

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00138 vom 19. März 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-03-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2014.00138](https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00138)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00138 du 19 mars 2015

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00138 del 19 marzo 2015

## Regeste

Verkehrsordnung | Die Beschwerdeführer als Bootsbesitzer bzw. als Verband wehrten sich gegen acht örtliche Verkehrsordnungen für die Schifffahrt, welche hauptsächlich die Freihaltung der vorhandenen Hafен- und Steganlagen für eine möglichst grosse Anzahl von Benutzern bezwecken, was insbesondere auch durch Beschränkung der Belegung dieser Anlagen mit grossen und schweren Schiffen erreicht werden sollte. Entgegen der Rüge der Beschwerdeführer sind die Verkehrsordnungen durch ein öffentliches Interesse gedeckt, es liegen ihnen Überlegungen der Schifffahrtssicherheit zugrunde und sie sind verhältnismässig. Beschwerdelegitimation (E. 1.2). Gesetzliche Grundlagen zur Gewässerhoheit; Grundsatz der Freiheit der Schifffahrt gemäss dem Binnenschifffahrtsgesetz (BSG) (E. 2.1). In der Begrenzung der Benützbarkeit der in beschränkter Zahl vorhandenen Plätze in einer öffentlichen Hafenanlage liegt ein öffentliches Interesse (E. 3.3). Keine Verletzung der Planungspflicht, da es sich einzig um lokale Verkehrsordnungen in den bestehenden Häfen handelt (E. 3.6). Keine Verletzung von Art. 4 Abs. 1 BSG (Verständigung zwischen Kantonen), da die Anordnungs-kompetenz allein beim Kanton Zürich liegt (E. 3.7). Keine ungenügende Feststellung des Sachverhalts, da die räumlichen Verhältnisse sich in genügender Weise aus den Plansituationen und Fotografien ergeben (E. 4.4). Verhältnismässigkeit der Anordnungen (E. 5). Nichteintreten auf die Beschwerde des Verbands und eines Beschwerdeführers. Abweisung der übrigen Beschwerden.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2014.00138 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. A, 2. B, 3. C, 4. D, 5. Verband E, alle vertreten durch RA F, Beschwerdeführer, gegen Kantonspolizei Zürich Verkehrspolizei-Spezialabteilung, Beschwerdegegnerin, und Stadtrat von Zürich, vertreten durch Polizeidepartement der Stadt Zürich, 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 Hafен- 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 Hafен- 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 28. Mai 2013 liessen A, B, C, D und Verband E an die Sicherheitsdirektion rekurrieren, hauptsächlich mit dem Antrag, die erwähnten Verfügungen betreffend Verkehrsanordnung aufzuheben. Die Sicherheitsdirektion wies den Rekurs mit Entscheid vom 29. Januar 2014 ab, soweit sie darauf eintrat. III. Mit gemeinsamer Eingabe vom 28. Februar 2014 liessen A, B, C, D und der Verband E beim Verwaltungsgericht Beschwerde einreichen und in der Sache beantragen, Dispositiv-Ziff. I des Rekursentscheids vom 29. Januar 2014 aufzuheben, eventualiter unter Rückweisung an die zuständige Behörde zwecks Durchführung eines Planungsverfahrens. Subeventualiter wird darum ersucht, in den Häfen Wollishofen und Enge sowie am Steg Zürihorn (vorzugsweise an jeweils näher bezeichneter Stelle) je ein Platz zum Stillliegen grosser Schiffe (mit einer Länge von mehr als 15 m, einer Breite von mehr als 3 m und einem Gewicht von mehr als 8 t) vorzusehen, unter Beschränkung der Liegezeit zwischen 7.00 und 19.00 Uhr auf maximal vier Stunden; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. 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 Eingabe vom 22. April 2014 nahmen die Beschwerdeführer zu den Vernehmlassungen Stellung. Mit Eingabe vom 6. Mai 2014 reichte der Stadtrat von Zürich ergänzende Beschwerdeantwort ein. Die Beschwerdeführer gaben am 30. Mai 2014 Verzicht auf weitere Vernehmlassung bekannt. 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 In Zusammenhang mit lokalen Verkehrsanordnungen auf Strassen (gemäss Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG]) 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 Gemeindegebrauchs auf ein geschütztes Interesse zu berufen, wer dartut, dass er die betreffende öffentliche Sache zu bestimmten, konkret umschriebenen Zwecken benutzen 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). 1.2.2 Die Beschwerdeführer unterlassen es, in der Beschwerde darzulegen, inwieweit sie durch die angefochtenen Verfügungen in schützenswerten Interessen betroffen sind. Damit kommen sie ihrer diesbezüglichen Substanziierungslast an sich nicht in genügender Weise nach, welche in Fällen zum Tragen kommt, bei denen – wie vorliegend – die legitimationsbegründenden Sachverhaltsumstände nicht offensichtlich sind (vgl. Martin Bertschi, in: Alain Griffel et al. [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz

des Kantons Zürich (VRG), 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 38 f.). Bei der Frage der Legitimation handelt es sich jedoch um eine Prozessvoraussetzung, welche – wenngleich in derartigen Fällen nicht von der Beschwerdeinstanz eigens zu erforschen – grundsätzlich von Amtes wegen festzustellen ist. Es lassen sich insofern entsprechende Ausführungen der Beschwerdeführer zur Betroffenheit im Rekursverfahren heranziehen.

1.2.3 Nach den Feststellungen der Vorinstanz, welche sich auf Angaben in der Rekurseingabe stützen, verfügen die Beschwerdeführer 1–4 zwar über Schiffe, welche aufgrund von Grösse und Gewicht von den streitigen Verkehrsanordnungen besonders betroffen wären; ihre Liegeplätze liegen jedoch in den Kantonen Schwyz und St. Gallen und damit im oberen Seebecken des Zürichsees. In einer solchen Konstellation genügt es für die Bejahung des Rechtsschutzinteresses zur Anfechtung von Verkehrsanordnungen mit Geltung am entgegengesetzten Ende des Zürichsees nicht, wenn in allgemeiner Weise ins Feld geführt wird, bislang sei das Stillliegen mit grossen Schiffen in allen Häfen des Zürichsees erlaubt und im Falle eines Inkrafttretens wäre den Beschwerdeführern solches im Seebecken der Stadt Zürich nicht mehr gestattet. Vielmehr ist über diese rein hypothetische Betroffenheit hinaus erforderlich, dass die Betroffenen die streitgegenständlichen Häfen auch regelmässig in einer von den vorgesehenen Einschränkungen erfassten Weise benützen. Die Beschwerdeführer 1 und 2 machen geltend, im Sommer viel Zeit auf dem Zürichsee und "namentlich im Seebecken der Stadt Zürich" zu verbringen. Dass nicht nur jener Teil des Zürichsees befahren, sondern auch die streitigen Häfen angelaufen werden und dabei die Schiffe auf den Gastliegeplätze stillgelegt würden, lässt sich den Ausführungen nicht entnehmen. Erst recht nicht lässt sich dies beim Beschwerdeführer 4 ohne Weiteres vermuten, in Bezug auf welchen nicht einmal behauptet wird, er halte sich sommers im Zürcher Seebecken auf. Anders liegen die Dinge beim Beschwerdeführer 3, welcher immerhin glaubhaft macht, aufgrund seiner Tätigkeit als Veranstalter professioneller Ausflugsfahrten darauf angewiesen zu sein, im Seebecken der Stadt Zürich (und mutmasslich wohl auch in den dortigen öffentlichen Hafenanlagen) vorübergehend stillliegen zu können. Nach dem Gesagten erscheint jedenfalls in Bezug auf den Beschwerdeführer 3 die erforderliche Betroffenheit durch die streitigen Verkehrsanordnungen gegeben, womit sich auf dessen Rechtsmittel eintreten lässt.

Bezüglich der Beschwerdeführer 1 und 2 erweist sich die Legitimation als zweifelhaft, doch kann die Frage letztlich offenbleiben. Nicht dargetan erscheint demgegenüber die Betroffenheit des Beschwerdeführers 4, weshalb sich auf die Beschwerde – soweit ihn betreffend – nicht eintreten lässt.

1.2.4 Der Beschwerdeführer 5 beruft sich als Verband auf die Interessen seiner Mitglieder: Alle bei ihm engagierten Bootbauer verkauften grundsätzlich auch grosse Schiffe. Könnten sie im Seebecken der Stadt Zürich nicht mehr stillliegen, nehme deren Attraktivität auf dem Zürichsee (und damit deren Absatz) ab, insbesondere wenn die streitigen Verkehrsanordnungen von weiteren Häfen am See übernommen würden, wovon auszugehen sei. Praxisgemäss 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, 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]). Der Beschwerdeführer 5 machte weder geltend, dass seine Mitglieder entsprechende Boote tatsächlich herstellten noch dass diese auf dem Zürichsee verkehrten. Es wird zudem nicht geltend gemacht, dass seine Mitglieder Boote für den Verkehr auf dem Zürichsee lieferten. Die vom Beschwerdeführer nur pauschal gemachten Hinweise auf eine abnehmende Attraktivität und die daraus folgenden negativen Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Interessen der Bootbauer würden höchstens eine nur sehr mittelbare, weit hergeholte allfällige wirtschaftliche Betroffenheit der Mitglieder begründen, welche jedoch nicht genügen kann, um die streitigen Verkehrsanordnungen durch den Verband anzufechten (zur mittelbaren Betroffenheit vgl. Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 21 N. 79). Demzufolge lässt sich auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 5 ebenfalls nicht eintreten.

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, 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 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. 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, wie dies der vorgesehenen Erlassform für besondere örtliche Vorschriften im Sinn von Art. 25 Abs. 3 BSG entspricht (vgl. dazu auch das Urteil im Parallelverfahren VB.2014.00136, E. 3.2–3.4 mit Hinweisen).

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführer machen geltend, es fehle dem Kanton im vorliegenden Zusammenhang an einer umfassenden Regelungskompetenz. So könne der Kanton gemäss Art. 25 Abs. 3 BSG und § 4 EG BSG bloss örtliche Anordnungen treffen, um die Sicherheit der Schifffahrt oder den Umweltschutz zu gewährleisten. Zum Erlass von Anordnungen, welche darauf abzielten, die bestehenden Hafenanlagen einer möglichst grossen Anzahl von Nutzern offenzuhalten, sei der Regierungsrat demgegenüber nicht ermächtigt. Ein qualifiziertes öffentliches Interesse, welches eine Einschränkung im vorliegenden Sinn erlaube, sei nur gegeben, soweit Anordnungen der Sicherheit dienen, was hier nicht der Fall sei. Überhaupt liege in der Offenhaltung der Häfen zugunsten einer möglichst grossen Anzahl von Nutzern kein öffentliches Interesse.

### **E. 3.3**

Soweit die Beschwerdeführer anzweifeln, dass das Anliegen, die Häfen einer möglichst grossen Anzahl von Nutzern offenzuhalten, generell keinem öffentlichen Interesse entspreche, kann ihnen nicht gefolgt werden. Vorliegend streitig sind Anordnungen, welche in erster Linie die Benützung der sogenannte Gastliegeplätze betreffen. Es geht mithin nicht um die Vergabe und Benützung von (reservierten bzw. vermieteten) Liegeplätzen für das dauernde Stationieren von Schiffen durch einen einzelnen Berechtigten, sondern um Plätze für das vorübergehende Stillliegen von Schiffen ohne eigenen Liegeplatz in der jeweiligen

Hafenanlage. Es versteht sich von selbst, dass derartige, nur in beschränkter Zahl vorhandene Plätze in einer öffentlichen Hafenanlage (wie den vorliegend streitigen), welche von ihrer Rechtsnatur her als öffentliche Sachen im Gemeingebrauch zu qualifizieren sind, eine Zweckbestimmung aufweisen, welche darauf ausgerichtet ist, einem unbestimmten Benutzerkreis in rechtsgleicher Weise zum Gebrauch offenzustehen. Eine Begrenzung ihrer Benützbarkeit durch einzelne Benutzer oder Kategorien von Benutzern, welche die betreffenden Anlagen intensiver in Anspruch nehmen als andere, dient damit dem Zweck, nicht mehr gemeinverträgliche oder nicht bestimmungsgemässe Nutzungsformen im Interesse der Allgemeinheit von der freien Benützbarkeit auszunehmen oder diese auf ein gemeinverträgliches Mass zurückzubinden. Darin liegt ein haltbares öffentliches Interesse. Die Interessenlage ist keine andere als bei zeitlichen, örtlichen oder sachlichen Begrenzungen des Parkierens auf öffentlichem Grund, welche sich unter Berufung auf derartige Motive regelmässig als zulässig erweisen. Insofern erscheint auch eine Differenzierung zwischen dem auch grösseren Schiffen nach wie vor erlaubten, bloss kurzzeitigen Anlegen einerseits und eigentlichem Stillliegen andererseits (analog der strassenverkehrsrechtlichen Unterscheidung zwischen Halten und Parkieren) nicht unhaltbar, da ersteres einen (Gast-)Liegeplatz und damit eine Hafenanlage insbesondere in zeitlicher Hinsicht weit weniger intensiv beansprucht als letzteres. Ebenso gilt in Bezug auf die Unterscheidung zwischen grösseren und kleineren Schiffen im Allgemeinen. Dass grössere Schiffe naturgemäss sowohl in Bezug auf den Liegeplatz wie auch den benötigten Raum zum Manövrieren mehr Platz innerhalb eines Hafens beanspruchen, erscheint offenkundig und ist im Grundsatz eine sachlich begründete und damit haltbare Differenzierung (vgl. zur zulässigen unterschiedlichen Behandlung von grösseren gegenüber kleineren Schiffen auch etwa BGE 100 Ia 41 E. 2). Daran vermag auch nichts zu ändern, dass die Unterscheidung zwischen grösseren/schwereren und kleineren/leichteren Schiffen im Schifffahrtsrecht des Bundes in dieser Form nicht vorgesehen ist und es sich bei ersteren nicht um eine eigene Schiffskategorie handelt. Dass sich die Problematik des Manövrierens in engen Verhältnissen auch beim – nach wie vor erlaubten – bloss kurzzeitigen Anhalten grosser Schiffe stellt, mag zutreffen, lässt die Anordnungen jedoch noch nicht per se als widersprüchlich oder willkürlich erscheinen. Vielmehr dürften die vorgesehenen Einschränkungen dazu führen, dass Häfen von grossen Schiffen nur noch zielgerichtet zum Ein-/Aussteigenlassen von Personen oder zur Aufnahme von Waren, Proviant oder Treibstoffen angelaufen werden, was geeignet erscheint, um den Gesamtverkehr bzw. die Schiffsbewegungen in den Häfen (durch grosse Schiffe) und damit das Auftreten von Nutzungskonflikten zu reduzieren. Mithin kann der von den Vorinstanzen (mit) ins Feld geführte Grund – Offenhaltung der Häfen zugunsten einer möglichst grossen Anzahl von Nutzern – für die Erforderlichkeit entsprechender Massnahmen durchaus als durch ein haltbares öffentliches Interesse gedeckt betrachtet werden. Indessen stellt sich daran anknüpfend die von den Beschwerdeführern des Weiteren aufgeworfene Frage, inwieweit darin auch ein zulässiges Eingriffsmotiv im Sinn von Art. 25 Abs. 3 BSG liegt.

#### **E. 3.4**

Die vorliegend streitigen Anordnungen wurden als besondere örtliche Vorschriften im Sinn von Art. 25 Abs. 3 BSG erlassen. Verkehrsanordnungen gestützt auf Art. 25 Abs. 3 BSG dienen 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). Zulässig sind solche besonderen örtlichen Vorschriften nach Art. 25 Abs. 3 BSG, um "die Sicherheit der Schifffahrt oder den Umweltschutz" zu gewährleisten. Analog zum Strassenverkehrsrecht (Art. 3 Abs. 4 SVG) umfasst der Begriff der Schifffahrt auch den sogenannten "ruhenden" Verkehr (vgl. bereits die Sachüberschrift von Art. 25 BSG: "Regeln für Fahrt und Stillliegen"), weshalb auch derartige Einschränkungen grundsätzlich statthaft sind. Unter den Begriff der Schifffahrtssicherheit fallen Verkehrsregelungen, welche zum Schutz der Schiffe und der Schifffahrt vor bestimmten Gefährdungen erlassen werden, namentlich zur Verkehrsregelung zwischen Schiffen (vgl. VPB 48/1984 Nr. 42 Ziff. 3 S. 294). Im Auge zu behalten ist jedoch, dass der Übergang zwischen besonderen örtlichen Vorschriften gemäss Art. 25 Abs. 3 BSG, welche eines der erwähnten beiden Eingriffsmotive voraussetzen, und Einschränkungen allgemeiner Art gemäss Art. 3 Abs. 2 BSG, welche es den Kantonen erlauben, die Schifffahrt zum Schutze (auch) sonstiger öffentlicher Interessen zu verbieten oder einzuschränken, fließend ist (vgl. BGE 119 Ia 197 E. 4c). Entsprechend findet sich auch etwa die Auffassung, dass es Art. 3 Abs. 2 BSG dem Kanton nicht nur erlaubt, generelle Verbote oder Einschränkungen auf dem Wege der Rechtssetzung, sondern auch – ebenso wie gemäss Art. 25 Abs. 3 BSG, jedoch auch aus anderen als in der Schifffahrtssicherheit liegenden Gründen – örtliche Verkehrsregelungen zu verfügen (vgl. VPB 48/1984 Nr. 42 Ziff. 3 Abs. 1). Mithin würde sich in Kombination dieser beiden Bestimmungen für den Kanton im Ergebnis eine analoge Verkehrsankompetenz aus Eingriffsmotiven verschiedenster Art ergeben, wie sie nach Massgabe von Art. 3 Abs. 4 SVG für den Bereich öffentlicher Strassen vorgesehen ist (vgl. hierzu René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. I, 2. A., Bern 2002, Rn. 37–41). Selbst wenn aber von der Schifffahrtssicherheit im umschriebenen (engen) Sinn als einzig zulässiges Eingriffsmotiv im vorliegenden Kontext ausgegangen würde, lassen sich vorliegend auch ohne Weiteres solche Aspekte ausmachen. Wie die Vorinstanzen ausführen, bezwecken die streitigen Anordnungen insbesondere auch, innerhalb der Anlagen sichere und reibungslose Abläufe zu gewährleisten; die Nutzerinnen und Nutzer sollen 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 Bootsschulen 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. Infolgedessen liegen den Verfügungen zu einem erheblichen, wenn nicht

überwiegenden Teil Überlegungen der Schifffahrtssicherheit zugrunde. Damit könnten sich die streitigen Anordnungen selbst dann auf ein gemäss Art. 25 Abs. 3 BSG haltbares Eingriffsmotiv abstützen, wenn örtliche Verkehrsanordnungen im Bereich der Schifffahrt in Anwendung dieser Bestimmung eine Gefährdung der Schifffahrtssicherheit im engeren Sinn voraussetzen würden.

### **E. 3.5**

Schliesslich würde sich aus bundesrechtlicher Optik an der Kompetenz kantonaler Behörden zum Erlass der streitigen Anordnungen auch dann nichts ändern, wenn sie nicht bzw. nicht allein aus Gründen der Schifffahrtssicherheit verfügt würden, sondern (auch) zur Gewährleistung des schlichten Gemeingebrauchs an den betreffenden Hafenanlagen durch Untersagung oder Limitierung von Nutzungsformen, welche den Rahmen des Gemeinverträglichen oder Bestimmungsgemässen sprengen (vgl. bereits oben E. 3.3). In diesem Fall könnten sich die zuständigen kantonalen Behörden auf jene Befugnisse stützen, welche dem Kanton in seiner Eigenschaft als an den öffentlichen Gewässern hoheitsberechtigtes Gemeinwesen originär zukommen (Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 BSG; oben E. 2.1). Ebenso ist das Gemeinwesen aufgrund der ihm zustehenden Hoheit über die öffentlichen Gewässer bzw. – vorliegend insbesondere auch – über die öffentlichen Hafen- und Steganlagen bei entsprechend gelagertem öffentlichem Interesse berechtigt, 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, zumal es – wie die Vorinstanz zu Recht erwähnt – ohnehin nicht dazu verpflichtet ist, Gastliegeplätze überhaupt zu schaffen bzw. im bisherigen Umfang dem (ruhenden) Verkehr zu erhalten (vgl. zur analogen Situation bei Parkplätzen auf öffentlichem Grund: BGE 122 I 279 E. 2c S. 284 mit Hinweisen). Daran ändert auch Art. 160 Abs. 2 BSV nichts, wonach Anlagen für die Schifffahrt so gebaut, ausgerüstet und unterhalten sein müssen, dass die Verpflichtungen aus dieser Verordnung erfüllt sind und die Sicherheit der Schifffahrt gewährleistet ist. Eine Verpflichtung, Hafenanlagen und Anlegeplätze nach den Bedürfnissen grösserer und/oder schwererer Schiffe auszurichten, lässt sich aus dieser Verordnungsbestimmung nicht ableiten. Im Gegenteil kann es aus Sicherheitsgründen gerade angezeigt sein, grösseren oder schwereren Schiffen, deren gefahrloses Stillliegen aufgrund der Dimensionierung oder Ausstattung eines Liegeplatzes nicht gewährleistet ist, dessen Benützung zu untersagen oder nur unter einschränkenden Bedingungen zu gestatten. Trifft das Gemeinwesen im Rahmen seiner eigenen Hoheitsbefugnisse Massnahmen auf dem Wege bzw. mit dem Mittel der lokalen Verkehrsanordnung, hat es sich dabei freilich in verfahrens- wie materiell-rechtlicher Hinsicht an die diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorgaben zu halten (vgl. zum Verhältnis zwischen Umwidmung und lokalen Verkehrsanordnungen im Sinn von Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG: André W. Moser, *Der öffentliche Grund und seine Benützung*, Bern 2011, S. 115–117; vgl. ferner auch VGr, 19. Februar 2001, VB.2000.00236, E. 1d und 1e). Ob dies vorliegend der Fall ist, gilt es weiter unten zu prüfen (vgl. E. 4).

### **E. 3.6**

Die Beschwerdeführer bemängeln weiter, die vorliegend streitigen Anordnungen hätten der Planungspflicht nach Art. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700) unterstanden und ohne planerische Grundlage nicht verfügt werden dürfen.

Es trifft zu, dass für Projektierung und Bau von neuen Hafenanlagen ab einer gewissen Grösse aufgrund der räumlichen Auswirkungen und der raumrelevanten Nutzungskonflikte (hinsichtlich Natur- und Landschaftsschutz, rollendem und ruhendem Verkehr und gegenüber den Interessen anderer Nutzer des Sees) nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine Planungspflicht zu bejahen ist (BGr, 6. Oktober 2003, 1A.73/2002, in: ZBl 106/2005 S. 369, E. 4 mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Geht es demgegenüber um den Ersatz einer bestehenden durch eine neue vergleichbare Anlage, erachtete es das Bundesgericht bereits als noch im Ermessensspielraum der kantonalen Behörden liegend, wenn anstelle einer projektbezogenen Nutzungsplanung das Verfahren nach Art. 24 RPG gewählt werde. Vorliegend geht es weder um den Neubau eines Hafens noch um dessen Ersatz oder bauliche Veränderungen, sondern einzig um lokale Verkehrsanordnungen in den bestehenden Häfen bzw. an bestehenden Liegeplätzen. Auch wenn die streitigen Anordnungen sämtliche öffentlichen Hafenanlagen des Seebeckens der Stadt Zürich (wenn auch in unterschiedlicher Weise) betreffen mögen, lassen die vorgesehenen Einschränkungen, welche sich im Wesentlichen in einer Beschränkung des Stillliegens auf Gastliegeplätzen namentlich durch grössere und/oder schwerere Schiffe erschöpfen, weder aufgrund des Ausmasses des betreffenden Vorhabens noch seiner Natur bedeutende raumrelevante Auswirkungen erkennen, welche eine Regelung auf höherer Ebene des planerischen Stufenbaus imperativ gebieten würde. Eine Verletzung der Planungspflicht liegt somit nicht vor. Die in der Beschwerde angestrebten Vergleiche mit anderen Kantonen erscheinen – soweit überhaupt einschlägig – insofern unerheblich. Ebenso wenig lässt sich aus den spärlichen Ausführungen zur Schifffahrt im Richtplantext des Zürcher Richtplans, welcher – soweit vorliegend interessierend – einzig die Festsetzung der Standorte der Hafenanlagen und der Situierung der Bootsliegeplätze in den regionalen Richtplänen verlangt (Pt. 4.7.3 b bzw. Pt. 4.8.3 b), auf eine besondere bzw. weitergehende Planungspflicht in diesem Zusammenhang schliessen. Im Übrigen setzen sich die vorliegend streitigen Verkehrsanordnungen nicht in Widerspruch zur Vorgabe, bei den Gewässern auf eine Nutzungsintensivierung zu verzichten (Pt. 4.7.1 bzw. Pt. 4.8.1, jeweils Abs. 2 am Ende). Sodann ist auch nicht ersichtlich, dass der Richtplan im Licht von Art. 8 Abs. 2 RPG ungenügend wäre.

### **E. 3.7**

Die Beschwerdeführer rügen alsdann eine Missachtung der bundesrechtlichen Pflicht der Kantone, sich im Falle von an mehrere Kantone angrenzenden Gewässern über alle Massnahmen zu verständigen (Art. 4 Abs. 1 BSG). Eine solche Absprache über die streitigen Massnahmen habe zwischen dem Kanton Zürich und den Kantonen Schwyz und St. Gallen nicht stattgefunden. Dies mag in Bezug auf die vorliegend streitigen Anordnungen zutreffen, ist aber deswegen unerheblich, weil die genannten Kantone sich bereits auf Konkordatsstufe gegenseitig zur unilateralen Anordnung von Verkehrsbeschränkungen der infrage stehenden Art auf ihrem Hoheitsgebiet ermächtigt haben. Die bereits erwähnte Interkantonale Vereinbarung über die Schifffahrt auf dem Zürichsee und dem Walensee (LS 747.2), an welcher die vorgenannten Kantone (nebst dem Kanton Glarus) beteiligt sind, normiert zwar einige wenige grundlegende Verkehrsbeschränkungen (vgl. Art. 8 ff.). Diese betreffen jedoch allesamt Beschränkungen, welche das Hoheitsgebiet mehrerer Kantone beschlagen. Darüber hinaus werden demgegenüber ausdrücklich die Uferkantone als befugt erklärt, "zusätzliche besondere örtliche Vorschriften" zu erlassen (Art. 14). Die vorliegend interessierenden lokalen Anordnungen kommen unstrittig allein in einem auf Zürcher Kantonsgebiet gelegenen Teil

des Zürichsees zur Anwendung, weshalb die Anordnungscompetenz nach Massgabe der erwähnten Generalklausel in der Vereinbarung allein beim Kanton Zürich liegt und eine (zusätzliche) "Verständigung" im Einzelfall mit den übrigen Anrainerkantonen entbehrlich ist. Auch materiell drängt sich eine Koordination mit diesen Kantonen nicht auf, liegt doch das Wesen lokaler Verkehrsanordnungen gerade darin, anhand der jeweiligen konkreten örtlichen Gegebenheiten die erforderlichen Abweichungen von den allgemeinen Verkehrsregeln festzusetzen. In gleicher Weise hängt etwa auch die Beurteilung der Frage, ob eine bestimmte Nutzung noch gemeinverträglich (und damit schlicht gemeingebräuchlich) ist, von den örtlichen Verhältnissen ab, wobei die Grenzziehung in städtischen, stark frequentierten Gebieten anders erfolgen kann (und muss) als in ländlichen (vgl. etwa zur Abgrenzung von kurzzeitigem und Dauerparkieren: BGE 122 I 279 E. 2e; zur Relativität des Gemeingebräuchsbegriffs allgemein: Moser, S. 209 ff. und S. 246). Nach dem Gesagten liegt keine Verletzung von Art. 4 Abs. 1 BSG vor.

### **E. 3.8**

Schliesslich liegt auch keine Ungleichbehandlung der Hafenbenutzerinnen und -benutzer aufgrund ihres (ausserkantonalen) Wohnsitzes vor. Die streitigen Anordnungen sehen bezüglich Gastliegeplätze keine Sonderprivilegien (Parkvorrechte) für Einheimische (Personen mit Wohnsitz oder Liegeplatz in der Stadt oder im Kanton Zürich) vor. Einzig liesse sich einwenden, dass Personen, welche über einen festen Liegeplatz im jeweiligen Hafen verfügen, rein faktisch nicht (oder nicht im selben Mass) auf die Benützung der von den streitigen Anordnungen betroffenen Gastliegeplätze angewiesen sind, wie dies bei Personen mit Liegeplatz in einem Hafen ausserhalb des Stadtgebiets der Fall ist (wobei hier Personen aus Zürcher Landgemeinden in gleicher Weise betroffen sind wie solche aus den Kantonen Schwyz oder St. Gallen). Darin liegt indessen keine rechtsungleiche Behandlung, geschweige denn eine solche im Verhältnis zu Personen mit einem Liegeplatz ausserhalb des Kantons Zürich. Sodann lassen sich die für das vorübergehende Stationieren von Schiffen vorgesehenen Gastliegeplätze und die für dauerhaftes Stationieren konzipierten, fest zugeteilten (Miet-) Liegeplätze nicht miteinander vergleichen. Dass sich letztere an (verkehrstechnisch) ähnlich exponierten Lagen innerhalb der streitbetroffenen Häfen befänden wie die Gastliegeplätze oder diese trotz fehlender entsprechender Ausgestaltung (unbesehen ihrer Statik, Abmessung und Ausstattung) durch grössere bzw. schwerere Schiffe belegt werden dürften, ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführern auch nicht dargetan. Allein der Umstand, dass in gewissen Häfen allenfalls auch Dauerliegeplätze für grössere oder schwerere Schiffe angeboten werden mögen, verpflichtet das zuständige Gemeinwesen noch nicht dazu, auch Gastliegeplätze für ebensolche Schiffe anzubieten (vgl. zur fehlenden Pflicht, solche Plätze zu schaffen oder zu erhalten, bereits oben E. 3.5).

### **E. 3.9**

Nach dem Gesagten kann den Beschwerdeführern nicht gefolgt werden, wenn sie geltend machen, die streitigen Verfügungen seien vom Kanton in Missachtung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen erlassen worden bzw. könnten sich generell nicht auf zulässige Eingriffsmotive stützen. Ebenso wenig stehen anderweitige Bestimmungen des Bundes(verfassungs)- oder Konkordatsrechts dem Erlass von lokalen Verkehrsanordnungen der vorliegend streitigen Art in grundsätzlicher Weise entgegen. Zu prüfen bleibt deren Rechtmässigkeit im konkreten Fall.

#### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführer rügen, den angefochtenen Verkehrsanordnungen liege eine ungenügende Feststellung des Sachverhalts zugrunde, worin eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes (Sachverhaltsabklärung von Amtes wegen) bzw. eine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu erblicken sei. In verschiedener Hinsicht fehle es an den entsprechenden Nachweisen durch die Behörden und seien die erforderlichen Abklärungen entgegen den Einwänden der Beschwerdeführer, für welche sie den Beweis angeboten hätten, nicht vorgenommen worden.

#### **E. 4.2**

Der in § 7 Abs. 1 VRG verankerte Untersuchungsgrundsatz verpflichtet die Behörde dazu, den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen richtig und vollständig abzuklären (Plüss, Kommentar VRG § 7 N. 10). Die Pflicht der Verwaltungs(justiz)behörden, den Sachverhalt von Amtes wegen richtig zu ermitteln, beschränkt sich indessen im Wesentlichen auf jene Tatsachen, die zum rechtserheblichen Verfahrens- bzw. Streitgegenstand gehören und somit Grundlage des Entscheids bilden können (vgl. Plüss, § 7 N. 12). Rechtserheblich sind alle Tatsachen, von deren Vorliegen es abhängt, ob über die strittigen Fragen so oder anders zu entscheiden ist. Inhalt und Umfang der Sachverhaltsermittlung bestimmen sich nach pflichtgemäsem Ermessen, wobei der zuständigen Behörde ein weiter Beurteilungsspielraum zukommt (Plüss, § 7 N. 13). Ist die ungenügende Sachverhaltsfeststellung auf die Nichtabnahme offerierter Beweismittel zurückzuführen, liegt ausserdem eine Verletzung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV vor (Plüss, § 7 N. 36; zum diesbezüglichen Recht auf Abnahme angebotener Beweismittel und seinen Grenzen: BGE 134 I 140 E. 5.3 mit Hinweisen). Besagte Garantie verlangt ausserdem, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Dabei ist aber nicht erforderlich, dass sie sich in ihrer Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 136 I 229 E. 5.2; 134 I 83 E. 4.1 mit Hinweisen).

#### **E. 4.3**

Die Beschwerdeführer bemängeln, dass keine verlässlichen Zahlen bzw. offiziellen Statistiken zum Bootsbestand und insbesondere zu den grossen Schiffen auf dem Zürichsee vorlägen. Die Beschwerdeführer hätten die Zunahme grosser Schiffe auf dem Zürichsee sowie das Bestehen entsprechender Trends zu immer grösseren Schiffen substantiiert bestritten, doch habe es die Vorinstanz unterlassen, für die Zusammentragung entsprechenden Beweismaterials besorgt zu sein. Dem ist entgegenzuhalten, dass für die Notwendigkeit der streitigen Anordnungen nicht in erster Linie entscheidend ist, ob der Gesamtbestand an grösseren und schwereren Schiffen auf dem Zürichsee tendenziell zu- oder abnimmt, sondern primär, ob solche Schiffe vermehrt in den streitbetroffenen Häfen anzutreffen sind und deren Gastliegeplätze belegen. Dies ist nach übereinstimmender Feststellung der städtischen Wasserschutz- und der kantonalen Seepolizei in den fraglichen Anlagen der Fall. Sodann bedarf es 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 können, um auf Gefahrenabwehr oder Schadensprävention abzielende, massvolle lokale Anordnungen zu erlassen. 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 Ausführungen und Gegenbehauptungen der Beschwerdeführer nicht wirksam entkräften. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer befasst sich der angefochtene Entscheid sehr wohl mit der konkreten Situation in den einzelnen Häfen und prüft entsprechende Einwände der Beschwerdeführer. Die Sachverhaltsermittlung durch die Vorinstanz erscheint insofern insgesamt nicht ungenügend und eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ist nicht auszumachen. Zu prüfen bleiben diejenigen Punkte, welche die Beschwerdeführer im Besonderen kritisieren.

#### **E. 4.4**

Die Beschwerdeführer bringen vor, die Vorinstanz verweise verschiedentlich auf Engstellen und eher knappe bzw. enge Platzverhältnisse, welche nicht genügend erstellt seien, weshalb ein Augenschein mit einem grossen Schiff durchzuführen sei, um den dort vorhandenen Manövrierraum beurteilen zu können. Mit der Vorinstanz ist indessen davon auszugehen, dass sich die räumlichen Verhältnisse in genügender Weise aus den Akten ergeben, namentlich den Plansituationen und Fotografien. Sodann lässt sich der relevantere Punkt als der theoretisch vorhandene Platz zum Manövrieren, welcher insofern auch nicht in Metern und Manövrierradien zu begründen gewesen war, nämlich die Frage, inwieweit sich verschiedene Benutzerinnen und Benutzer untereinander tatsächlich in die Quere kommen, schlecht anhand einer Momentaufnahme, wie sie ein Augenschein einzig zu vermitteln vermöchte, erkennen. Hierzu bedarf es einer Betrachtung über längere Zeiträume. Hinzu kommt, 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 behindere, 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. Insofern war weder die Vorinstanz gehalten, einen Augenschein durchzuführen, noch ist ein solcher vom Verwaltungsgericht im vorliegenden Verfahren anzuberaumen.

#### **E. 4.5**

Die Beschwerdeführer kritisieren, in Bezug auf den Hafen Horn fehle es an einem Gutachten zur Statik der Mole, weshalb nicht gesagt werden könne, die Statik des Wellenbrechers schliesse ein Stillliegen grosser Schiffe aus. Die Vorinstanz, welche sich mit diesem Einwand einlässlich befasste, legte dar, dass sich die Notwendigkeit einer entsprechenden Gewichtslimite aus einer Stellungnahme der Wasser- und Stahlbaufirma G AG ergebe. Die Beschwerdeführer legen nicht dar, inwieweit die betreffenden fachtechnischen Annahmen und Ausführungen ungenügend oder mangelhaft wären; solches ist denn auch nicht ersichtlich. Insofern durfte dieser Aspekt von der Vorinstanz als genügend erstellt betrachtet und auf die Einholung eines Gutachtens zu diesem Punkt verzichtet werden. Gleiches gilt für die ähnlich gelagerten Einwände (fehlende Gutachten in Bezug auf die Belastungsfähigkeit der Muringanlagen) betreffend den Hafen Wollishofen und den Steg Zürihorn. Allein der Umstand, dass an den dortigen Muringanlagen in den

Jahren 2002 bis 2012 keine Schäden festgestellt werden konnten, ruft noch nicht nach einer zusätzlichen gutachterlichen Ausleuchtung der betreffenden Sachumstände, wie sie von der Vorinstanz – soweit dieser Aspekt in jenem Zusammenhang überhaupt das Anordnungsmotiv bildete – in nachvollziehbarer Weise aufgrund der bereits vorhandenen Akten dargelegt wurden. Zu den engen Platzverhältnissen in den Häfen Enge, Bauschänzli, Riesbach und Tiefenbrunnen lässt sich auf das zuvor Ausgeführte verweisen (oben E. 4.4). Auch in dieser Hinsicht durfte die Abnahme zusätzlicher Beweise unterbleiben. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt nicht vor.

### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführer bringen vor, die angefochtenen Verkehrsanordnungen seien für das Ziel, Nutzungskonflikte in den Hafenanlagen zu entschärfen und die Sicherheit zu gewährleisten, weder geeignet noch erforderlich; ausserdem seien sie unverhältnismässig.

### **E. 5.2**

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 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. 5.3**

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 (vgl. dazu bereits oben E. 3.4). Sodann 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 Gemeindegebrauchs bei dauerhaftem Stationieren, Anpassung der Widmung der öffentlichen Hafenanlage), wobei sich auch eine so gelagerte Einschränkung auf analoge Motive und damit gleichermassen hinreichende und zulässige öffentliche Interessen stützen könnte (oben E. 3.5). Auch wurde bereits dargelegt, dass eine Differenzierung zwischen kleineren/leichteren und grösseren/schwereren Schiffen im Grundsatz sachlich durchaus gerechtfertigt (E. 3.3) und eine rechtsungleiche Behandlung in verschiedener Hinsicht nicht auszumachen ist (E. 3.8). Bei welchen Massen und Gewichten

die Grenzziehung im Einzelnen erfolgt, hängt – ebenso wie die Festlegung zeitlicher Schranken – in erster Linie von den örtlichen Verhältnissen in den einzelnen Häfen ab, wobei den zuständigen Behörden in dieser Hinsicht ein erheblicher Gestaltungsspielraum zuzugestehen ist. Nicht zwingend ist, dass die Begrenzung allein anhand technischer Parametern (Statik, Ausstattung und Abmessung der in Frage stehenden Liegeplätze und -anlagen) vorgenommen wird, zumal sich vorliegend – wie erwähnt – verschiedene Eingriffsmotive überlagern (Schutz der Anlagen, Sicherheit der Schiffe beim Stillliegen und Manövrieren, Minimierung von Nutzungskonflikten, Offenhaltung der Häfen für eine möglichst grosse Zahl von Benutzern, Gewährleistung der Benützbarkeit der Häfen auch für Mieter von Standplätzen, Wassertaxis, Fahrgastschiffe etc.). Auch eine hafenübergreifende Abstimmung der Verkehrsanordnungen im Sinn einer gewissen Harmonisierung oder Pauschalierung liegt bis zu einem gewissen Grad im Ermessen der anordnenden Behörden. Den Beschwerdeführern kann nicht gefolgt werden, wenn sie rügen, die Grenzziehung hinsichtlich Länge und Breite sowie Gewicht sei undifferenziert und willkürlich erfolgt. Vielmehr lässt sich bei den angefochtenen Verfügungen im Vergleich erkennen, dass die jeweiligen Beschränkungen nicht für alle Häfen gleich ausgestaltet wurden, sondern vielmehr unterschiedliche Begrenzungsgrössen und -masse gewählt wurden, was durchaus auf eine Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse schliessen lässt. So finden sich Häfen, in denen die Beschränkungen für Schiffe ab einer Maximallänge von 10 m (Horn [Ziff. I], Wollishofen [Ziff. II und VII], Steg Zürihorn) oder 15 m (Wollishofen [Ziff. VI]) gelten sollen, bei unterschiedlichen Maximalgewichten von 4 t (Horn), 5 t (Steg Zürihorn) oder 8 t (Wollishofen); in anderen Anlagen wird demgegenüber auf Längenmasse verzichtet und stattdessen eine Maximalbreite von 3 m vorgesehen (Enge, Riesbach, Schiffsanlage Bauschänzli). Schliesslich finden sich auch generelle Verbote des Stillliegens von Schiffen jeglicher Art und Grösse (Limmatschifffahrtssteg, sowie einzelne Stellen in den Häfen Horn [Ziff. II und III], Wollishofen [Ziff. I, III, IV, VIII und IX] und Enge [Ziff. II]). Die Ausführungen der Beschwerdeführer lassen die genannten Grenzwerte nicht als in Überschreitung des den anordnenden Behörden zustehenden Gestaltungsspielraum festgelegt bzw. die betreffenden Abgrenzungen als in ungerechtfertigter, sachlich unhaltbarer Weise vorgenommen erscheinen. Mit Blick auf die teils generellen Verbote und die für die meisten Hafenanlagen angeordneten maximalen Liegezeiten (von tagsüber zwei bzw. vier Stunden) lässt sich auch nicht einwenden, die Anordnungen richteten sich einzig und allein nur gegen grössere/schwerere Schiffe. Vielmehr werden davon auch kleinere und leichtere Schiffe betroffen, was die streitigen Anordnungen umso mehr als geeignet erscheinen lässt, um Nutzungskonflikte in der Benützung der Häfen im Allgemeinen und von Gastliegeplätzen im Besonderen zu entschärfen. Dass es im Übrigen auf die Anzahl grosser und/oder schwerer Schiffe auf dem Zürichsee im Hinblick auf die Eignung und Erforderlichkeit der Massnahme nicht entscheidend ankommt, wurde bereits zuvor festgehalten (oben E. 4.3), ebenso dass es sich beim Anliegen, öffentliche Hafenanlagen und Gastliegeplätze für eine möglichst grosse Zahl von Benutzern offenzuhalten und Nutzungskonflikten vorzubeugen bzw. solche zu entschärfen um ein haltbares Eingriffsmotiv handelt (oben E. 3.3).

#### **E. 5.4**

Die Beschwerdeführer wenden ein, grosse Schiffe würden durch die streitigen Anordnungen diskriminiert bzw. unverhältnismässig getroffen. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass grosse Schiffe dadurch nicht von der Nutzung des Zürcher Seebeckens schlechthin ausgeschlossen werden bzw. solches fortan allein nur noch grossen Schiffen mit

Standplatz in einem Zürcher Hafen vorbehalten wäre. Vielmehr richten sich die Einschränkungen bezüglich der Benützung der Gastliegeplätze in den öffentlichen Häfen an sämtliche Schiffe ab einer gewissen Grösse bzw. einem gewissen Gewicht, unabhängig davon, wo sie ihren festen Liegeplatz haben (vgl. dazu bereits oben E. 3.8). Sodann ist nicht nachvollziehbar, inwieweit die Ausübung des Bootssports mit grösseren Schiffen im unteren Seebecken dadurch generell infrage gestellt oder erheblich erschwert würde, dass ein Gastliegen in den dortigen Häfen nicht mehr möglich wäre, obgleich dieser Teil des Sees von derartigen Schiffen weiterhin uneingeschränkt befahren werden kann und auch ein kurzzeitiges Anhalten in den streitbetroffenen Häfen möglich bleibt. Der Mitbeteiligte weist denn auch ausdrücklich darauf hin, dass für die Beschwerdeführer weiterhin die Möglichkeit bestehe, mit ihrem Schiff in sämtliche städtischen Hafen- und Steganlagen einzufahren und für kürzere Zeit anzulegen, beispielsweise um Personen ein- und aussteigen zu lassen, frisches Wasser aufzufüllen, Treibstoff zu tanken, die Krananlage zu benützen oder den Fäkalientank absaugen zu lassen. Zudem ist ein Stillliegen im Zürcher Seebecken mit grossen Schiffen nicht generell ausgeschlossen: Abgesehen von der allgemeinen Möglichkeit, mit Schiffen ausserhalb der Häfen vor Anker zu gehen und mit Beibooten in den Hafen zu gelangen, lassen sich grössere Schiffe – soweit sie länger als 15 m und insofern selbst an den dafür vorgesehenen und weiterhin bestehenden grösseren Gastliegeplätzen im Hafen Wollishofen nicht zugelassen sind – etwa auch auf vorhandenen Plätzen gastgebender Segelclubs abstellen. Denkbar sind bei entsprechendem Bedarf im Einzelfall ausserdem auch die Erteilung von Ausnahmebewilligungen durch die Seepolizei oder die Zuteilung temporärer Standplätze durch die Hafenverwaltung. Die streitigen Anordnungen erweisen sich infolgedessen als durchaus massvoll und damit nicht als unverhältnismässig.

#### **E. 5.5**

Erweisen sich die angefochtenen Anordnungen demgemäss als recht- und verhältnismässig, besteht kein Anlass bzw. verbleibt im Rahmen der gerichtlichen Überprüfungsbefugnisse (oben E. 5.2) auch kein Raum, für eine teilweise Abänderung derselben im Sinn des Subeventualbegehrens der Beschwerdeführer.

#### **E. 6**

Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde der Beschwerdeführer 4 und 5 nicht einzutreten. Die Beschwerde der Beschwerdeführer 1–3 ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang gehen die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zulasten der Beschwerdeführer 1–3 je zu einem Viertel und der Beschwerdeführer 4 und 5 zu je einem Achtel, 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 Verfahren ohnehin zu erbringenden Aufwand überstieg (Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 51).

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