

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00608 vom 21. Dezember 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-12-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2011.00608](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2011.00608)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00608 du 21 décembre 2011

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00608 del 21 dicembre 2011

## Regeste

Strassenprojekt / Seesteg | Festsetzung eines Seestegprojekts in Zürich Wollishofen. Fehlendes aktuelles Interesse in Bezug auf die Aussteckung des geplanten Seestegs: Die Beschwerdeführenden erlitten durch eine allfällige fehlerhafte Aussteckung keinen Nachteil; auf Interessen Dritter können sie sich nicht berufen (E. 1.4). Fehlende Befangenheit: Der Regierungsrat durfte den Rekurs im zweiten Rechtsgang erneut beurteilen, nachdem der Rekursentscheid im ersten Rechtsgang vom Verwaltungsgericht aufgehoben und an den Regierungsrat zurückgewiesen worden war (E. 2.1). Der geplante Steg ist kein Vergnügungspark im Sinne der Umweltverträglichkeitsprüfungsverordnung, weshalb keine UVP durchgeführt werden musste (E. 2.3). Die Stellungnahme der Natur- und Heimatschutzkommission aus dem Jahr 2005 erscheint immer noch korrekt und aktuell, so dass kein neues Gutachten einzuholen war (E. 2.4). Enteignungsrechtliche Vorbringen sind nicht im bewilligungsrechtlichen, sondern im abtretungsrechtlichen Verfahren zu prüfen (E. 2.5). Das öffentliche Interesse an der Errichtung eines 284 Meter langen und knapp 3 Meter breiten Seestegs zwischen der Roten Fabrik und dem Hafen Wollishofen wiegt höher als entgegenstehende öffentliche und private Interessen: An der Erstellung eines durchgehenden Uferwegs entlang dem Zürichsee besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse (E. 4.1). Die bestimmungsgemässe Nutzung des Seestegs führt nicht zu regelmässigen übermässigen Immissionen (E. 4.2). Die vorgesehene Errichtung einer Flachwasserzone, eines Flusseeeschwalben-Brutflosses sowie einer Ruderalvegetation stellen genügende ökologische Ersatzmassnahmen dar (E. 4.3). Dimension und Konstruktion des geplanten Stegs sind nicht zu beanstanden; der Stegbau führt weder zu einer Beeinträchtigung des Landschaftsbilds noch zu einer optischen Abriegelung denkmalgeschützter Bootshäuser (E. 4.4). Das Projekt bewirkt keinen Mehrverkehr und verunmöglicht weder den Unterhalt der Badeanstalt Wollishofen noch das Schneiden des Seegrases (E.4.5). Eine lärmschutzrechtlich begründete nächtliche Schliessung des Seestegs rechtfertigt sich im heutigen Zeitpunkt nicht (E. 5.1). Der geplante (bogenförmige) Verlauf des Seestegs tangiert keine archäologischen Kulturschichten (E. 5.2). Die vorgesehenen Gestaltungsmaßnahmen an den beiden Enden des Stegs (Chaussierung der Plätze; Pflanzung neuer Bäume) bewirken weder eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes noch eine Lärmzunahme (E. 5.3). Abweisung, soweit Eintreten.

## Erwägungen

### E. 3

Im Zusammenhang mit der Festsetzung des vorliegend strittigen Stegbauprojekts wurden eine Konzession und mehrere Bewilligungen erteilt (vgl. oben, Sachverhalt I.). Dabei galt es diverse gesetzliche Bestimmungen zu beachten. Im Rahmen von strassengesetzlichen

Projektfestsetzungen ist zu berücksichtigen, dass Strassen entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung nach den jeweiligen Erkenntnissen der Bau- und Verkehrstechnik, mit bestmöglicher Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung sowie unter Beachtung der Sicherheit, des Umweltschutzes, der Wirtschaftlichkeit und mit sparsamer Landbeanspruchung zu projektieren sind; die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs, der Fussgänger, der Radfahrer sowie der Behinderten und Gebrechlichen sind angemessen zu berücksichtigen (§ 14 StrG). Bei der Erteilung einer fischereirechtlichen Bewilligung für eine Neuanlage hat die Behörde unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten und allfälliger anderer Interessen alle Massnahmen vorzuschreiben, die geeignet sind, günstige Lebensbedingungen für die Wassertiere zu schaffen, die freie Fischwanderung sicherzustellen, die natürliche Fortpflanzung zu ermöglichen und zu verhindern, dass Fische und Krebse durch bauliche Anlagen oder Maschinen getötet oder verletzt werden (Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei [BGF]). Nach Art. 24 RPG können Ausnahmegewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen erteilt werden, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Bauliche Veränderungen von Oberflächengewässern und in deren Abstandsbereich bedürfen grundsätzlich einer wasserbaupolizeilichen Bewilligung der kantonalen Wasserbaubehörde (§ 18 Abs. 1 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 [WWG]). Die Bewilligung wird verweigert, wenn der Hochwasserschutz beeinträchtigt oder ein anderes öffentliches Interesse erheblich verletzt würde (§ 18 Abs. 2 WWG). Den Gemeingebrauch beschränkende oder übersteigende Nutzungen der öffentlichen Gewässer, die dazu erforderlichen Bauten und Anlagen sowie deren Änderungen bedürfen je nach Art der Nutzung einer Konzession oder einer Bewilligung (§ 36 Abs. 1 WWG). Konzessionen und Bewilligungen zur Nutzung öffentlicher Gewässer dürfen nur erteilt werden, wenn sie weder öffentliche Interessen erheblich beeinträchtigen noch die Rechte anderer Wassernutzungsberechtigter erheblich schmälern (§ 43 Abs. 1 WWG). Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen (Art. 18 Abs. 1 ter des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG]).

#### **E. 4**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, auf die Errichtung des geplanten Stegs hätte verzichtet werden müssen. Die Behörden hätten das öffentliche Interesse an der Errichtung des Stegs überbewertet und den entgegen stehenden Interessen zu geringes Gewicht beigemessen.

##### **E. 4.1**

Ausdruck des öffentlichen Interesses an der Errichtung eines Seestegs ist zum einen das Wasserwirtschaftsgesetz, das die Schaffung neuer Erholungsräume und die Erleichterung des öffentlichen Zugangs zu den Gewässern als öffentliche Interessen erwähnt (§ 2 lit. e und g WWG). Zum anderen sieht der kantonale Richtplan entlang des Zürichsees einen durchgehenden Seeuferweg vor. Dabei liegt auf der Hand, dass sich das öffentliche Interesse auf einen effektiv dem Seeufer entlang verlaufenden Weg bezieht. Der heute im fraglichen Streckenabschnitt entlang der Seestrasse verlaufende Weg kann nicht als eigentlicher „Seeuferweg“ bezeichnet werden; er dient im Übrigen auch nicht der

Erleichterung des öffentlichen Zugangs zu Gewässern. Bereits im Beschluss vom 17. November 1993 hatte der Zürcher Regierungsrat festgehalten, das öffentliche Interesse am Bau eines Seeuferwegs sei unbestritten, da gerade für die Bewohner städtischer Gebiete der Zugang zur Natur von hohem Erholungswert und von grosser Bedeutung sei. Damals hatten zwar fischereirechtliche Gründe (nachhaltige Gefährdung des Lebensraums mit Naturverlaichung einheimischer Fischarten) gegen die Erteilung einer wasserrechtlichen Bewilligung gesprochen. Doch der 1993 geplante Seeuferweg hätte unmittelbar dem Seeufer entlang geführt und Fauna und Flora deshalb wesentlich stärker beeinträchtigt als der heute geplante, in deutlicher Distanz zum Ufer verlaufende Seesteg. Das öffentliche Interesse am Bau des geplanten Stegs kommt im Übrigen auch darin zum Ausdruck, dass der Gemeinderat der Stadt Zürich am 2. Oktober 2008 mit 76:46 Stimmen einen Objektkredit von 4.73 Mio. Franken für dieses Bauvorhaben bewilligt hat. Das Verwaltungsgericht hat im Entscheid vom 24. Juni 2009, der eine Stimmrechtsbeschwerde gegen den Projektkredit betraf, festgehalten, dass ein öffentliches Interesse an einem durchgehenden Seeuferweg immer noch bestehe, und dass die Hindernisgründe von 1993 dem heutigen Projekt nicht entgegenstünden (VGr, 24. Juni 2009, VB.2009.00081, E. 5). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden gingen die Vorinstanzen demnach zu Recht davon aus, dass an der Errichtung des geplanten Seestegs ein gewichtiges öffentliches Interesse besteht; auf den vom Beschwerdeführer beantragten Beizug weiterer Akten kann unter diesen Umständen verzichtet werden.

#### **E. 4.2**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die Behörden immissionsschutzrechtliche Interessen zu wenig berücksichtigt hätten. Es sei davon auszugehen, dass der Stegbau dazu führe, dass sich die bereits heute im Bereich der Roten Fabrik bestehenden übermässigen Lärm- und Abfallimmissionen südwärts bis zum Hafen Wollishofen ausdehnten. Der Seesteg führe zu Schädigungen der Unterwasservegetation durch Gewässerverschmutzungen sowie zu chronischen Lärmexzessen durch menschliche Stimmen, Musik, Feuerwerk und Motorfahrzeuge. Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass die bestimmungsgemässe Benutzung des Seestegs nicht regelmässig zu übermässigen Immissionen im Sinn von Art. 15 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) bzw. zu Lärm, der die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden erheblich stört, führen wird. Der Lärm beschränkt sich auf Immissionen, die von den über den Steg gehenden Fussgängerinnen und Fussgängern ausgehen; Motorfahrzeuglärm wird aufgrund eines Fahrverbots nicht verursacht. Weshalb sich allfällige übermässige Immissionen, die gemäss den Beschwerdeführenden im Bereich der Roten Fabrik verursacht werden, zum Seesteg hinüber ausdehnen sollten, ist nicht ersichtlich. Soweit ins Wasser geworfene Abfälle für die Seevegetation schädlich sind, ist mit der Vorinstanz und den Fachleuten davon auszugehen, dass durch die an den Enden des Stegs vorgesehenen Abfalleimer der illegalen Müllentsorgung im See genügend entgegengewirkt werden kann.

#### **E. 4.3**

Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, die vorgesehenen ökologischen Ersatzmassnahmen (Flachwasserzone; Brutfluss für Flusseeeschwalben; Ruderalvegetation) seien in ihrer Wirkung ungewiss und stellten keinen gleichwertigen Ersatz für die entstehenden Beeinträchtigungen dar, kann ihnen ebenfalls nicht gefolgt werden. Die ökologischen Auswirkungen des Projekts wurden durch einen Gewässerschutzexperten und

einen Ornithologen untersucht. Durch den Rückbau der Treppenanlage beim chaussierten Platz der Roten Fabrik und der mittels einer kleinen Schüttung erreichten Uferabflachung entsteht ein sanfter Übergang vom Wasser zum Land, der einem natürlichen Flachufer entspricht und Lebensraum schafft für ufernah wachsende Pflanzen, eine lockere Ruderalvegetation und wirbellose Kleintiere. Die Fläche der Ersatzmassnahme beträgt rund 500 m<sup>2</sup>, während die ökologisch relevante Beschattungsfläche durch den Steg im Anschlussbereich an das Ufer 297,5 m<sup>2</sup> beträgt. Auch die Errichtung eines Brutflosses für Flusseeeschwalben erscheint aufgrund der eingeholten Fachgutachten als sinnvolle ökologische Ersatzmassnahme. Im Rahmen der Nebenbestimmungen der Verfügung vom 6. April 2009 hat die Baudirektion eine langfristige Kontrolle der Wirksamkeit der Massnahmen angeordnet, wie sie der beigezogene Gewässerbiologe vorgeschlagen hatte. Die als ökologischen Ersatzmassnahmen im Sinne von Art. 18 Abs. 1 ter NHG angeordneten Vorkehren sind insgesamt als genügend zu erachten. Unter diesen Umständen besteht kein Bedarf für die Umsetzung einer von den Beschwerdeführenden eventualiter beantragten weiteren Ausgleichsmassnahme (Wieder-der-Bucht-Zuführung der überbauten Wasserfläche auf dem südlichen Gelände der Seidenweberei).

#### **E. 4.4**

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden kann ferner auch nicht gesagt werden, dass der geplante Seesteg überdimensioniert sei, das Landschaftsbild beeinträchtige und die Bucht und die Badeanstalt unter Verletzung von Denkmalschutzvorschriften abriegle. Die Natur- und Heimatschutzkommission (NHK) hat sich zur Errichtung eines Seestegs wie erwähnt positiv geäussert (vgl. oben, E. 2.4). Dabei ist unerheblich, ob die Kommission vom regierungsrätlichen Entscheid von 1993 Kenntnis hatte oder nicht, denn dieser stellt aufgrund der deutlichen Unterschiede zum heutigen Projekt (vgl. oben, E. 4.1) kein Präjudiz dar. Die Fachleute und Behörden haben überzeugend dargelegt, dass das Landschaftsbild durch den Stegbau nicht beeinträchtigt wird und zu keiner optischen Abriegelung der denkmalgeschützten Bootshäuser führt. Die Breite des Stegs entspricht unbestrittenerweise den einschlägigen Normen des Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS), und die Steghöhe wurde sinnvollerweise so gewählt, dass kleinere Motorboote und Rettungsboote weiterhin auf den See hinaus gelangen können. Wenn die Vorinstanz zum Schluss kam, die gewählte Konstruktion sei schlank und weitgehend lichtdurchlässig, trete aufgrund der erheblichen Entfernung vom Seeufer verhältnismässig leicht und filigran in Erscheinung, lasse nicht den Eindruck einer eigentlichen Hafensituation entstehen, beeinträchtige den freien Blick vom und auf den See in einem vertretbaren Ausmass und genüge insgesamt den Ortsbildschutzvorschriften gemäss §§ 23 ff. der Verordnung vom 20. Juli 1977 über den Natur- und Heimatschutz und über kommunale Erholungsflächen (NHV), so ist dies angesichts des erheblichen behördlichen Beurteilungsspielraums (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 84 ff.) und der auf Rechtsverletzungen beschränkten Kontrolle des Verwaltungsgerichts (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG) nicht zu beanstanden. Dem Eventualantrag der Beschwerdeführenden, der Steg sei möglichst wassernah und mit einem Durchlass für Schiffe zu gestalten, kann nach dem Gesagten ebenfalls nicht gefolgt werden.

#### **E. 4.5**

Schliesslich erweisen sich auch die weiteren Einwendungen des Beschwerdeführers gegen das Stegbauprojekt als unbegründet. Gemäss den überzeugenden Ausführungen der Baudirektion können die Bootshäuser, Badeanstalt und Ufermauern ohne Weiteres auch

vom Land aus unterhalten werden. Kleinere Boote – auch jene der Seepolizei – können unter dem Steg hindurch gelangen, und das Seegrass kann auch von einem kleineren Mähgerät geschnitten werden, das den Steg passieren kann. Das Stegprojekt verstösst sodann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden auch nicht gegen Parkplatzbestimmungen. Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass die Erstellung des Seestegs keinen Mehrverkehr auslöst, zumal sich das Bauvorhaben in einem Gebiet mit sehr guter Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr befindet. Dem vorliegenden Stegbauprojekt steht im Übrigen auch nicht entgegen, dass auf der linken Seeuferseite wenige weitere Abschnitte existieren, die (noch) nicht durch einen Uferweg erschlossen sind oder die für die Allgemeinheit nicht jederzeit oder nur gegen Gebühr zugänglich sind.

#### **E. 4.6**

Insgesamt massen die Behörden den gewichtigen öffentlichen Interessen an der Errichtung des Seestegs zu Recht höheres Gewicht zu als den entgegenstehenden öffentlichen Interessen sowie den privaten Interessen der beschwerdeführenden Grundstückseigentümer, deren Liegenschaften sich in deutlicher Distanz zum Seesteg befinden. Die im Rahmen von § 14 StrG, Art. 24 RPG sowie §§ 18 Abs. 2 und 43 Abs. 1 WWG vorgenommene Interessenabwägung ist somit nicht zu beanstanden.

#### **E. 5**

Im Eventualstandpunkt beantragen die Beschwerdeführenden in Bezug auf das strittige Stegbauprojekt diverse Planänderungen.

##### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, aus lärmrechtlichen Gründen dürfe der Steg höchstens 1,5 Meter breit sein, solle keine Aufenthaltsflächen enthalten und müsse täglich bei Einbruch der Dunkelheit auf beiden Seiten geschlossen werden. Diesen Vorbringen ist indessen entgegenzuhalten, dass die Dimension des Stegbaus wie gesagt den VSS-Normen entspricht und dass nicht davon auszugehen ist, der Steg werde übermässige Immissionen verursachen (vgl. oben, E. 4.2 und 4.4). Da sich die Beleuchtung des Stegs aus ökologischen Motiven auf die aus Sicherheitsgründen erforderliche nautische Markierungsbeleuchtung beschränkt, erscheint nicht wahrscheinlich, dass der Steg nachts regelmässig von lärmenden Personen genutzt wird; die Vorinstanz rechnet denn auch lediglich an wenigen Abenden an Sommerwochenenden mit lauterer Fussgängergruppen auf dem Steg. Daraus kann keine Pflicht abgeleitet werden, zum heutigen Zeitpunkt – gleichsam präventiv – eine nächtliche Schliessung des Seestegwegs anzuordnen. Ebenso wenig ist zu befürchten, dass die geplanten zwei kleinen Sitzbänke, die der kurzfristigen Erholung der stegüberquerenden Fussgängerinnen und Fussgänger dienen, zu derart häufigen und lauten Stimm-, Musik- und Feuerwerk-Immissionen führen, dass sich ein Verzicht auf die geplanten Aufenthaltsflächen rechtfertigen würde. Falls sich nach der Projektrealisierung jedoch wider Erwarten zeigen sollte, dass der Seesteg in der Nacht regelmässig auf zweckfremde, übermässige Immissionen verursachende Weise genutzt wird, werden die Behörden die Anordnung geeigneter Massnahmen – beispielsweise die nächtliche Schliessung des Stegs – erneut zu prüfen haben.

##### **E. 5.2**

Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, der Seesteg müsse in einem grossen Bogen geführt werden, um die Berührung mit einer archäologischen Schutzzone zu verhindern, ist auf die einschlägigen Fachberichte zu verweisen, wonach die

archäologischen Kulturschichten durch den Stegbau nicht tangiert werden und sich das Projekt aus archäologischer Sicht als vertretbar erweist. Die geknickte Linienführung, die den Fussgängern bei der Stegüberquerung immer wieder neue Ausblicke bieten soll, ist nicht zu beanstanden.

### **E. 5.3**

Die Beschwerdeführenden beantragen schliesslich, auf die beidseits des Stegs geplanten Anpassungs- und Neugestaltungsarbeiten sei zu verzichten. Im Bereich, wo der Steg an das Ufer grenze, seien keine Umgestaltungen vorzunehmen; insbesondere dürfe keine „Begegnungszone“ in Form von chaussierten Plätzen eingerichtet werden, und die bestehenden Pappeln seien nicht durch neue Bäume zu ersetzen. Die Beschwerdegegnerin macht demgegenüber geltend, dass die bestehenden Bäume beim Hafen und bei der Roten Fabrik angesichts ihrer geringen Vitalität und Standsicherheit nicht als besonders erhaltenswert bzw. wertvoll im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. f PBG eingestuft worden seien, dass die geplanten markanten Säulenpappeln eine Verbindung zum bereits bestehenden Abschnitt des Seeuferwegs herstellten und die Stegköpfe markierten, dass die neuen Pappeln mit der Zeit als neues Wahrzeichen bei der Roten Fabrik wahrgenommen würden, dass sie als Schattenspender dienten und dass sie die Seebucht optisch begrenzen. Was die Chaussierung der an den Steg grenzenden Flächen betreffe, dienten diese der Aufwertung und führten nicht zu Mehrlärm, zumal nicht geplant sei, an diesen Standorten Bewilligungen für Veranstaltungen zu erteilen. Diesen Ausführungen der Beschwerdegegnerin, die durch den Technischen Bericht vom 18. April 2008 weitgehend bestätigt werden, überzeugen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die im Stegbauprojekt vorgesehenen Gestaltungsmaßnahmen das Landschaftsbild auf unzulässige Weise beeinträchtigen sollten. Angesichts des beachtlichen Beurteilungsspielraums der Beschwerdegegnerin sowie der auf Rechtskontrolle beschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts (vgl. oben, E. 4.4) kann dem Eventualantrag der Beschwerdeführenden nicht gefolgt werden.

### **E. 6**

Zusammenfassend erweisen sich die Einwendungen des Beschwerdeführers als unbegründet. Somit ist die Beschwerde abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Von einer Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin ist abzusehen, da die Beantwortung von Rechtsmitteln zu ihren angestammten amtlichen Aufgaben gehört (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19).

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