

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00365 vom 28. Februar 2002

ZH Verwaltungsgericht, 2002-02-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2001.00365

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00365 du 28 février 2002

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00365 del 28 febbraio 2002

Regeste

Naturschutzverordnung | Verordnung zum Schutz des Pfäffikerseegebietes vom 27.5.99
Zuständigkeit: Anordnungen für Objekte des Natur- und Heimatschutzes können auch dann mit Rekurs an den Regierungsrat weitergezogen werden, wenn sie in Form einer Verordnung erlassen worden sind; anschliessend Beschwerde an das Verwaltungsgericht (E. 1a). Legitimation im Allgemeinen (E. 2a). Die Vorinstanz hat die Legitimation zu R e c h t verneint, soweit - lediglich allgemeine Kritik vorgebracht wird, die sich auf angebliche Unterlassungen der Behörden bezieht (E. 2c/aa-cc); - die rechtsetzungstechnische Verankerung der Schutzanordnungen beanstandet wird (E. 2c/dd); - die Legitimationsvoraussetzungen im Rekursverfahren nicht substantiiert worden sind und erst im Beschwerdeverfahren glaubhaft gemacht werden (E. 2d/aa-cc). Die Vorinstanz hat die Legitimation zu U n r e c h t verneint, soweit der Beschwerdeführer als regelmässiger Segler die Verringerung der Anzahl Ankerplätze rügt; diesbezüglich Rückweisung (E. 2e). Das Verbot, die als Naturschutzzone ausgeschiedene Seefläche mit Schiffen zu befahren (E. 4a), und die Vorschrift, in der Uferschutzzone einen 25 m breiten Abstand zu den Riedbeständen einzuhalten (E. 4b), erweisen sich angesichts der hohen Bedeutung des Schutzgebietes als rechtmässig. Weitere Rügen bezüglich der Ausdehnung der verschiedenen Schutzzonen sind unbegründet (E. 4c-e).

Erwägungen

E. 3

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können die Rügen der Rechtsverletzung, der unrichtigen oder unvollständigen Sachverhaltsermittlung, der Ermessensüberschreitung und des Ermessensmissbrauchs erhoben werden (§§ 50 Abs. 1 und 2, § 51 VRG). Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag enthalten, woraus der Beschwerdewille hervorgeht und ersichtlich wird, wie das Dispositiv des angefochtenen Entscheids abzuändern ist. Die Begründung ist formell genügend, wenn erkennbar ist, was den Beschwerdeführer zur Stellung seines Antrags bewogen hat. Darin muss dargetan werden, inwiefern der angefochtene Entscheid nach Auffassung des Beschwerdeführers an einem der in den §§ 50 und 51 VRG aufgeführten Mängel leidet (Kölz/Bosshart/Röhl, § 54 N. 1, 3, 6 f.). Diesen Anforderungen vermag die Begründung des Beschwerdeführers insofern nicht in allen Teilen zu genügen, als sie nur teilweise auf die Erwägungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid eingeht und wiederholt mit Überlegungen allgemeiner Natur durchsetzt ist. Auf die Begründung ist daher nur insoweit einzugehen, als sie einen Bezug zu den materiellen Erwägungen im angefochtenen Entscheid aufweist. Ungenügend ist die Begründung damit nicht, reicht doch grundsätzlich bereits eine summarische Begründung aus (Kölz/Bosshart/Röhl, § 54 N. 6). Soweit der Beschwerdeführer in der

Beschwerdeschrift jeweils auf die Ausführungen in der Rekurschrift verweist, vermöchte diese die Beschwerdebegründung nur zu ersetzen, wenn der angefochtene Rekursentscheid inhaltlich dem andern Entscheid gleich ist, mit dem sich jene frühere Eingabe des Beschwerdeführers befasst (Kölz/Bosshart/Röhl, § 54 N. 7). Diese Voraussetzung ist vorliegend offensichtlich nicht erfüllt. Der Beschwerdeführer bemängelt ferner, dass der Kanton zur Durchsetzung der angefochtenen Verfügung undemokratische Mittel eingesetzt habe, welche sich teilweise – ohne nähere Angaben – aus der Rekurschrift vom 24. September 1999 ergäben. Es gehört nicht zu den Aufgaben der Beschwerdeinstanz, die Rekurschrift nach Hinweisen auf undemokratisch empfundene Vorgehensweisen zu durchforsten, weshalb weiter darauf nicht einzugehen ist.

E. 4

a) In Antrag 2 (entsprechend Rekursantrag 1.1) verlangte der Beschwerdeführer, es sei allen Schwimmkörpern ohne Maschinenantrieb das Befahren der in der Zone I (Naturschutzzone) gelegenen Wasserflächen (des Aabachs und der kleinen Seen im Robenhauserriet) zu gestatten und Ziffer 4.1 der angefochtenen Schutzverordnung entsprechend abzuändern, welche das Befahren der Wasserflächen mit Schiffen und Schwimmkörpern aller Art verbietet. Die Vorinstanz hatte dieses Begehren unter Hinweis auf erhebliche öffentliche Interessen des Naturschutzes abgewiesen. Das Robenhauserriet und die in seinem Bereich gelegenen Wasserflächen gehörten zum Kerngebiet der Verordnung zum Schutz des Pfäffikersees. Für dieses Gebiet sei ein bedeutender Bestand von schützenswerten Tieren und Pflanzen ausgewiesen. Die vom Beschwerdeführer beantragte Öffnung der in der Zone I gelegenen Wasserflächen für Erholung Suchende in Booten ohne Maschinenantrieb sei mit den Anliegen des Naturschutzes (Schutz der Vogel- und Pflanzenwelt vor den durch den Erholungsbetrieb bewirkten Störungen) nicht vereinbar. Die Wasserflächen eigneten sich zudem aufgrund ihrer Kleinräumigkeit nicht für den Segelsport. Es kann auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden (§ 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 70 VRG). aa) Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, hält einer Überprüfung nicht stand. Vorab führt er seine Betroffenheit auf seine Eigenschaft als Besitzer und Benützer eines Kajaks und nicht nur eines Segelbootes zurück. Auch als Kajakfahrer haben indessen seine Interessen gegenüber den schwerer wiegenden des Naturschutzes zurückzutreten, wie sie von der Vorinstanz unter Hinweis auf verschiedene Berichte von Fachleuten begründet wurden. Dasselbe gilt für den Fall, dass der Beschwerdeführer an seinem Segelboot Schwert und Ruderblatt anheben und damit ebenfalls flache Gewässer aufsuchen würde, ist es doch von untergeordneter Bedeutung, ob die Flachgewässer mit dem Kajak oder dem auf diese Weise verwendeten Segelboot befahren werden. Mit Befahren der Flachgewässer an sich besteht die Gefahr einer Störung der Flora und Fauna, was massgebend ist. Dass der Beschwerdeführer seit 1947 den Aabach – allenfalls verbotenerweise (§ 5 lit. a der Verordnung zum Schutze des Pfäffikersees vom 2. Dezember 1948 und hinten E. b/cc am Ende) – zur Naturbeobachtung befuhr, bedeutet nicht, dass dadurch keine Störungen der Pflanzen- und Vogelwelt stattgefunden hätten. Dabei kann von Störungen im erwähnten Sinn nicht erst gesprochen werden, wenn sie den Rückgang der Tiere verursachten. Schliesslich kann auch mit einem motorlosen Boot ein gewisser Schaden verursacht werden, was in diesem einzigartigen Schutzgebiet (Robenhauserriet) aus den erwähnten Gründen zu vermeiden ist. bb) Soweit der Beschwerdeführer eine Rechtsungleichheit darin erkennen will, dass Bootsbesitzer, welche ihr Boot im Bootshaus Robenhausen, bei der ehemaligen Badeanstalt Robenhausen haben oder dort einwassern und den Aabach als Zugang zum See benutzten, was ihm und anderen

Bootsbesitzern (mit anderem Bootsstandort) nicht möglich sei, kann ihm nicht gefolgt werden. Aus dem angefochtenen Entscheid geht hervor, dass die am unteren Ende der Aa gelegene Bootsstationierungsanlage der Gemeinde Wetzikon an eine weniger empfindliche Stelle am See verschoben und dadurch die Aa und die vorgelagerte Bucht von Seegräben vom Bootsverkehr zu befreien seien. Die Gemeinde Wetzikon habe ihr Einverständnis zu diesem Vorhaben signalisiert. Darauf geht der Beschwerdeführer nicht ein, obwohl die – in seinen Augen als rechtsungleiche Behandlung erscheinende – Berechtigung der Bootshalter aus dieser Anlage auf die dortigen Bootshalter allein und zeitlich auf die Übergangszeit bis zur Verschiebung der Bootsstationierungsanlage beschränkt ist. Die Vorkehrungen zum konsequenten Schutz der Aa und der Seen im Robenhauserried vor jeglichem Bootsverkehr sind daher bereits getroffen. Der Beschwerdeführer kann daraus nichts zugunsten seines Standpunktes ableiten (dazu auch hinten E. d. cc) Soweit der Beschwerdeführer angibt, dass die Öffnung der ehemaligen Torfstiche und Revitalisierung der offenen Wasserstellen für die Vögel viel wichtiger wäre als die unverhältnismässige Aussonderung von Schutzzonen und die Rietvögel, Zwergreiher, Amphibien, Insekten und anderen Tiere "automatisch" wieder zurückkämen, finden seine Vorbringen in den Berichten der Fachleute keine Entsprechung. Da sich im Robenhauser Moor viele seltene oder gefährdete Tier- und Pflanzenarten niedergelassen haben und auf die bereits erwähnten Brutstellen angewiesen sind, kann nicht leichtfertig und vor allem nicht kurzfristig von einem automatischen Wechsel an andere (Nist-)Plätze am Pfäffikersee, die erst noch geschaffen werden müssten und keine Gewähr für gleichermassen günstige Verhältnisse bieten, ausgegangen werden. Im Übrigen verbietet Art. 5 Abs. 1 lit. b HMV die Vornahme von Bodenveränderungen insbesondere durch Torfabbau. Torf darf höchstens unter sehr einschränkenden Bedingungen, wie sie hier nicht vorliegen, abgebaut werden (BGE 124 II 19 E. 5c). Die Einschränkungen, welche der Beschwerdeführer als Kajakfahrer und Segler durch die angefochtene Verordnung erleidet, sind angesichts der Einzigartigkeit des Schutzgebietes und der darin (noch) vorhandenen Vogelarten absolut zumutbar. Eine Ermessensüberschreitung kann im Vorgehen der Vorinstanz zudem nicht erkannt werden und wird von ihm substantiiert auch nicht begründet. Soweit der Beschwerdeführer bemängelt, dass seine naturschützerischen Bemühungen nicht wahrgenommen wurden, ist darauf zu verweisen, dass sich die zuständigen Instanzen bei Fachleuten reich dokumentiert hatten und sich auch die Vorinstanz auf deren Berichte stützen konnte. In diesem Vorgehen kann demnach keine Willkür gesehen werden, sofern der Beschwerdeführer eine solche angedeutet haben wollte. Die Unverhältnismässigkeit der angefochtenen Verordnung scheint sich für den Beschwerdeführer denn auch nur daraus zu ergeben, als ihm verunmöglicht wird, die Aa und die Seen im Robenhauserriet (Chlisee, Hellsee) zu befahren, was für den Schutz der dort brütenden Vogelarten indessen unabdingbar ist. Seine Interessen haben deshalb hinter diejenigen des Naturschutzes zurückzutreten. b) In Ziffer 4.7 (Zone V C See- und Uferschutzzone) der angefochtenen Verfügung ist u.a. das Befahren einer 25 m breiten, seewärts der Ried-, Röhricht- und Schwimmblattbestände liegenden Wasserfläche, ausgenommen für die Patentfischerei während der Fangausübung, verboten. Der Beschwerdeführer verlangt, dass dieser Passus ganz gestrichen werde. Die Vorinstanz hatte dieses Ansinnen abgewiesen. aa) Der Beschwerdeführer hält diese Anordnung einerseits für unverhältnismässig, weil fast das gesamte Ufer des Pfäffikersees mit Ried-, Röhricht- oder Schwimmblattbeständen bewachsen sei. Wie er allerdings bereits im Rekursverfahren ausgeführt hatte, sieht schon die Binnenschiffahrtsverordnung vom 8. November 1978 (BSV) in Art. 53 vor, dass Bestände von Wasserpflanzen wie Schilf,

Binsen und Seerosen nicht befahren werden dürfen (ebenso § 5 lit. a aSchutzVO) und in der Regel ein Abstand von mindestens 25 m einzuhalten ist (Art. 53 Abs. 3 BSV). Die angefochtene Verfügung nimmt damit nur auf, was bundesrechtlich ohnehin vorgeschrieben ist, wobei die Vorinstanz die insofern etwas ungewisse Rechtslage berücksichtigte, als sich die Frage stellte, ob Art. 53 Abs. 3 BSV nur für Motorboote oder für sämtliche Wasserfahrzeuge gilt. Dass Art. 53 Abs. 3 BSV auf sämtliche Wasserfahrzeuge angewandt werden kann, ist mindestens nicht ausgeschlossen, insbesondere unter Berücksichtigung von Art. 18 Abs. 1 und 1 bis NHG, Art. 14 Abs. 1 sowie 2 und Art. 20 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV), Art. 4 Abs. 1 lit. c und Art. 5 MLV, Art. 4 und 5 H MV und Art. 4 und 5 FMV, was der Beschwerdeführer nicht substantiiert bestreitet. bb) In zweierlei Hinsicht beanstandet der Beschwerdeführer eine durch die angefochtene Bestimmung heraufbeschworene Rechtsunsicherheit. Einerseits frage sich, wo die verbotene Uferzone beginne, und andererseits werde im Bereich der Auslikerbucht zwar erlaubt, für das Ein- und Ausfahren den ufernahen Bereich zu beanspruchen, aber nicht gesagt, bis zu welcher Koordinate diese Ausnahmebestimmung gelte. Unsicherheiten bestünden sodann für Bootshalter, die ihren Bootsliegeplatz in Pfäffikon hätten. Die Zone V C umfasst die eigentlich nutzbare Seefläche, begrenzt durch die übrigen ufernahen und Uferschutzzonen. Dadurch ergibt sich, entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers, der einzuhaltende Abstand von 25 m von selbst, ist doch seinen Angaben zufolge nahezu das gesamte Ufer mit Ried-, Röhricht- oder Schwimmblattbeständen bewachsen. Da beispielsweise der Schilfgürtel in seiner Ausdehnung naturgemäss Änderungen unterliegt, verbietet es sich, die verbotene Uferzone anhand der heutigen Abmessungen des Schilfgürtels festzulegen, will man die Verordnung nicht ständig an geänderte Verhältnisse anpassen müssen. Für einen – insbesondere erfahrenen – Segler dürfte es keine übergrosse Schwierigkeit darstellen, von den unübersehbaren Ried-, Röhricht- und Schwimmblattbeständen, wie sie sich jeweils präsentieren, 25 m Abstand einzuhalten. Zur Frage der angeblich Rechtsunsicherheit verursachenden Benützung der Bootsstationierungsanlage in der Auslikerbucht hat die Vorinstanz zu Recht auf die Verfügung der Baudirektion Nr. 178 vom 28. Januar 1997 verwiesen, worauf der Beschwerdeführer nicht eingeht. Soweit er sich zudem für Anliegen von Bootshaltern mit Standplatz "zum Beispiel in Pfäffikon" einsetzt, ist ihm die Legitimation zur Beschwerde abzusprechen und darauf nicht einzutreten. cc) Soweit der Beschwerdeführer die Unverhältnismässigkeit der beanstandeten Massnahme insbesondere gegenüber den Verhältnissen am Greifensee als eklatant betrachtet, ist er auf seine Ausführungen zu verweisen, wonach am Pfäffikersee – im Unterschied zum Greifensee – fast der gesamte Ufergürtel mit Ried-, Röhricht- und Schwimmblattbeständen überwachsen ist und es diese Verhältnisse sind, welche die Einhaltung des 25 m –Abstandes auf praktisch dem ganzen Seegebiet erfordern. Dass sich das Eindringen in diesen Bereich mit sämtlichen Wasserfahrzeugen negativ auf Flora und Fauna auswirken kann und die Interessen und "Gewohnheitsrechte" des Beschwerdeführers hinter denjenigen an der unversehrten Erhaltung dieses einzigartigen Gebietes zurückzutreten haben, hat die Vorinstanz zutreffend dargelegt, weshalb auf ihre Ausführungen zu verweisen ist. Im Übrigen kann von "Gewohnheitsrechten" keine Rede sein, hatte doch bereits § 5 lit. a aSchutzVO das Befahren der Schilf-, Binsen- und Seerosenbestände ausdrücklich verboten. c) Der Beschwerdeführer beantragt sodann, die See- und Uferschutzzone vor dem Aabach (Seeausfluss) sei aufzuheben (Beschwerdeantrag 4, Rekursantrag 1.52). Da Bootsbesitzer mit Bootsliegeplatz im Bootshaus Robenhausen und bei der ehemaligen Badeanstalt

Robenhausen diese Zone im Unterschied zu Bootsbesitzern mit andernorts gelegenen Standplatz noch für unbestimmte Zeitdauer befahren könnten, bestehe eine Rechtsungleichheit. Die Vorinstanz verneinte eine rechtsungleiche Behandlung. Bezüglich der Bootsanlage Robenhausen ist daran zu erinnern, dass diese längerfristig an eine weniger empfindliche Stelle verschoben werden soll. Es ist zwar richtig, dass der Termin dazu noch nicht festgelegt ist. Indessen kann die Verschiebung der Bootsstationierungsanlage Robenhausen nicht im Rahmen der angefochtenen Verfügung geschehen, sondern nur im Rahmen der dafür erteilten Konzession (Sondernutzungskonzession) bzw. nach deren Ablauf (dazu Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, Rz. 2019, 2032-2038). Eine Verletzung des Anspruchs auf Gleichbehandlung liegt dennoch nicht vor. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann von rechtsungleicher Behandlung nur dann gesprochen werden, wenn die nämliche Behörde gleichartige Fälle unterschiedlich beurteilt (Häfelin/Müller, Rz. 411 mit Verweisen). Es dürfen keine Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen, über die zu entscheiden ist, nicht gefunden werden kann (BGE 117 Ia 257 E. 3b). Ein solcher Grund liegt hier aber gerade vor. Einerseits vermag die angefochtene Anordnung, wie dargelegt, in das bestehende Konzessionsverhältnis nicht einzugreifen. Andererseits bestehen insofern Unterschiede in den tatsächlichen Verhältnissen, als andere Bootsliegeplätze als derjenige in Robenhausen, der im eigentlich schutzwürdigen Kerngebiet des Pfäffikersees liegt, ohne gleichartige Gefährdung des Schutzgebietes angelaufen werden können. Der Bootsverkehr in der Bootshabe Robenhausen wurde auf die dort stationierten Boote beschränkt. Damit hat die angefochtene Verfügung auf die unterschiedlichen tatsächlichen Verhältnisse Rücksicht genommen, soweit dies möglich war. Von rechtsungleicher Behandlung kann nicht gesprochen werden. Der erneute Hinweis des Beschwerdeführers darauf, dass die ehemaligen Torfstiche und Wasserstellen zu revitalisieren wären, kann im vorliegenden Zusammenhang nicht dazu führen, von der zutreffenden Entscheidung der Vorinstanz abzuweichen. d) Der Beschwerdeführer verlangt sodann die Verkürzung der See- und Uferschutzzone in der Auslikerbucht auf die Koordinate 245 100 in nördlicher Richtung. Er begründet seinen Antrag einmal mehr damit, dass das Schiffahrtsgesetz die Schiffahrt auf öffentlichen Gewässern für frei erkläre, wogegen die angefochtene Verfügung verstosse, und die Revitalisierungsmassnahmen am Pfäffikersee nicht zweckmässig seien, indem sie weder die Torfstiche noch die ehemals offenen Wasserstellen umfassten. Die Vorinstanz hatte mit ebenso ausführlicher wie zutreffender Begründung, auf die verwiesen werden kann, unter anderem dargelegt, dass das Gebiet vor Rossriet/Galzenwisen während der Brutzeit einen besonders schützenswerten Seeabschnitt darstelle, was die Zone V A in der festgelegten Länge rechtfertige. Die persönlichen Interessen des Beschwerdeführers hätten demgegenüber zurückzutreten. Darauf geht der Beschwerdeführer in der Beschwerde nicht ein; sie setzt sich mit der erwähnten Begründung nicht auseinander, noch wird dargetan, inwiefern der angefochtene Entscheid mit der erwähnten Begründung an einem der in den §§ 50 und 51 VRG aufgeführten Mängel leiden soll (dazu vorn E. 3). Insofern ist die Beschwerde daher abzuweisen. e) Schliesslich verlangt der Beschwerdeführer die Aufhebung der Zone V B1 am Bächlispitz. Die Vorinstanz hat auch hierzu unter Hinweis auf die Meinung von Fachleuten festgehalten, dass die Brutplätze beim Bächlispitz in hohem Mass schutzwürdig seien und nicht auf einen seeseitigen Schutz verzichten könnten, um sie von seeseitigen Störungen zu bewahren, auch wenn sie von der Landseite her bedroht würden. Auf diese zutreffenden Erwägungen ist zu verweisen (§ 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 70

VRG). Die Begründung des erneut gestellten Antrags um Verkürzung der Schutzzone V B1 im Gebiet Bächlispitz nimmt auf die Begründung der Vorinstanz keinen Bezug und ist weitgehend identisch mit derjenigen zum Antrag 5 (bzw. Rekursantrag 1. 53) betreffend See- und Uferschutzzone in der (gegenüber gelegenen) Auslikerbucht. Auch insofern ist die Beschwerde daher abzuweisen.

E. 5

a) Insgesamt ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Sache mit Bezug auf den Rekursantrag 1.7 zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen. Die restlichen Vorbringen des Beschwerdeführers im allgemeinen Teil seiner Begründung, die im "besonderen" (auf die Anträge bezogenen) Teil weitgehend wiederholt werden, vermögen, soweit relevant, an diesem Ergebnis nichts zu ändern. Der Beschwerdeführer wohnt gemäss angegebener Anschrift in X. Daraus zu schliessen, dass die Rekurschrift von der Rekursinstanz nicht gelesen worden sei, geht nicht an. Auch der Vorwurf, es habe – sinngemäss wegen Verfahrensmängeln – Bevorzugte und Benachteiligte im Rekursverfahren gegeben, trifft so nicht zu. Der Beschwerdeführer erhielt Kopien der Rekurschriften anderer am Rekursverfahren Beteiligter und konnte dazu Stellung nehmen. Auf die übrigen Vorbringen ist mangels Relevanz für den Entscheid nicht einzugehen. ... Demgemäss entscheidet die Kammer: 1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die Sache wird mit Bezug auf den Rekursantrag 1.7 zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen. ...

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