

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00136 vom 19. März 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-03-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00136

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00136 du 19 mars 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00136 del 19 marzo 2015

Regeste

Verkehrsordnung | Fünf Vereine wehrten sich gegen acht örtliche Verkehrsordnungen für die Schifffahrt, welche hauptsächlich die Freihaltung der vorhandenen Hafen- und Steganlagen für eine möglichst grosse Anzahl von Benutzern bezwecken. Die Beschwerdeführenden rügten den Erlass von acht Einzelverfügungen, welche inhaltlich und im Resultat identisch seien, womit generell-abstraktes Recht geschaffen worden sei, nicht aber auf dem ordentlichen Gesetzgebungs- respektive Verordnungsgebungsweg, weshalb diese unter einem Formmangel litten. Die Verfügungen variierten jedoch orts- und situationsbezogen, sodass nicht zu beanstanden ist, wenn sie als Allgemeinverfügungen erlassen wurden. Die Massnahmen sind zudem weder gesetzeswidrig noch fehlt ein öffentliches Interesse. Beschwerdelegitimation von Vereinen zur egoistischen Verbandsbeschwerde (E. 1.2.1–2). Gesetzliche Grundlagen zur Gewässerhoheit; Grundsatz der Freiheit der Schifffahrt gemäss dem Binnenschifffahrtsgesetz (BSG) (E. 2.1). Zuständigkeit des Regierungsrats zum Erlass von Verboten und Einschränkungen bzw. für das Treffen besonderer örtlicher Anordnungen im Sinn des BSG (E. 2.2). Grundlagen zur Allgemeinverfügung (E. 3.2). Genügende gesetzliche Grundlage im Bundesrecht (BSG) (E. 3.4). An der Zulässigkeit würde sich auch nichts ändern, wenn von gesteigertem Gemeingebrauch ausgegangen würde (E. 3.5). Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2014.00136 Urteil der 3. Kammer vom 19. März 2015 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Bea Rotach (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen 1. Club A, 2. Club B, 3. Club C, 4. Verband D, 5. Vereinigung E, alle vertreten durch RA F, Beschwerdeführende, gegen Kantonspolizei Zürich, Verkehrspolizei-Spezialabteilung, Beschwerdegegnerin, und Stadtrat von Zürich, vertreten durch das Polizeidepartement, Mitbeteiligter, betreffend Verkehrsordnung, hat sich ergeben: I. Mit Verfügungen vom 26. April 2013, amtlich publiziert am 2. bzw. 3. Mai 2013, erliess die Kantonspolizei Zürich, Verkehrspolizei-Spezialabteilung, auf Ersuchen des Polizeidepartements der Stadt Zürich für acht auf Stadtgebiet gelegene Hafen- und Steganlagen, nämlich die Häfen Horn, Wollishofen, Enge, Riesbach und Tiefenbrunnen sowie den Limmatschifffahrtssteg, die Schiffsanlage Bauschänzli und den Steg Zürihorn, örtliche Verkehrsordnungen für die Schifffahrt. Mit den Anordnungen wurde hauptsächlich bezweckt, die vorhandenen Hafen- und Steganlagen einer möglichst grossen Anzahl von Benutzern freizuhalten, was insbesondere durch Beschränkung der Belegung

dieser Anlagen mit grossen und schweren Schiffen erreicht werden sollte. II. Am 3. Juni 2013 rekurrierten unter anderem der Club A, der Club B, der Club C, der Verband D und die Vereinigung E an die Sicherheitsdirektion, mit dem Antrag, die erwähnten Verkehrsanordnungen aufzuheben. Die Sicherheitsdirektion wies den Rekurs mit Entscheid vom 29. Januar 2014 ab. III. Mit gemeinsamer Eingabe vom 27. Februar 2014 liessen der Club A, der Club B, der Club C, der Verband D und die Vereinigung E beim Verwaltungsgericht Beschwerde einreichen und beantragen, den Rekursentscheid vom 29. Januar 2014 unter Entschädigungsfolge aufzuheben. Die Sicherheitsdirektion gab Verzicht auf Vernehmlassung bekannt. Der als Mitbeteiligter ins Verfahren einbezogene Stadtrat von Zürich liess sich mit Eingabe des städtischen Polizeidepartements vom 26. März/3. April 2014 mit dem Schluss auf Abweisung der Beschwerde vernehmen. Die Kantonspolizei Zürich beantragte am 2. April 2014 ihrerseits die Abweisung der Beschwerde. Mit Replik vom 12. Mai 2014 nahmen die Beschwerdeführenden zu den Vernehmlassungen Stellung und hielten an ihren Anträgen fest. Mit Eingabe vom 23. Mai 2014 reichte der Stadtrat von Zürich ergänzende Beschwerdeantwort ein, wozu die Beschwerdeführenden am 7. Juli 2014 ihrerseits Stellung nahmen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Angefochten ist der verfahrensabschliessende Rekursentscheid einer kantonalen Direktion betreffend lokale Verkehrsanordnungen auf öffentlichen Gewässern. Dagegen steht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen (§ 41 Abs. 1 und 3 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 und § 19a Abs. 1 sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]). 1.2 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG). 1.2.1 Die Beschwerdeführenden machen nicht geltend, durch die streitigen Anordnungen in eigenen Interessen (etwa als Inhaber vereinseigener Boote oder in eigenen Aktivitäten) berührt zu sein, sondern sie führen vielmehr mittelbar die Interessen ihrer Mitglieder ins Feld. Praxismässig kann ein Verband, der als juristische Person konstituiert ist, die Interessen der Mehrheit oder einer Grosszahl seiner Mitglieder mit Beschwerde geltend machen, soweit deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und die einzelnen Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt wären (sog. egoistische Verbandsbeschwerde; BGE 131 I 198 E. 2.1 S. 200 mit Hinweisen; Martin Bertschi in: Alain Griffel et al. [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 93 ff.). Verlangt wird ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Vereinszweck und dem Sachgebiet, in welchem die fragliche Anordnung erlassen worden ist (vgl. mit Bezug auf lokale Verkehrsanordnungen auf öffentlichen Strassen: BGE 136 II 539 E. 1.1. S. 542 f. mit Hinweis; BGr, 10. Dezember 2012, 1C_160/2012, E. 1.1 [nicht publiziert in BGE 139 II 145]). 1.2.2 Vorliegend sind alle Beschwerdeführenden als Vereine im Sinn von Art. 60 ff. des Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) und damit als juristische Personen konstituiert. Gemäss ihren Statuten sind sie nebst der Förderung des Wassersports (insbesondere des Segelsports) allesamt auch grundsätzlich zur Wahrung der diesbezüglichen Interessen ihrer Mitglieder berufen. Darunter fallen zweifelsfrei auch Anliegen der infrage stehenden Art. In Zusammenhang mit lokalen Verkehrsanordnungen auf Strassen (gemäss Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG, SR 741.01]) steht die Beschwerdebefugnis nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung allen Verkehrsteilnehmern zu, welche die mit einer Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzen, wie das bei Anwohnern oder Pendlern der Fall ist, während bloss gelegentliches

Befahren der Strasse nicht genügt (BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 542 f. mit Hinweisen). In analoger Weise vermag sich bei Einschränkungen eines bisher nicht verbotenen Gemeingebrauchs auf ein geschütztes Interesse zu berufen, wer dartut, dass er die betreffende öffentliche Sache zu bestimmten, konkret umschriebenen Zwecken benützen will und durch die hoheitlichen Anordnungen darin beeinträchtigt wird (die Ausübung des Bootsports betreffend: BGr, 10. August 2005, 2P.191/2004, E. 1.2, in ZBl 107/2006 S. 254 ff.; vgl. ferner BGr, 14. Oktober 1994, 2P.109/1994, E. 3b, in ZBl 96/1995 S. 508). Vorliegend hätten die streitigen Anordnungen zur Folge, dass das – bisher gestattete – Stillliegen von grösseren und/oder schwereren Segelbooten in den öffentlichen Hafen- und Steganlagen der Stadt Zürich eingeschränkt bzw. untersagt würde, was als Verkehrsbeschränkung bzw. als Einschränkung eines bisher gestatteten Gebrauchs einer öffentlichen Sache zu betrachten ist. Bei den in der Stadt Zürich domizilierten Beschwerdeführenden 1–3 und 5 kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass jeweils auch eine erhebliche Zahl der einzelnen (Aktiv-)Mitglieder die betreffenden Anlagen frequentieren und damit durch die streitigen Anordnungen betroffen und insofern zur Beschwerde legitimiert wären. Ob auch eine Mehrheit oder Grosszahl der Vereinsmitglieder Boote jener Grösse oder Schwere betreiben, welche den diesbezüglichen besonderen Restriktionen unterliegen würden, lässt sich – mit Ausnahme der Beschwerdeführerin 5, bei welcher dies (als Vertreterin einer bestimmten Kategorie grösserer Boote) der Fall sein dürfte – den Angaben der Beschwerdeführenden nicht schlüssig entnehmen. Die Frage kann insofern offenbleiben, als die streitigen Anordnungen nebst Verboten für das Stillliegen mit grösseren und/oder schwereren Schiffen auch solche genereller Natur (etwa unter Festlegung maximaler Liegezeiten) enthält. Zumindest mittelbar betroffen und damit ebenfalls beschwerdeberechtigt ist schliesslich der Beschwerdeführer 4, welcher als Regionalverband zwar lediglich andere Segel- und Yachtclubs aus der Region als Mitglieder aufnimmt, über diese jedoch seinerseits eine grosse Anzahl von Segelsportlern vertritt (vgl. mit Bezug auf den ähnlich konzipierten Schweizerischen Kanuverband: BGE 119 Ia 197 E. 1c/bb am Ende). 1.2.3 Unwiderrprochen geblieben ist die vorinstanzliche, auf Ausführungen in der Rekurseingabe beruhende Feststellung, wonach den Rekurrierenden (und heutigen Beschwerdeführenden) nach eigenen Angaben das schützenswerte Interesse an der Anfechtung der die Schiffsanlage Bauschänzli und den Limmatschifffahrtssteg betreffenden Verkehrsanordnungen fehlt, weil Segelschiffe die Quaibrücke überhaupt nicht passieren könnten, um erstere anzulaufen, und letzterer sich zum Festmachen von Sportbooten nicht eigne. Bezüglich der diese beiden Anlagen betreffenden lokalen Verkehrsanordnungen dürfte es den Beschwerdeführenden (bzw. deren Mitgliedern) mithin an der erforderlichen Betroffenheit fehlen, womit auf die Beschwerde insofern nicht eingetreten werden könnte. Die Frage kann aber letztlich offenbleiben, da die Beschwerde so oder so abzuweisen ist.

1.3 Die vorliegend streitigen örtlichen Verkehrsanordnungen ergingen in Form einer Verfügung und damit einer Anordnung im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a VRG und nicht eines Erlasses gemäss § 19 Abs. 1 lit. d VRG, was von den Beschwerdeführenden als unzulässige Vorgehensweise kritisiert wird. Der Umstand, dass das in einer Anordnung Geregelte allenfalls zu Unrecht nicht in Form eines generell-abstrakten Rechtsakts gekleidet und im entsprechenden (Rechtssetzungs-)Verfahren erlassen wurde, ändert nichts daran, dass formal eine Anordnung Gegenstand des Beschwerdeverfahrens bildet. Entsprechend hat das Verwaltungsgericht darüber in ordentlicher Dreierbesetzung (Kammer) zu befinden (§ 38 Abs. 1 bzw. § 38a Abs. 1 e contrario VRG). 2. 2.1 Die Gewässerhoheit, verstanden als

Sachherrschaft über die öffentlichen Gewässer als öffentliche Sachen im Gemeingebrauch, steht den Kantonen zu (vgl. Art. 76 Abs. 4 der Bundesverfassung [BV, SR 101], Art. 664 ZGB sowie Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1975 über die Binnenschifffahrt [BSG, SR 747.201]). Im Kanton Zürich ist sie dem Kanton selber zugewiesen (Art. 105 Abs. 1 der Zürcher Kantonsverfassung, KV sowie § 5 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991, WWG; vgl. zum Ganzen Markus Rüssli, in: Isabelle Häner et al. [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007 [Kommentar KV], Art. 105 N. 2–5; Arnold Marti, in: Bernhard Ehrenzeller et al., Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich 2014, Art. 76 Rz. 26 f.). Demgegenüber ist die Gesetzgebung über die Schifffahrt, d. h. den Verkehr auf den Gewässern, Sache des Bundes (Art. 87 BV). Gestützt auf diese Kompetenznorm hat der Bundesgesetzgeber das BSG erlassen. Dieses sieht im Grundsatz vor, dass die Schifffahrt auf öffentlichen Gewässern im Rahmen dieses Gesetzes frei ist (Art. 2 Abs. 1 BSG; sog. Grundsatz der Freiheit der Schifffahrt, vgl. BGE 119 Ia 197 E. 2a). Unter den bundesrechtlichen Begriff der Schifffahrt fällt dabei auch die Benutzung von Wasserfahrzeugen zu Sport- und Vergnügungszwecken (BGE 119 Ia 197 E. 2b). Der erwähnte Grundsatz gilt zum einen aber nur für die Ausübung der Schifffahrt im Rahmen des schlichten Gemeingebrauchs; Sondernutzung und gesteigerter Gemeingebrauch bedürfen (als Ausfluss der Gewässerhoheit der Kantone) einer kantonalen Bewilligung (Art. 2 Abs. 2 BSG; vgl. auch BGr, 10. August 2005, 2P.191/2004, E. 2.4 Ingress). Zum anderen können die Kantone die Schifffahrt auf ihren Gewässern verbieten oder einschränken oder die Zahl der auf einem Gewässer zugelassenen Schiffe begrenzen, soweit das öffentliche Interesse oder der Schutz wichtiger Rechtsgüter es erfordern (Art. 3 Abs. 2 BSG; vgl. dazu etwa BGE 119 Ia 197). Abgesehen von diesen allgemeinen bzw. generellen Verboten und Einschränkungen sind die Kantone zudem befugt, besondere örtliche Vorschriften (d. h. lokale Verkehrsanordnungen) zu erlassen, um die Sicherheit der Schifffahrt oder den Umweltschutz zu gewährleisten (Art. 25 Abs. 3 BSG; BGr, 10. August 2005, 2P.191/2004, E. 2.3). Dabei bleibt es grundsätzlich dem Organisationsrecht der Kantone anheimgestellt, in welchem Verfahren bzw. in welcher Form und durch welche Behörden solche Anordnungen erlassen werden (BGE 119 Ia 141 E. 3b/aa am Ende). 2.2 Nach den einschlägigen Bestimmungen des kantonalen Rechts ist der Regierungsrat zuständig für den Erlass von Verboten und Einschränkungen im Sinn von Art. 3 Abs. 2 BSG bzw. für das Treffen besonderer örtlicher Anordnungen gemäss Art. 25 Abs. 3 BSG (§ 3 bzw. § 4 Abs. 1 lit. a des Einführungsgesetzes vom 2. September 1979 zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt, EG BSG; vgl. zur Zuständigkeit im interkantonalen Verhältnis auch Art. 14 der Interkantonalen Vereinbarung über die Schifffahrt auf dem Zürichsee und dem Walensee vom 4. Oktober 1979). Die Befugnisse für den Bereich der lokalen Anordnungen hat der Regierungsrat in Anwendung von § 4 Abs. 2 EG BSG an die Kantonspolizei delegiert (so § 8 der Schifffahrtsverordnung vom 7. Mai 1980).

E. 3.1

Die Beschwerdeführenden kritisieren die Rechtsnatur der streitigen Vorschriften: Die Beschwerdegegnerin habe für alle acht Steg- und Hafenanlagen auf dem Gebiet des Seebeckens der Stadt Zürich je eine Einzelverfügung erlassen. Inhalte und Resultate dieser Verfügungen seien in ihrer Wirkung identisch. Geschaffen worden sei generell-abstraktes Recht, nicht aber auf dem ordentlichen Gesetzgebungs- respektive Verordnungsgebungsweg. Entsprechend litten die acht Einzelverfügungen unter

Formmängeln, welche deren Inkraftsetzung und Vollzug verhinderten.

E. 3.2

Die von den Beschwerdeführenden aufgeworfene Abgrenzungsfrage Verfügung – Rechtssatz ist dahin zu präzisieren, dass es sich bei ersterer im vorliegenden Zusammenhang nicht um eine Individual-, sondern um eine Allgemeinverfügung handeln würde. Allgemeinverfügungen stehen zwischen Rechtssatz und Einzelakt. Zwar wenden sie sich ebenso wie generell-abstrakte Rechtsakte an einen mehr oder weniger grossen, individuell nicht bestimmten Adressatenkreis, regeln indessen im Gegensatz zu jenen einen konkreten Sachverhalt. Entsprechend werden sie als generell-konkrete Rechtsakte bezeichnet. Ihre Anfechtung folgt im Wesentlichen den Grundsätzen der Anfechtung von Individualverfügungen (vgl. zum Ganzen etwa BGE 125 I 313 E. 2 mit vielen Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung; BGr, 18. Juni 2011, 2C_609/2010, E. 1.1.1; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 28 Rz. 50 ff.; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 2227 ff.). Als klassisches Beispiel einer Allgemeinverfügung gelten lokale Verkehrsanordnungen auf Strassen im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG, regeln diese doch (konkret) eine bestimmte örtliche Verkehrssituation und richten sie aber (generell) an einen unbestimmten Personenkreis, z. B. alle die betreffende Strasse befahrenden Motorfahrzeuglenker (grundlegend: BGE 101 Ia 73; ferner BGE 126 IV 48 E. 2a; Tobias Jaag, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985, S. 184 ff.; André W. Moser, Der öffentliche Grund und seine Benützung, Bern 2011, S. 89 f.; Tschannen/Zimmerli/Müller, § 28 Rz. 51; Wiederkehr/Richli, Rz. 2234, je mit Hinweisen).

E. 3.3

Die vorliegend streitigen Verkehrsanordnungen wurden von ihrer verfahrensrechtlichen Form her in der Weise ausgestaltet, dass für jeden der acht genannten Häfen und Stege gleichentags je eine separate (selbständige) Verfügung erlassen wurde. Inhaltlich enthalten die Verfügungen bezüglich aller acht Anlagen Anordnungen betreffend das sog. Stillliegen der Schiffe, d. h. das Festmachen oder Verankern von Schiffen im Bereich der Hafenanlagen (vgl. zum – analog zum Parkieren im Strassenverkehr zu verstehenden – Begriff: Art. 2 lit. b Ziff. 4 der Verordnung vom 8. November 1978 über die Schifffahrt auf schweizerischen Gewässern [Binnenschifffahrtsverordnung, BSV; SR 747.201.1]). Die Verfügungen bezeichnen dabei jene Bereiche der Häfen, in denen das Stillliegen generell verboten, bestimmten Kategorien von Benutzern oder Schiffen (z. B. Mietern von Standplätzen, Wassertaxis, Fahrgastschiffen etc.) vorbehalten oder nur mit Schiffen bis zu einer bestimmten Grösse (Länge oder Breite) und/oder Schwere gestattet ist, und legen vereinzelt auch maximale Liegezeiten (Anzahl Stunden) fest. Im Vergleich fällt auf, dass sich zwar alle acht Verfügungen mit dem Stillliegen von Schiffen befassen, dies jedoch in unterschiedlicher Weise tun. Die maximalen Stillliegezeiten, Grösse und Gewichte wie auch die Ausnahmen variieren orts- und situationsbezogen und werden für die einzelnen Anlagen zum Teil auch massgeblich weiter spezifiziert, d. h. bis hin zu einzelnen Molen einer Anlage differenziert festgelegt. Ausserdem ist der jeweiligen Verfügung ein Situationsplan beigegeben, in welchem die Signalisation (Art und Position der zu verwendenden Signaltafeln [sog. Schifffahrtszeichen]) im Einzelnen festgelegt wird. Auch wenn die acht Verfügungen unter einer gemeinsamen thematischen Klammer stehen und im Kern den gleichen Zweck verfolgen, ist mit Blick auf die spezifisch auf die jeweilige

Situation in den Hafenanlagen adaptierten Regelungsinhalte, welche örtlich (vom Anordnungsobjekt her) auch nur für die bezeichneten Stellen Geltung beanspruchen, nicht von einer generell-abstrakten, sondern einem generell-konkreten Akt, d. h. von acht parallel erlassenen Allgemeinverfügungen auszugehen. Die Situation ist vergleichbar mit jener bei mehreren für unterschiedliche Stellen auf öffentlichen Strassen verfügten Parkbeschränkungen oder -verboten in ein und derselben Gemeinde in Anwendung von Art. 3 Abs. 4 SVG. Dass die örtliche Verkehrsregelung ein öffentliches Gewässer und keine öffentliche Strasse betrifft, vermag an der Rechtsnatur der Anordnung nichts zu ändern (vgl. auch die bei Jaag, S. 191, erwähnten und als Allgemeinverfügung qualifizierten Verbote, an bestimmten Stellen eines Sees oder Flusses zu baden oder zu fischen).

E. 3.4

Die vorliegend streitigen Anordnungen wurden als besondere örtliche Vorschriften im Sinn von Art. 25 Abs. 3 BSG erlassen. Sollten sie sich auch materiell unter diesem Gesichtswinkel als zulässig erweisen (dazu unten E. 5), verfügten sie mit dieser bundesrechtlichen Norm über eine genügende gesetzliche Grundlage, weshalb sich auch insofern eine Anordnung durch Rechtssatz als entbehrlich erweisen würde. Wie im Bereich der Strassen in Anwendung von Art. 3 Abs. 4 SVG dienen die Verkehrsanordnungen gestützt auf Art. 25 Abs. 3 BSG dazu, – bei grundsätzlich zugelassenem Schiffsverkehr (BGE 119 Ia 197 E. 4c) – von den allgemeinen Fahrregeln des Bundes im Einzelfall durch Beschränkungen und Anordnungen (und unter Verwendung der vorgesehenen bundesrechtlichen Schifffahrtszeichen [Art. 36 BSV]) lokal abzuweichen (vgl. BGr, 10. August 2005, 2P.191/2004, E. 2.3). Diese Anordnungscompetenz fällt nach Art. 25 Abs. 3 BSG ausdrücklich den Kantonen zu. Auch der für die Regelung des diesbezüglichen Verfahrens zuständige kantonale Gesetzgeber (oben E. 2.1 am Ende) ging vorliegend davon aus, die einzelnen Anordnungen sollten – jedenfalls soweit sie (wie hier) durch Signalisation zum Ausdruck gebracht werden können – in gleicher Weise wie im Strassenbereich verfügungsweise getroffen werden (so die Weisung zum EG BSG, in ABI 1979 S. 108, unter lit. b). Ob dies auch für allgemeine Einschränkungen der Schifffahrt gestützt auf Art. 3 Abs. 2 BSG gelten würde, für welche nach dem oben Gesagten der Regierungsrat zuständig wäre (oben E. 2.2, vgl. auch ABI 1979 S. 107, unter lit. a), oder aber in jenem Bereich die Erlassform erforderlich wäre, bedarf keiner näheren Ausleuchtung, da vorliegend nicht eine solche Massnahme zur Diskussion steht (vgl. zu derartigen Massnahmen, wie etwa einem allgemeinen Schifffahrtsverbot für ganze Wasserzonen aus Gründen des Naturschutzes, BGE 108 Ia 59; ferner BGE 119 Ia 141 E. 3b/aa S. 145; BGr, 10. August 2005, 2P.191/2004, E. 2.3).

E. 3.5

Schliesslich würde sich an der Zulässigkeit, die streitigen Anordnungen durch (Allgemein-)Verfügung zu treffen, auch dann nichts ändern, wenn es sich bei den dadurch untersagten bzw. limitierten Formen des Stillliegens um solche handeln würde, welche nicht mehr dem schlichten, sondern dem gesteigerten Gemeingebrauch zuzuordnen wären. In diesem Fall könnten sie sich auch auf jene Befugnisse stützen, welche dem Kanton in seiner Eigenschaft als an den öffentlichen Gewässern hoheitsberechtigtes Gemeinwesen originär zukommen (oben E. 2.1). Inwieweit vorliegend gesteigerter Gemeingebrauch zu Gebot steht und namentlich, ob jegliches "Stationieren" von Booten bereits gesteigerten Gemeingebrauch darstellen würde (so anscheinend etwa Robert Vogel/Stephan Hartmann/Werner Schib, Schifffahrtsrecht, in Georg Müller [Hrsg.], Verkehrsrecht, SBVR

Bd. IV, Basel 2008, S. 461, Rz. 15, 2. Lemma, unter Hinweis auf BGr, 10. August 2005, 2P.191/2004, E. 2.4.1) oder nicht vielmehr die differenzierte Praxis im Bereich des Parkierens auf öffentlichen Strassen, bei welchem zwischen schlicht gemeingebräuchlichem kurzzeitigem und gesteigert gemeingebräuchlichem Dauerparkieren unterschieden wird (grundlegend BGE 122 I 279 E. 2e), analog heranzuziehen wäre, bedarf insofern keiner näheren Betrachtung. Schliesslich ist das zuständige Gemeinwesen aufgrund der ihm zustehenden Hoheit über die öffentlichen Gewässer bzw. die öffentlichen Hafен- und Steganlagen bei entsprechend gelagertem öffentlichem Interesse auch nicht daran gehindert, durch Umwidmung die spezifische Zweckbestimmung dieser Anlagen (etwa zu deren Schutz vor Übernutzung oder Beschädigung bzw. zur Verhinderung von übermässig vereinnahmendem Gebrauch durch Einzelne im Interesse der Gewährleistung eines möglichst gleichmässigen Zugangs durch alle Benutzerinnen und Benutzer) neu oder präziser zu umschreiben. Tut er dies auf dem Wege bzw. mit dem Mittel der lokalen Verkehrsordnung, hat er sich dabei in verfahrens- wie materiell-rechtlicher Hinsicht an die diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorgaben zu halten (vgl. zum Verhältnis zwischen Umwidmung und lokalen Verkehrsordnungen im Sinn von Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG: Moser, S. 115–117, bzw. zur ebenfalls als Allgemeinverfügung einzustufenden Rechtsnatur der [Um-]Widmung öffentlicher Sachen S. 37; vgl. ferner auch VGr, 19. Februar 2001, VB.2000.00236, E. 1d und 1e). Ob dies vorliegend der Fall ist, gilt es nachstehend zu prüfen (unten E. 5), ändert aber nichts an der Zulässigkeit, die streitigen örtlichen Anordnungen in Form einer Allgemeinverfügung zu erlassen.

E. 3.6

Nach dem Gesagten kann den Beschwerdeführenden nicht gefolgt werden, wenn sie geltend machen, die verfügungsweise erlassenen lokalen Verkehrsordnungen litten an einem Formmangel, weil sie nicht im Rahmen eines generell-abstrakten Akts getroffen wurden.

E. 4

Die Beschwerdeführenden werfen der Vorinstanz in allgemeiner Weise vor, den Grundsatz der Gewaltenteilung "arg zu strapazieren" bzw. befangen zu sein. Eine objektive, unvoreingenommene Rechtsprechung durch die Rekursabteilung der Sicherheitspolizei erscheine fragwürdig. Die "Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion der Kantonspolizei [sei] nichts anderes als eine Abteilung der Kantonspolizei, also eine Organisation einer Beschwerdegegnerin, und zwar derjenigen, die die inkriminierenden Vorschriften erlassen hat". Diese Auffassung trifft insofern nicht zu, als es sich bei der Rekursabteilung nicht um eine Abteilung der Kantonspolizei, sondern um eine eigenständige, besondere Verwaltungs(stabs)einheit der Sicherheitsdirektion handelt (vgl. § 4 Abs. 1 lit. b und Abs. 3 der Organisationsverordnung der Sicherheitsdirektion vom 5. Oktober 2012 [OV DS, LS 172.110.2]). Rekursabteilung und Kantonspolizei – letztere bildet eines von mehreren Ämtern innerhalb der Sicherheitsdirektion (vgl. § 4 Abs. 1 lit. a OV DS) – sind voneinander unabhängig bzw. organisatorisch getrennt. Dass bei der Rechtspflege durch verwaltungsinterne Rekursinstanzen in die Verwaltungshierarchie eingegliederte Einheiten über ein Rechtsmittel befinden, ist systemimmanent und solange nicht zu beanstanden, als die Rekursinstanz institutionell unabhängig von der verfügenden Behörde ist (vgl. zu den betreffenden Vorgaben Griffel, Kommentar VRG, § 26 N. 11; ferner aus Sicht der Wirksamkeit eines solchen Rechtsmittels: Isabelle Häner, Kommentar KV, Art. 77 N. 9 ff.). Inwieweit sich insofern allein schon aus verwaltungsorganisatorischen Gründen ein Anschein von Befangenheit ergeben soll, ist unerfindlich. Entsprechende Schlüsse lassen

sich auch nicht aus der Tatsache ziehen, dass der angefochtene Entscheid namens der Sicherheitsdirektion (vgl. § 8 Abs. 3 OV DS) vom Chef der Rekursabteilung unterzeichnet wurde. Entscheidend ist vielmehr, dass die Behandlung des Rekurses nicht im betreffenden Amtsbereich verbleibt, welcher die angefochtene Verfügung erlassen hat (vgl. Häner, Art. 77 N. 10), was vorliegend gerade gewährleistet erscheint. Andere bzw. spezifische Gründe für die Annahme einer Befangenheit oder unzulässige Vorbefassung werden demgegenüber keine vorgetragen. Der Einwand der Befangenheit ist insofern unbegründet.

E. 5.1

Die Beschwerdeführenden machen zum einen geltend, den angefochtenen Verkehrsanordnungen und dem sie schützenden Rekursentscheid seien falsche Tatsachenbehauptungen (namentlich bestrittene Behauptungen der städtischen Hafenschutzpolizei) zugrunde gelegt worden. Gerügt wird mithin eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. b VRG) bzw. eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Zum anderen fehlt es nach Meinung der Beschwerdeführenden generell an einem öffentlichen Interesse für die streitigen Einschränkungen; diese erwiesen sich als unverhältnismässig. Auf die einzelnen Teile der Anordnungen bzw. die Situation in bestimmten Häfen wird dabei nicht Bezug genommen.

E. 5.2

Die vorliegend angefochtenen Anordnungen werden seitens Vorinstanz und Beschwerdegegnerin folgendermassen begründet: Ihr hauptsächliches Ziel bestehe darin, die Sicherheit der Schifffahrt und der Hafenanlagen zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die vorhandenen öffentlichen städtischen Hafen- und Steganlagen für möglichst viele Nutzerinnen und Nutzer zugänglich gehalten werden könnten. Innerhalb der Anlagen sollten sichere und reibungslose Abläufe gewährleistet werden, die Nutzerinnen und Nutzer sich beim Manövrieren auf engem Raum nicht übermässig behindern und Kollisionen zwischen Schiffen und Schäden an den Anlagen vermieden werden. Sichergestellt werden solle – zusammengefasst – die jederzeitige, gefahrlose Benützung der Hafenanlagen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung im Interesse der Nutzerinnen und Nutzer, der Bootschulen und Standplatzmieterinnen und -mieter. Im Einzelnen werden die vorliegend streitigen Anordnungen, welche im Wesentlichen das Stillliegen von grösseren und schwereren Schiffen in den genannten städtischen Hafen- und Steganlagen einschränken, damit begründet, dass nach übereinstimmender Feststellung der städtischen Wasserschutz- und der kantonalen Seepolizei auf dem Zürichsee und in den fraglichen Anlagen vermehrt grössere und schwerere Schiffe anzutreffen seien. Die Gastliegeplätze dieser Anlagen seien nicht für die Belegung mit solchen Schiffen ausgelegt, weshalb sie durch entsprechende Signalisation zu schützen seien. Zusätzlich entstünden an einigen Plätzen Behinderungen in der Schifffahrt, da nicht mehr genügend Platz zum Manövrieren verbleibe, weshalb sich entsprechende Anordnungen auch aus Sicherheitsgründen (Vermeidung von Kollisionen) aufdrängten. Die städtische Wasserschutzpolizei wies in ihrem Gesuch ausserdem darauf hin, dass bestimmte Anlegestellen in zunehmendem Mass durch Schiffseigner ohne Liegeplatz auf Stadtgebiet dazu benützt würden, um Schiffe auf den streitbetroffenen öffentlichen Anlegeplätzen für längere Zeit (u. U. gar über Wochen) zu stationieren.

E. 5.3

Die Beschwerdeführenden erblicken eine fehlerhafte Tatsachenbehauptung namentlich darin, dass nach Feststellungen der kantonalen Organe und der städtischen

Wasserschutzpolizei an den Steganlagen, die nicht an feste Boots inhaber vermietet würden, regelmässig ein dichtes Gedränge herrsche; ein solches sei nicht oder höchstens ausnahmsweise festzustellen; namentlich würden Boote dadurch nicht im Manövrieren behindert oder gestört. Selbst anlässlich des Zürichfests 2013 sei es dazu nicht gekommen und die frei benutzbaren Steganlagen in den Häfen nie überbelegt gewesen. Es herrsche insofern Aussage gegen Aussage. Die Beschwerdeführenden beantragen insofern einen Augenschein in den betroffenen Hafen- und Steganlagen an einem "ganz normalen Schönwettertag". Für die Durchführung eines Augenscheins besteht indessen kein Anlass: Die Beschwerdeführenden übersehen mit ihrer Argumentation, dass die streitigen Anordnungen nicht bzw. nicht allein damit begründet werden, dass es vor den Gastliegeplätzen zu einem dichten Gedränge komme, welche das Manövrieren der Schiffe hindere, bzw. eine stetige Überbelegung dieser Plätze festzustellen wäre. Vielmehr führen die Vorinstanzen auch Sicherheitsüberlegungen allgemeiner Art ins Feld, wie namentlich eine fehlende Eignung und Dimensionierung der fraglichen Stationierungsanlagen für grössere und schwerere Schiffe, wobei die Beschwerdeführenden die Feststellung, wonach die Belegung der Gastliegeplätze mit solchen Schiffen in den vergangenen Jahren stetig zugenommen habe, nicht grundsätzlich in Abrede stellen. Sodann bedarf es entgegen der Meinung der Beschwerdeführenden auch nicht des Nachweises, dass die betreffenden Plätze regelmässig überbelegt und Störungen im Manövrieren an der Tagesordnung wären bzw. es tatsächlich zu Kollisionen zwischen Schiffen oder gehäuften Konflikten zwischen verschiedenen Kategorien von Nutzern gekommen wäre, um entsprechende Massnahmen zur Sicherheit ergreifen zu können. Es genügt vielmehr, wenn entsprechende Störungen unter bestimmten Umständen auftreten bzw. auftreten könnten, um auf Gefahrenabwehr abzielende, massvolle lokale Anordnungen zu erlassen. Insofern erscheint auch eine Momentaufnahme, wie sie ein Augenschein an einem normalen Schönwettertag vermitteln würde, wenig aussagekräftig. Vielmehr sind Wahrnehmungen über gewisse Zeiträume hinweg erforderlich, um allgemeine Tendenzen und Entwicklungen erkennen und damit einen entsprechenden Handlungsbedarf abschätzen zu können. Die von den Vorinstanzen getroffenen Feststellungen, welche zum Teil aktenkundig dokumentiert sind, bis zu einem gewissen Grad aber auch notgedrungen auf – plausiblen – behördlichen Wahrnehmungen beruhen, lassen sich durch die nicht näher substantiierten und teilweise auch an der Sache vorbeizielenden Gegenbehauptungen der Beschwerdeführenden nicht wirksam entkräften. Die Sachverhaltsermittlung durch die Vorinstanz ist insofern nicht zu beanstanden, eine Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht ersichtlich. Zu prüfen bleibt damit die Zulässigkeit der getroffenen lokalen Anordnungen.

E. 5.4

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind lokale Verkehrsbeschränkungen regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Entsprechend der Natur der Sache, liegt die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit solcher Massnahmen in erster Linie bei den verfügenden Behörden. Die zuständigen Organe besitzen dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Ein Eingreifen des Richters ist erst gerechtfertigt, wenn die zuständigen Behörden von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgehen, rechtswidrige Zielsetzungen verfolgen, bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornehmen oder notwendige Differenzierungen unterlassen oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lassen (vgl. in ständiger Praxis etwa BGr, 23. Mai 2006, 2A.23/2006, E. 3.2 mit Hinweisen). Eine entsprechende Zurückhaltung bei der Überprüfung lokaler

Verkehrsanordnungen ist auch im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren angezeigt. Insbesondere beschränkt sich die verwaltungsgerichtliche Kognition neben der Überprüfung des Sachverhalts auf eine blosser Überprüfung auf Rechtsverletzungen hin (§ 50 VRG); eine Zweckmässigkeitskontrolle, namentlich sein Ermessen anstelle jenes der verfügenden Behörde zu setzen, ist dem Richter verwehrt (vgl. mit Bezug auf lokale Verkehrsanordnungen gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG: VGr, 27. Mai 2003, VB.2003.00039, E. 2a in fine).

E. 5.5

Die streitigen Anordnungen bezwecken, eine geordnete Benützung der öffentlichen Hafenanlagen im Allgemeinen und der Gastliegeplätze im Besonderen zu gewährleisten, und dienen damit der Sicherheit der Schifffahrt, womit sie sich auf aus Sicht von Art. 25 Abs. 3 BSG haltbare Motive abstützen lassen. Analog zum Strassenverkehrsrecht (Art. 3 Abs. 4 SVG) umfasst der Begriff der Schifffahrt auch den sog. "ruhenden" Verkehr (vgl. bereits die Sachüberschrift von Art. 25 BSG: "Regeln für Fahrt und Stillliegen"), weshalb auch derartige Einschränkungen statthaft sind (dazu einlässlich auch Urteil im Parallelverfahren VB.2014.00138, E. 3.4). Wie erwähnt liessen sich die entsprechenden Anordnungen möglicherweise zum Teil auch unter Berufung auf originäre Kompetenzen stützen, welche sich aus der kantonalen Gewässerhoheit ergeben (Regelung des gesteigerten Gemeingebrauchs bei dauerhaftem Stationieren, Anpassung der Widmung der öffentlichen Hafenanlage [oben E. 3.5]), wobei sich auch eine so gelagerte Einschränkung auf analoge Motive und damit gleichermaßen hinreichende öffentliche Interessen stützen könnte. Von gesetzwidrigen Massnahmen oder fehlenden öffentlichen Interessen kann mithin entgegen der Meinung der Beschwerdeführenden nicht die Rede sein.

E. 5.6

Nicht näher äussern sich die Beschwerdeführenden vor Verwaltungsgericht schliesslich zur Verhältnismässigkeit der infrage stehenden Massnahmen, welche insgesamt als geeignet und erforderlich erscheinen. Sie begnügen sich vielmehr im Wesentlichen mit einem Verweis auf ihre Ausführungen in den Eingaben an die Vorinstanz, ohne sich vertieft mit deren Erwägungen auseinanderzusetzen. Es lässt sich in diesem Zusammenhang auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verweisen, welche namentlich auch darauf hinweist, dass durch die streitigen Anordnungen lediglich das Stillliegen und nicht das kurzzeitige blosser Anhalten (zum Einsteigenlassen von Personen oder zur Aufnahme von Wasser oder Treibstoffen, Trimmen der Segel etc.) in den betreffenden Häfen erfasst wird und dass ein Einwassern, Vorbereiten und Stationieren von (auswärtigen) Segelbooten anlässlich von Regatten auf Stadtgebiet nach wie vor gewährleistet ist. Sodann weist der Mitbeteiligte darauf hin, dass den grossen und schweren Schiffen das Stillliegen im Seebecken der Stadt Zürich durch die angefochtenen Anordnungen nicht schlechthin und auch nicht in sämtlichen streitbetroffenen Häfen generell untersagt wird, bei Bedarf Ausnahmegewilligungen erteilt und temporäre Standplätze nachgefragt werden könnten; ausserdem wird ohne Weiteres zugestanden, dass Schiffe im Falle eines Notfalles wie etwa bei Unwettern unbesehen der streitigen Beschränkung einen Hafen anlaufen können. Ergänzend ist schliesslich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung hinzuweisen, welche es namentlich auch unter Rechtsgleichheitsgesichtspunkten zulässt, grössere Schiffe aus sachlichen Gründen zusätzlichen Einschränkungen zu unterwerfen, welche für kleinere Boote nicht gelten (vgl. BGE 100 Ia 41 E. 2). Das Gemeinwesen ist insofern auch nicht verpflichtet, öffentliche Gastliegeplätze zu gleichen Bedingungen auch für grössere oder

schwerere Schiffe zur Benützung offen zu halten, wenn die betreffenden Plätze nicht für solche Schiffe ausgelegt sind oder durch deren Benützung anderweitige Nutzungskonflikte auftreten. Auch insofern erweisen sich die streitigen Anordnungen als im Rahmen des den Behörden auf diesem Gebiet zustehenden weiten Ermessensspielraums vertretbar und nicht rechtsverletzend.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang gehen die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zulasten der Beschwerdeführenden je zu einem Fünftel, unter solidarischer Haftung für den Gesamtbetrag (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung ist ihnen nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Dem Mitbeteiligten ist keine Parteientschädigung zuzusprechen, weil die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben des Gemeinwesens gehört und der im vorliegenden Rechtsmittelverfahren gebotene Behördenaufwand nicht wesentlich den bereits im vorangehenden nichtstreitigen Verfahren ohnehin zu erbringenden Aufwand überstieg (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 51).

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