

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00425 vom 6. November 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-11-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00425

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00425 du 6 novembre 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00425 del 6 novembre 2014

Regeste

Naturschutzverordnung | Nichtunterschutzstellung von Wiesen im Rahmen einer Schutzverordnung Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ist in erster Linie das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjektes gegen das Interesse des Grundeigentümers an einer möglichst freien Nutzung seines Grundstückes abzuwägen (E. 2.4). Die erforderliche einzelfallbezogene Interessenabwägung setzt voraus, dass die Besonderheiten des von der Unterschutzstellung betroffenen Landwirtschaftsbetriebes, namentlich die Art seiner Bewirtschaftung, bekannt sind. Vorliegend ist unklar, wie sich beispielsweise eine Reduktion der düngbaren Fläche auf die Rentabilität des Betriebes auswirken würde. Aufgrund der Akten lässt sich ferner auch die von den Beschwerdeführenden aufgeworfene Frage, ob für die strittigen Flächen Zahlungen durch den Bund ausgerichtet werden, nicht beantworten (E. 4.2). Gutheissung und Rückweisung.

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerdegegnerin ersucht in verfahrensrechtlicher Hinsicht um Beiladung der Grundeigentümer und des Bewirtschafters der fraglichen Flächen. Da die Sache an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen ist, erübrigt sich eine Beiladung.

E. 2.1

Zwischen den Parteien ist strittig, ob zusätzlich zu den in der Schutzverordnung Turbenthal aufgezählten Objekten auch die "Magerwiesen westlich Ruppen" zu schützen sind und der Schutzzumfang der "Ried- und Trockenwiesen südlich Sitzberg" flächenmässig zu erweitern ist. Diese Flächen werden durch die Familie A bewirtschaftet.

E. 2.2

Art. 103 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 verpflichtet den Kanton und die Gemeinden dazu, für die Erhaltung und den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt zu sorgen. Zu den Naturschutzobjekten zählen unter anderem Lebensräume für seltene oder bedrohte Tier- und Pflanzenarten oder -gesellschaften, namentlich Feuchtgebiete, Ufervegetationen, Trockenstandorte, Magerwiesen, wertvolle Bäume und Baumbestände, Hecken, Feldgehölze, Öd- und Waldflächen (§ 13 Abs. 1 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 [KNHV] in Verbindung mit § 203 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). Der Schutz solcher Objekte erfolgt durch die in § 205 PBG aufgezählten Massnahmen. Soll – wie vorliegend – ein grösseres Gebiet unter Schutz gestellt werden, ist zum Instrument der Schutzverordnung gemäss § 205 lit. b PBG zu greifen (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., Zürich 2011, S. 216).

E. 2.3

Naturschutzmassnahmen tangieren die in Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) verankerte Eigentumsgarantie. Staatliche Beschränkungen des Eigentums sind nur dann zulässig, wenn sie auf einer genügend bestimmten, generell-abstrakten Grundlage beruhen, durch ein ausreichendes öffentliches Interesse gedeckt sind und das Prinzip der Verhältnismässigkeit wahren (Art. 36 Abs. 1–3 BV). Mit einem Eintrag der strittigen Flächen in der Schutzverordnung Turbenthal bestünde eine ausreichende Rechtsgrundlage für einen Eingriff in die Eigentumsgarantie. Der Schutz der Natur zählt gemäss Art. 78 BV und Art. 103 Abs. 1 KV zu den verfassungsrechtlich vorgesehenen Staatsaufgaben. Entsprechend wäre auch das öffentliche Interesse an der Unterschutzstellung zu bejahen.

E. 2.4

Es bleibt somit zu prüfen, ob eine Unterschutzstellung verhältnismässig im Sinn von Art. 36 Abs. 3 bzw. Art. 5 Abs. 2 BV wäre. Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interessen liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich in Anbetracht der Schwere des Eingriffs in private Interessen als zumutbar erweist (René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band 1, Bern 2012, Rz. 1743). Dabei ist in erster Linie das öffentliche Interesse an der Erhaltung eines Schutzobjekts gegen das Interesse des Grundeigentümers an einer möglichst freien Nutzung seines Grundstücks abzuwägen (Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 223).

E. 2.5

Die zur Diskussion stehenden Mager- bzw. Ried- und Trockenwiesen sind im "Grobkonzept Natur und Landschaft" als zu erhaltende und fördernde Flächen 1. Priorität aufgeführt. Weiter bilden sie Bestandteile des Entwurfs zur "Verordnung über den Schutz von Naturschutzgebieten mit überkommunaler Bedeutung im Turbenthal, Teil Süd". In der Folge verzichtete die Beschwerdegegnerin dann allerdings darauf, die Wiesen in die Schutzverordnung aufzunehmen. Aus welchen Überlegungen die Beschwerdegegnerin von einer Unterschutzstellung absah, geht aus den Erwägungen zur Schutzverordnung nicht hervor. Eine Begründung wurde erst in der Rekursantwort nachgereicht. Darin führte die Beschwerdegegnerin im Wesentlichen aus, aufgrund der ökologischen Bewirtschaftung des Betriebs durch die Familie A seien wertvolle Flächen mit einer reichhaltigen Flora entstanden. Der Landwirtschaftsbetrieb weise eine überdurchschnittlich grosse Fläche auf, die formell unter Schutz gestellt sei. Würden zusätzlich das Objekt Nr. 38 sowie der im Eigentum der Familie A befindliche Teil des Objekts Nr. 40 in die Schutzverordnung einbezogen, wären rund 4 Hektaren des heute 11,5 Hektaren umfassenden Betriebs unter Schutz gestellt. Im Interesse einer wirtschaftlichen Viehhaltung könne die düngbare Fläche nicht noch weiter reduziert werden. Der Regierungsrat folgte dieser Argumentation und wies den Rekurs mit der Begründung ab, die Unterschutzstellung einer prozentual derart grossen Fläche sei für einen Landwirtschaftsbetrieb offensichtlich unzumutbar.

E. 3.1

Gemäss § 2 Abs. 1 KNHV verfügt der Kanton Zürich über eine Fachstelle für Naturschutzfragen. Berührt ein Vorhaben oder Geschäft einer kantonalen Behörde Objekte des Naturschutzes, wird diese Fachstelle rechtzeitig zur Stellungnahme eingeladen (§ 2 Abs. 2 KNHV).

E. 3.2

Vorliegend ist unklar, ob die Fachstelle Naturschutz vor Erlass der Schutzverordnung angehört wurde und welche Empfehlung sie abgab. Dem Verwaltungsgericht wurden keine Unterlagen eingereicht, die ihren formell korrekten Einbezug ins Verfahren eindeutig dokumentieren. Bei den Akten befindet sich lediglich ein Gesprächsprotokoll, worin sich eine Vertreterin dieser Fachstelle gegenüber den Grundeigentümern für eine Unterschutzstellung aussprach. Demgegenüber werden in den Erwägungen zur Schutzverordnung und im vorinstanzlichen Entscheid weder die Fachstelle noch deren Beurteilung erwähnt.

E. 4.1

Das Gemeinwesen hat im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung eine einzelfallbezogene Interessenabwägung vorzunehmen. Dafür müssen die lokalen Verhältnisse bekannt sein. Bei einem potenziellen Naturschutzobjekt muss insbesondere klar sein, wie sein ökologischer Wert einzustufen ist. Dies setzt eine genaue Beschreibung und Würdigung durch eine fachkundige Person voraus. Vorliegend lassen sich aufgrund der Akten keine verlässlichen Aussagen zu den ökologischen Qualitäten der "Magerwiesen westlich Ruppen" sowie der "Ried- und Trockenwiesen südlich Sitzberg" machen. Bezeichnenderweise äussert sich denn auch keine der Vorinstanzen zu den in diesem Zusammenhang relevanten Kriterien wie etwa der Bodenbeschaffenheit oder der Flora und Fauna. Als Folge davon kann nicht überprüft werden, ob die Flächen allenfalls durch weniger weitgehende Massnahmen geschützt werden könnten. Der vorinstanzliche Entscheid lässt es vielmehr bei der nicht näher begründeten Feststellung bewenden, eine Unterschutzstellung von 4 Hektaren sei bei einem Betrieb mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von 11,5 Hektaren offensichtlich unzumutbar. Eine solche rein arithmetische Betrachtungsweise ist unzulässig. Sie trägt den örtlichen ökologischen Verhältnissen keine Rechnung, sondern macht den Schutz einzig von der Eigentumsordnung und damit einem letztlich in der Hand des Privaten liegenden Kriterium abhängig.

E. 4.2

Die erforderliche einzelfallbezogene Interessenabwägung setzt sodann voraus, dass die Besonderheiten des von der Unterschutzstellung betroffenen Landwirtschaftsbetriebs, namentlich die Art seiner Bewirtschaftung, bekannt sind. Vorliegend ist unklar, wie sich beispielsweise eine Reduktion der düngbaren Fläche auf die Rentabilität des Betriebs auswirken würde. Aufgrund der Akten lässt sich ferner auch die von den Beschwerdeführenden aufgeworfene Frage, ob für die strittigen Flächen Zahlungen durch den Bund ausgerichtet werden, nicht beantworten.

E. 4.3

Angesichts all dieser offenen Punkte ist die Sache an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Diese wird nach den erforderlichen Sachverhaltsabklärungen eine erneute Interessenabwägung vornehmen müssen.

E. 4.4

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die Rekursinstanz gemäss § 20 Abs. 1 VRG über volle Kognition verfügt. Der Regierungsrat hat den vorinstanzlichen Entscheid somit nicht nur in Bezug auf Ermessensmissbrauch bzw. -überschreitung und -unterschreitung, sondern auch hinsichtlich seiner Angemessenheit zu überprüfen. Die im Rekursentscheid verwendete Formulierung, wonach die Beschwerdegegnerin das ihr zustehende Ermessen "jedenfalls nicht überschritten" habe, erweist sich unter diesen

Umständen als zumindest missverständlich.

E. 5

Kann eine Rückweisung zu einer vollständigen Gutheissung des Antrages führen, gilt – besondere Umstände vorbehalten – die beschwerdeführende Person mit Blick auf die Kosten- und Entschädigungsfolgen gegenüber der Verwaltung als obsiegend (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 f.). Ausgangsgemäss sind somit die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG).

E. 6

Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor. Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2, 133 V 477 E. 4.2). Die vorliegende Rückweisung ist daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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