäss Art. 18 ff. NHG zwar einen verbindlichen bundesrechtlichen Auftrag an die Kantone darstellt, Art. 18 NHG aber keinen unmittelbaren Schutz bewirkt (BGE 118 Ib 485 E. 3a/b, auch zum Folgenden). Daher verfügen die Kantone beim Biotopschutz, der nicht Moore betrifft, über Ermessensspielräume, die sie in Abwägung aller massgeblichen Interessen wahrzunehmen haben. Die Feststellung des Bundesgerichts, dass auch die Voraussetzungen von Art. 21 Abs. 2 RPG erfüllt sein müssen, soweit die Unterschützstellung von Biotopen die Änderung geltender Nutzungspläne erfordert (BGE 118 Ib 485 E. 3c S. 490), wurde in diesem Zusammenhang getroffen. Auf den Schutz von Mooren und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung kann sie nicht übertragen werden. Es kann im Übrigen keine Rede davon sein, dass das mit der Zonenplanrevision vom 6. Februar 1986 festgesetzte Baugebiet als definitives Bauland anzusehen sei, welches unter keinen Umständen wieder ausgezont werden kann. Aus BGE 121 II 417 E. 3e ergibt sich nichts anderes; diese Erwägung befasst sich nur mit dem Gegensatz zwischen vorläufiger Bauzone in Form von weitgehend überbautem Gebiet im Sinn von Art. 36 Abs. 3 RPG und definitiver Bauzone, die erst durch eine RPG-konforme Nutzungsplanung geschaffen werden kann. Hingegen hat das Bundesgericht vielfach darauf hingewiesen, dass kein Grundeigentümer Anspruch darauf hat, dass sein Land unter allen Umständen eingezont bleibt (BGE 120 Ia 227 E. 2b, mit Hinweisen). dd) Nicht zu verkennen ist, dass die Festlegung und Durchsetzung einer Pufferzone im überbauten Gebiet mit praktischen Schwierigkeiten verbunden sein kann. Das rechtfertigt aber keineswegs den völligen Verzicht auf eine Pufferzone, sowenig übrigens wie im Landwirtschaftsgebiet. Im Baugebiet wird ein gewisser Pragmatismus unerlässlich sein; Vorschriften über Düngebeschränkungen oder ■verbote, den Verzicht auf die Anlage von gedüngten Pflanzgärten unmittelbar beim Moor, das Aufstellen von Kompostbehältern etc. sind aber auch in den Privatgärten möglich, wenn nicht, was vorzuziehen wäre, mit den Grundeigentümern eine Vereinbarung über die Bewirtschaftung bzw. Pflege des Umschwungs abgeschlossen werden kann (Art. 18c in Verbindung mit Art. 23a NHG). c) Der Verzicht auf die Festlegung einer Pufferzone ist daher offensichtlich rechtswidrig. Die Festlegung kann mangels Grundlagen nicht vom Verwaltungsgericht vorgenommen werden. Die Angelegenheit ist in diesem Punkt zur Vornahme der erforderlichen Abklärungen und zu neuer Verfügung an die Baudirektion zurückzuweisen. Soweit das Moor Hochmoorcharakter aufweist, wird dessen Schutzbedürfnis selbstverständlich ebenfalls Rechnung zu tragen sein. Abgrenzung der Moorlandschaft

a) Nach Art. 78 Abs. 5 BV sind Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung zwingend und direkt geschützt (vgl. E. 4a/aa). Art. 78 Abs. 5 BV stellt damit eine unmittelbar anwendbare verfassungsrechtliche Nutzungsordnung auf (Waldmann, S. 93 f.). Wie erwähnt (E. 4b/cc), verkennt der angefochtene Entscheid die Tragweite des Moorschutzartikels, wenn er sinngemäss verschiedentlich argumentiert, die Abgrenzung der Moorlandschaft habe sich an den rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen zu orientieren. Für Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung hat der Verfassungsgeber die Interessenabwägung abschliessend vorgenommen. Sie sind daher jeglicher weiteren raumplanerischen Interessenabwägung entzogen (Waldmann, S. 94; Zufferey, 2. Kap. Rz. 86 f., 96; Kölz, S. 189 f.). Der Grundsatz der Einheit der Verfassung steht dieser Auslegung nicht entgegen. Soweit Art. 78 Abs. 5 BV zu Eigentumsbeschränkungen führt, ist dies hinzunehmen, denn Art. 78 Abs. 5 BV ist als Spezialregelung aufzufassen, welche das durch Art. 26 BV garantierte Eigentum näher umschreibt. Damit geht er als *lex specialis*, und nicht etwa aufgrund der *lex-posterior*-Regel, der Eigentumsgarantie vor (Bundesamt für Justiz, Gutachten vom 30. Oktober 1996 zur Aufnahme der Moorlandschaft Grimsel in Inventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung, URP 1997, S. 66 ff., insbesondere S. 67 f.).

b) Das Vorgehen für die Abgrenzung der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von gesamtschweizerischer Bedeutung wird zunächst durch Art. 23b Abs. 3 NHG festgelegt. Danach bezeichnet der Bundesrat die schützenswerten Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung, und er bestimmt ihre Lage. Er arbeitet dabei eng mit den Kantonen zusammen, welche ihrerseits die betroffenen Grundeigentümer anhören. Von Bedeutung ist auch Art. 23c Abs. 2 NHG, wonach die Kantone für die Konkretisierung und Durchsetzung der Schutzziele sorgen. Auf dieser gesetzlichen Grundlage schreibt Art. 3 Abs. 1 FMV, HMV und MLV vor, dass die Kantone den genauen Grenzverlauf der vom Bundesrat bezeichneten Schutzobjekte festlegen. Wie ausgeführt (E. 3a), stellt die Aufnahme der Schutzobjekte in ein Inventar eine Allgemeinverfügung dar. Soweit die planliche Abgrenzung gemäss Art. 3 Abs. 3 FMV bzw. MLV vorgenommen wird, ohne dass gleichzeitig Schutzmassnahmen angeordnet werden, gilt dafür dieselbe Qualifikation. Soweit eine eigentliche Nutzungsordnung aufgestellt wird, liegt der Form nach ein Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 ff. und 33 Abs. 2 RPG vor. So oder so kann die kantonale Anordnung, weil sie inhaltlich fast vollständig vom Bundesnaturschutzrecht geregelt wird, trotz Art. 34 Abs. 3 RPG letztinstanzlich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden (BGr, 29. November 1994, ZBl 97/1996, S. 122 E. 1a). Die Abgrenzung des Schutzobjekts in der jeweiligen bundesrätlichen Verordnung (MLV, HMV, FMV), auf welcher die kantonale Anordnung beruht, unterliegt grundsätzlich der akzessorischen Prüfung durch die Gerichte. Weil die Bestimmung der Inventarobjekte in Verordnungsform erfolgt, sind die Regeln für die vorfrageweise Überprüfung von bundesrätlichen Verordnungen zu beachten. Bei unselbständigen Verordnungen ■ darum handelt es sich bei den auf das NHG gestützten Verordnungen ■ kann geprüft werden, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen, befindet das Gericht auch über die Verfassungsmässigkeit der unselbständigen Verordnung. Räumt die gesetzliche Delegation dem Bundesrat einen weiten Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsstufe ein, ist dieser jedoch für das Bundesgericht, und damit auch für die kantonalen Gerichte, nach Art. 191 BV (Art. 113 Abs. 3 und Art. 114 bis Abs. 3 aBV) verbindlich. In diesem Fall

darf das Gericht nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle jenes des Bundesrats setzen, sondern kann lediglich prüfen, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder sich aus anderen Gründen als gesetzlich oder verfassungswidrig erweist (BGE 124 II 581 E. 2a mit Hinweisen, 120 Ib 97 E. 3a und 4a/b). Auch wenn die Bestimmung der Inventarobjekte durch den Bundesrat entsprechend ihrem Gehalt eher als Allgemeinverfügung oder als Sachplan bzw. Konzept im Sinn von Art. 13 RPG angesehen wird, ist die akzessorische Überprüfbarkeit zu bejahen (Kölz, S. 193). Ausschlaggebend ist, dass die Bestimmung der Objekte durch den Bundesrat die genaue Grenzziehung durch die Kantone mindestens so stark, ja eher noch stärker beeinflusst als ein Richtplan den Nutzungsplan, und dass keine Möglichkeit besteht, die Verordnungen des Bundesrats direkt anzufechten (Art. 98 lit. a OG), obwohl sie mittelbar die Position der Betroffenen, namentlich der Grundeigentümer, massgeblich betreffen. Ausserdem hat das Gericht zu überprüfen, ob sich die kantonalen Behörden bei der genauen Grenzziehung von den massgeblichen Kriterien gemäss Art. 23b NHG haben leiten lassen und ob sie den Spielraum, den ihnen die Bezeichnung des Schutzobjekts durch den Bundesrat belässt, nicht überschritten haben. c) Die Kriterien für die Abgrenzung der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung werden durch Art. 23b NHG festgelegt. Gemäss dessen Abs. 1 ist eine Moorlandschaft eine in besonderem Mass durch Moore geprägte, naturnahe Landschaft. Ihr moorfreier Teil steht zu den Mooren in enger ökologischer, visueller, kultureller oder geschichtlicher Beziehung, wobei es genügt, dass eines dieser Beziehungselemente vorliegt (keine kumulative Aufzählung, vgl. Peter Keller in: Kommentar NHG, Art. 23b Rz. 8). Abs. 2 benennt die Voraussetzungen, unter denen eine Moorlandschaft "von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung" ist. Abs. 3 führt ergänzend zu Abs. 1 das Kriterium der bestehenden Besiedlung und Nutzung ein. d) Für die Erstellung der Inventare der verfassungsrechtlich geschützten Moore und Moorlandschaften wurden vom Bundesrat Expertenkommissionen eingesetzt. Diese entwickelten gestützt auf Art. 23b NHG Auswahlkriterien, aufgrund derer die Objekte zu bezeichnen waren. Dabei verfügten die Kommissionen über einen gewissen Ermessensspielraum, weil die gesetzlichen Kriterien unbestimmte Rechtsbegriffe darstellen. Anlässlich der Bestimmung der Objekte durch die verschiedenen Verordnungen hatte der Bundesrat Gelegenheit, seinerseits Ermessen auszuüben und gleichzeitig darüber zu befinden, ob die Kommissionen ihr Ermessen in seinem Sinn wahrgenommen hatten oder nicht (Bundesamt für Justiz, zitiertes Gutachten, URP 1997, S. 69; Keller, Art. 23b Rz. 16 f.). Entgegen der im angefochtenen Entscheid zum Ausdruck gelangenden Ansicht des Regierungsrats ist das dem Bundesrat und den Kantonen bei der Abgrenzung der Schutzobjekte zustehende Ermessen auf die Anwendung der in Art. 23b NHG genannten Kriterien beschränkt. Eine allgemeine Interessenabwägung steht ihnen wie dargelegt nicht zu.

## **E. 6**

a) Der Expertenbericht des Eidgenössischen Departementes des Innern (EDI) und des BUWAL zum Inventarentwurf der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (act. 16/6/5.3) zählt die Landschaft im Bereich des Pfäffikersees aufgrund ihres Moorreichtums, ihrer Flachwasser- und Verlandungszonen sowie der vorhandenen glazialen Formen zu den wichtigsten Feuchtgebieten der Schweiz, der sogar internationale Bedeutung zukomme. Zweifellos handle es sich um eine von Verfassung wegen zu schützende Moorlandschaft von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung. Die Landschaftskammer zwischen Hell und Zil in Robenhausen wird als ökologisch,

hydrologisch und landschaftlich wichtige Pufferzone zwischen der bisherigen Siedlung und dem Moor charakterisiert. Der Bericht weist darauf hin, dass einzelne Neubauten die beginnende Auflösung des traditionell eng aneinanderggebauten Siedlungskerns markieren und die Zersiedlung dieser bisher unversehrten Moorlandschaftskammer einleiten. Weiter wird ausgeführt: "Bei einer Überbauung [des Gebiets Heidacher] ist neben der starken landschaftlichen Beeinträchtigung mit einer hydrologischen Veränderung der Grundwasserhältnisse zu rechnen, die mit dem Hochmoor in Verbindung stehen und für dessen Erhaltung wichtig sind. Die bisher weitgehend unversehrte Teillandschaft ist visuell von grosser Bedeutung für die Moorlandschaft: sie ermöglicht eine schöne Aussicht nach Seegräben und zu den Drumlins westlich Zil und bei Steinberg sowie zum Weiler Aretshalden hinüber" (S. 7). In seiner Vernehmlassung vom 30. September 1992 (RRB Nr. 2996; act. 39/2) kritisierte der Regierungsrat die Abgrenzung gemäss Inventarentwurf wie folgt: Zum Teil sei dem Kriterium "optischer Bezug" zu grosse Bedeutung zugemessen worden. Vor allem sei den raumplanerischen Gegebenheiten nicht Rechnung getragen worden. Der Einbezug von grösstenteils bereits überbauten neurechtlichen Bauzonen sei rechtlich nicht vertretbar. Daher verlangte der Regierungsrat (unter anderem), dass die südliche Begrenzung des Objekts Pfäffikersee der rechtskräftigen Bauzonengrenze von Wetzikon zu folgen habe. Dieser Vernehmlassung folgten Verhandlungen zwischen Vertretern des Kantons und des BUWAL (vgl. auch act. 38/b), die zu einem Einverständnis der Beteiligten über die Abgrenzung der Moorlandschaft Pfäffikersee führten. Dies wird in einem Beschlussprotokoll vom 18./28. Januar 1993 zwischen der Baudirektion und dem BUWAL festgehalten. Die darin erwähnten Vorbehalte des Zürcher Baudirektors (Schreiben vom 29. Januar 1993) betreffen das hier streitige Gebiet nicht (act. 39/1 und 38/a). Eine Begründung ist im Beschlussprotokoll nicht enthalten. Mit Schreiben vom 23. November 1995 bestätigte die Vorsteherin des EDI einem Vertreter der Mitbeteiligten Nr. 4, dass die in den Beschlussprotokollen ausgeklammerten Bereiche den moorlandschaftsspezifischen Bestimmungen nicht mehr unterstünden. Der Bundesrat sei allerdings frei, mit seinem noch ausstehenden Entscheid über die MLV einen anderen Perimeter zu beschliessen. Indessen trug der Bundesrat bekanntlich bei der Festsetzung der MLV den Einwänden der Zürcher Regierung Rechnung. b) Bei der Abgrenzung der verschiedenen Inventarobjekte und Schutzzonen fällt im Detail Folgendes auf: - Die Grenze des BLN-Objektes Nr. 1409 (act. 16/6/3.1) verläuft ab Punkt 539 auf der Dorfstrasse in Robenhausen über Punkt 543 an der Verzweigung des Heid-Wegs zur Abzweigung der Grund-Strasse von der Seegräbnerstrasse und schliesst damit das ganze Gebiet Heidacher/Zil in den Schutzperimeter ein. - Der Perimeter der Schutzverordnung Pfäffikersee verlief bisher in einem Abstand von 100 m zur Schulhausstrasse und, weiter östlich, zur Motorenstrasse. Innerhalb des Perimeters lag ein nochmals ungefähr gleich breiter Streifen, innerhalb dessen Bauten mit Bewilligung der Baudirektion zulässig waren (act. 16/6/4.3 und 16/6/4.4). Mit der Revision der Schutzverordnung vom 27. Mai 1999 ist die Südgrenze des Schutzgebiets um rund 50 m nach Norden verschoben worden; der Streifen, innerhalb dessen Bauten der Zustimmung der Baudirektion bedürfen, wurde dadurch auf rund 50 m verschmälert. - Die Abgrenzung der Moorlandschaft Pfäffikersee gemäss MLV verläuft ab dem nordwestlichsten Gebäude in Robenhausen/Hell in südwestlicher Richtung über die Abzweigung, die vom Heidweg zum Bauerngehöft im Zil führt, und weiter unmittelbar vor diesem Gehöft vorbei zur Seegräbnerstrasse (act. 35/2). Die Abgrenzung der Moorlandschaft gemäss den angefochtenen Verfügungen und gemäss der am 27. Mai 1999 revidierten Schutzverordnung Pfäffikersee verläuft leicht geschwungen zwischen 15 und

30 m nördlich der Abgrenzung gemäss MLV (Plan in act. 16/4/12 und 32/2). Auch östlich von Robenhausen wird die Moorlandschaft durch die Verfügung der Baudirektion bzw. die Schutzverordnung Pfäffikersee so abgegrenzt, dass das Baugebiet gegenüber der Abgrenzung gemäss MLV im nordöstlichen Bereich noch erweitert wird. c) Die Gründe, welche den Bundesrat dazu bewogen haben, von den Vorschlägen der vorbereitenden Kommission abzuweichen und die Abgrenzung der Moorlandschaft auf die beschlossene Linie zu verlegen, sind nicht aktenkundig. Es liegt aber nahe, dass es die vom Regierungsrat vorgebrachten Einwände waren. Hauptargument war demnach die Berücksichtigung der bestehenden Bauzone. Wie zuvor dargelegt, liegt darin kein verfassungsrechtlich zulässiges Argument für die Abgrenzung. Es ist daher im Licht der gemäss Art. 23b NHG massgeblichen Kriterien zu überprüfen, ob sich die vorgenommene Abgrenzung halten lässt. Wie sich ergeben wird, ist die Beschwerde schon deshalb gutzuheissen, weil die erforderlichen hydrologischen Untersuchungen unterlassen worden sind. Aus prozessökonomischen Überlegungen rechtfertigt es sich aber, auch zu den übrigen in der Beschwerde aufgegriffenen Punkten Stellung zu nehmen. Es ist unbestritten und offenkundig, dass es sich bei der Moorlandschaft Pfäffikersee um eine in besonderem Mass durch das Moor geprägte, naturnahe Landschaft handelt. Fraglich ist für die Gebiete Heidacher und Hell, ob der moorfreie Teil zum Moor in enger ökologischer, visueller, kultureller oder geschichtlicher Beziehung steht, wie dies die Beschwerdeführer behaupten und der Beschwerdegegner und die Mitbeteiligten bestreiten. aa) Eine ökologische Beziehung zwischen den Mooren und dem moorfreien Teil der Moorlandschaft ergibt sich insbesondere aus den hydrologischen Verhältnissen (Keller, Art. 23b Rz. 7). Im Bericht zum Entwurf des Moorlandschaftsinventars wird ausgeführt, dass der Heidacher aufgrund der hydrologischen Gegebenheiten mit dem Moor in enger Beziehung stehe und dass eine Überbauung die Grundwasserverhältnisse verändern und das Moor schädigen könne. Diese Feststellung stammt von Fachleuten und ist bisher nie entkräftet worden. Am Augenschein bestätigte der Vertreter der Baudirektion, es seien keine entsprechenden Untersuchungen vorgenommen worden, da dies den Rahmen gesprengt hätte. Der Regierungsrat macht in der Beschwerdeantwort lediglich geltend, angesichts der räumlichen Entfernung des umstrittenen Gebiets zu den nächst gelegenen Hochmoorflächen sei ein Einfluss wenig plausibel. Das ist eine ungenügend substantiierte Behauptung. Die hydrologisch erforderlichen Pufferzonen für Hoch- und Flachmoore betragen, je nach Bodentyp und Gelände, zwischen 30 und 350 m (BUWAL [Hrsg.], Handbuch "Moorschutz in der Schweiz", Bern 1992 mit Nachträgen, Stand 1998, Bd. I, Kap. 2.1.2, S. 4). Der Abstand der Bauzone zum Flachmoor beträgt gemäss angefochtenem Entscheid rund 50 und 180 m. Ein hydrologischer Einfluss kann daher nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Es wäre Sache der kantonalen Behörde gewesen, die erforderlichen Untersuchungen vorzunehmen (vgl. E. 4b/bb). Bis zum Beweis des Gegenteils ist jedenfalls zu vermuten, dass ein relevanter hydrologischer Zusammenhang besteht. Dies allein ist, nachdem die Kriterien von Art. 23b Abs. 1 Satz 2 NHG alternativ Geltung beanspruchen, Grund genug, den Moorlandschaftscharakter des Heidachers jedenfalls erst dann zu verneinen, wenn entsprechende hydrologische Untersuchungen Klarheit über den Einfluss von Bauten im Heidacher auf das Moor geschaffen haben. Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass aus landschaftsschützerischer Sicht Landaufschüttungen für die Höherlegung von Untergeschossen grundsätzlich unerwünscht sind (vgl. die Stellungnahme der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission [KNHK] vom 13. November 1996, act. 16/6/8 S. 5). Die fehlenden Abklärungen führen zur Rückweisung der Angelegenheit an die Baudirektion,

welche die erforderlichen Abklärungen vorzunehmen und die sich aufdrängenden Schlüsse zu ziehen hat. Erst recht gelten diese Erwägungen für das östlich Robenhausen vorgesehene, unmittelbar an das Moor angrenzende Baugebiet (Hell). Ebenfalls das Kriterium der engen ökologischen Beziehung betrifft die Behauptung der Beschwerdeführer, der Einbezug des umstrittenen Gebiets in die Moorlandschaft sei unter avifaunistischen Gesichtspunkten erforderlich. Diese Behauptung wird nur mit Hinweisen auf die allgemeine (hervorragende) Bedeutung der Moorlandschaft Pfäffikersee für den Vogelschutz begründet. Damit ist eine entsprechende Bedeutung für das streitbetreffene Gebiet nicht dargetan. Objektive Anhaltspunkte dafür, dass die Behauptung der Beschwerdeführer zutrifft, liegen nicht vor. Der Heidacher ist heute eher intensiv genutztes Landwirtschaftsland ohne besonderes Habitatangebot für Vögel, wenn von den Hochstamm-Obstbäumen beim Gehöft im Zil abgesehen wird. Dieser Aspekt stellt einen eher gering zu gewichtenden Faktor bei der Beurteilung dar. Nichts anderes ergibt sich aus der Forderung der Fachstelle Naturschutz, dass die auszuscheidende Pufferzone für das Moorgebiet mit einer Hecke bepflanzt werden sollte, um faunistisch wirksam zu werden. Diese Forderung bezieht sich auf die zu schaffende Moorpufferzone und besagt nichts über die vorhandenen Qualitäten des betreffenden Gebiets aus. bb) aaa) Unter visuellen Gesichtspunkten kann im Gebiet westlich von Robenhausen zur Würdigung des Übergangs von der heutigen Siedlung zum unüberbauten Gebiet im Wesentlichen auf die erwähnte Stellungnahme der KNHK verwiesen werden, die sich am Augenschein bestätigt hat. Die Kommission beschreibt den Siedlungsrand als bereichsweise harten Übergang an der Grenze des Zumutbaren gegenüber der Naturlandschaft des Pfäffikersees. Das charakteristische Ortsbild ist nur noch in Resten entlang der Dorfstrasse zu erkennen. Die Bauten formen ein uneinheitliches, bisweilen sogar unverständliches Bild eines Kernzonenbereichs. Das Mehrfamilienhaus auf Kat.Nr. 6820, welches gemäss zutreffender Würdigung der Kommission "ein volumetrisch nicht ins Weichbild des Dorfrandes passendes Volumen protzig zur Schau stellt", hat inzwischen auf Kat.Nr. 6693 ein ebenso unangemessenes Pendant erhalten. Für den vom Ried oder von Aretshalden herkommenden Betrachter bilden die Tannen am nördlichsten Punkt von Robenhausen (auf Kat.Nr. 66), die erwähnten Mehrfamilienhäuser und das traditionelle Gehöft im Zil markante Punkte. Offensichtlich unzutreffend ist die vom Beschwerdegegner verfochtene Auffassung, es handle sich bei der Landschaftskammer Heidacher um weitgehend überbautes Gebiet. Davon kann, wie die Pläne belegen und der Augenschein bestätigt hat, schon aufgrund der zur Diskussion stehenden Fläche keine Rede sein. Auch der Behauptung im angefochtenen Entscheid, diese Landschaftskammer liege niveaumässig und durch einen Feldweg sowie das landwirtschaftlich genutzte Land räumlich deutlich vom Mooregebiet getrennt (E. 8c), kann nicht gefolgt werden, sofern damit gesagt werden soll, dieses Land bilde überhaupt nicht Teil der Moorlandschaft. Vielmehr hat sich am Augenschein gezeigt, dass sich das Landwirtschaftsland vom Siedlungsrand zum Moor hin gleichmässig mit ganz geringem Gefälle absenkt. Die weiteren Argumente in dieser Erwägung gehen am Thema vorbei, da nicht zu entscheiden ist, ob das fragliche Gebiet Moor oder sonst ein schützenswertes Biotop darstellt, sondern einzig, ob es sich um eine verfassungsrechtlich geschützte Moorlandschaft handelt. Der Heidweg und der Fussweg Richtung Seegräben eignen sich nicht als Abgrenzungslinien, weil sie von Siedlungsgebiet hinaus Richtung Landschaft führen und damit die gesuchte Abgrenzung durchschneiden. bbb) Im Gebiet Hell ist das Verwaltungsgericht am Augenschein zum Ergebnis gelangt, dass das Moor mit dem unüberbauten Teil nördlich des nach Osten führenden Fussweges in enger visueller

Beziehung steht. Die Zuweisung dieses Gebiets zur Bauzone ist somit nicht nur wegen der fehlenden Pufferzone, sondern auch aus diesem Grund rechtsverletzend. cc) Sodann ist nicht einsichtig, weshalb das Gehöft im Zil nicht in den Schutzperimeter einbezogen worden ist, stellt es doch einen Zeugen der traditionellen, in das 19. Jahrhundert zurückreichenden Bewirtschaftung der Moorlandschaft dar und belegt so einen engen kulturellen bzw. geschichtlichen Bezug des moorfreien Teils der Landschaft zum Moor. Der Einbezug des Hofes samt seiner von Hochstamm-Obstbäumen geprägten Umgebung in die Bauzone lässt sich mit Art. 23b Abs. 1 NHG nicht vereinbaren. dd) Entgegenzutreten ist aber auch der Argumentation der Beschwerdeführer. Diese machen geltend, der Regierungsrat habe schon mit der Schutzverordnung Pfäffikersee von 1948 anerkannt, dass das gesamte Land im damaligen Perimeter der Schutzverordnung schützenswerte Moorlandschaft darstelle. Diese Argumentation unterstellt, dass der Begriff "Moorlandschaft" und damit deren äussere Grenzen gemäss Schutzverordnung zwangsläufig derselbe sei wie gemäss Art. 78 Abs. 5 BV. Indessen spricht die Tatsache, dass nach früherem Verständnis die Moorlandschaft ohne weiteres auch für (nichtlandwirtschaftliche) Neubauten vorgesehenes Gebiet enthalten konnte, dafür, dass der Begriff der Moorlandschaft, wie ihn der Regierungsrat im Zusammenhang mit der Schutzverordnung verwendete, weiter ist als jener, der sich aus der Verfassung bzw. aus Art. 23b NHG ergibt. Die Abgrenzung der Moorlandschaft ist daher heute allein anhand der nach Bundesrecht massgeblichen Kriterien vorzunehmen, ohne dass aus einem älteren, im Zusammenhang mit der kantonalen Schutzverordnung geprägten Begriffsverständnis Entscheidendes gewonnen werden kann. d) Für das Gebiet Heidacher/im Zil ergibt sich in Würdigung des visuellen, kulturellen und geschichtlichen Gesichtspunktes folgende Beurteilung: Keinesfalls vertretbar ist es, die Grenze des Baugebiets noch über die vom Bundesrat in der MLV gezogene Grenze Richtung Moor zu verschieben. Sachlich haltbare Argumente für diese Erweiterung des Baugebiets sind nicht vorhanden. Ebenfalls in die Moorlandschaft einzubeziehen ist das Grundstück Kat.Nr. 5723. Aufgrund des Verlaufs des heutigen Siedlungsrandes entlang den erwähnten, die Wahrnehmung prägenden optischen Merkmalen erscheint es unter dem visuellen Gesichtspunkt hingegen vertretbar, das offene Ackerland vor dem heutigen Siedlungsgebiet nicht vollständig als Teil der verfassungsrechtlich geschützten Moorlandschaft zu betrachten. Eine sorgfältige, dem Übergang vom Baugebiet zur Moorlandschaft angemessene Bebauung erscheint hinter einer Abgrenzungslinie möglich, die entlang der Südostgrenze von Parzelle Kat.Nr. 5723 (Gehöft Zil) und von dort quer durch Kat.Nrn. 5722, 5709 und D hin zum nordwestlichsten Gebäude von Robenhausen verläuft. Vorbehalten bleibt, dass eine Überbauung aus hydrologischer Sicht keine negativen Einflüsse auf das Moor haben darf. Einer solchen Abgrenzung kann auch zugute gehalten werden, dass sie sich entsprechend Art. 23b Abs. 3 NHG an der bestehenden Siedlung und Nutzung orientiert, welches Kriterium grundsätzlich eng auszulegen ist (Keller, Art. 23b Rz. 16 f.) und nicht mit der bestehenden raumplanerischen Nutzungsordnung gleichgesetzt werden darf. Im Gebiet östlich von Robenhausen (Quartierplanperimeter Robenhausen) hat der Augenschein gezeigt, dass die Parzelle Kat.Nr. 5614 visuell ohne weiteres als zur Moorlandschaft gehörend wahrgenommen wird. Die Zuweisung zur Bauzone ist daher rechtsverletzend.

## **E. 7**

Regierungsrat, Beschwerdegegner und die Mitbeteiligten weisen darauf hin, dass die Beschwerdeführer es unterlassen haben, jemals die mehrfach bekräftigte Festsetzung der Bauzone durch die kommunale Nutzungsplanung anzufechten. Es kann dahingestellt

bleiben, welche Rechtsfolgen aus dieser Unterlassung allenfalls resultieren könnten. Festzuhalten ist, dass die Beschwerdeführer keinen Anlass hatten, den kommunalen Nutzungsplan anzufechten, solange die Ausscheidung der Moore und der Moorlandschaft noch nicht feststand, da sich ■ wie vorne dargelegt ■ die kommunale Nutzungsplanung nach der bundesrechtlich geregelten Nutzungsordnung für Moore und Moorlandschaft zu richten hat und nicht umgekehrt (vgl. RB 1995 Nr. 73).

#### **E. 8**

a) Zusammenfassend ergibt sich, dass der angefochtene Entscheid und die ihm zugrunde liegenden Verfügungen der Baudirektion aufzuheben sind und die Angelegenheit zu neuer Beurteilung an die Baudirektion zurückzuweisen ist. Die Direktion hat entlang dem Moor eine ausreichende Pufferzone auszuscheiden und angemessene konkrete Schutzmassnahmen anzuordnen. Die Abgrenzung der Moorlandschaft ist ebenfalls zu überprüfen: Die Ausscheidung von Bauland nördlich der in E. 6d beschriebenen Linie sowie die Zuweisung der Parzelle Kat.Nr. 5614 zur Bauzone sind unhaltbar. Zu überprüfen ist, ob nicht das ganze Gebiet Heidacher aus hydrologischen Gründen der Moorlandschaft zuzuweisen und von einer Überbauung freizuhalten ist. Es versteht sich, dass die Grenzziehungen der Schutzverordnung Pfäffikersee nach rechtskräftiger Erledigung der vorliegenden Angelegenheit ebenfalls anzupassen sein werden. b) ... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die angefochtenen Verfügungen werden aufgehoben. Die Sache wird zur ergänzenden Untersuchung und neuem Entscheid im Sinn der Erwägungen an die Baudirektion zurückgewiesen. ...

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