Urteilskopf

115 Ib 472

63. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 7. Dezember 1989 i.S. Rheinaubund gegen Gemeinde Ossingen, Gemeinde Thalheim an der Thur, Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Gewässerunterhaltsprojekt (Sanierung der Thur, zweite Unterhaltsetappe von der Steinegg bis Gütighausen); Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde; Legitimation (Art. 103 lit. c OG i.V.m. Art. 12 NHG und Art. 55 Abs. 1 USG); Wasserbaupolizeirecht, Art. 24 RPG, Art. 5-7 NHG, Umweltschutzrecht (Art. 9 USG, UVPV).

1. Die auf Wasserbaupolizeirecht, Art. 24 RPG, das NHG und Art. 9 USG gestützte Erteilung der Bewilligung für das Unterhaltsvorhaben gilt als Bundesaufgabe und stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar, gegen welche die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist (E. 1c).

2. Gestützt auf Art. 103 lit. c OG i.V.m. Art. 12 NHG ist der Rheinaubund als gesamtschweizerische Organisation insoweit beschwerdebefugt, als er Einwendungen erhebt, die mit den Interessen des Natur- und Heimatschutzes in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Darüber hinaus steht ihm die Beschwerdebefugnis auch gemäss Art. 55 Abs. 1 USG zu (E. 1d).

3. Die Frage, ob das Vorhaben eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG erfordert, kann offenbleiben; jedenfalls erweisen sich die Voraussetzungen hiefür als erfüllt (E. 2a-e). Umfassende Interessenabwägung in Berücksichtigung von Art. 6 NHG (E. 2e/dd).

4. Obligatorische Begutachtungspflicht gemäss Art. 7 NHG. Diese Bestimmung verlangt nicht, dass die Auffassung der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission in einem eigenen Papier festgehalten wird, sondern es muss genügen, dass die Kommission sich einer andern Begutachtung anschliesst oder ihre Auffassung anderweitig eindeutig zum Ausdruck bringt (E. 2e/cc).

5. UVP-Pflicht. Ob eine möglicherweise ins Gewicht fallende Umweltbelastung durch die vorzunehmenden umfangreichen Sanierungsarbeiten zum vornherein ausgeschlossen gewesen sei, lässt sich nicht sagen. Indes sind die umfassend erfolgten Abklärungen materiell als einer UVP ebenbürtig zu erachten, so dass die Frage offenbleiben kann, ob das Vorhaben auch im Lichte der in Ziff. 30.2 des Anhangs zur UVP festgelegten Kostengrenze von 10 Mio. Franken UVP-pflichtig ist (E. 3).

Regeste (fr):
Projet d'entretien d'un cours d'eau (assainissement de la Thur, deuxième étape de Steinegg à Gütighausen); recevabilité du recours de droit administratif; qualité pour recourir (art. 103 lit. c OJ en liaison avec l'art. 12 LPN et l'art. 55 al. 1 LPE); droit des constructions en milieu aquatique, art. 24 LAT, art. 5-7 LPN, droit de la protection de l'environnement (art. 9 LPE, OEIE).

1. L'octroi de l'autorisation, fondé sur le droit des constructions en milieu aquatique, l'art. 24 LAT, la LPN et l'art. 9 LPE, pour le projet d'entretien en question doit être considéré comme une tâche de la Confédération et constitue une décision au sens de l'art. 5 PA contre laquelle le recours de droit administratif est recevable (consid. 1c).

2. En tant qu'organisation d'importance nationale, le Rheinaubund a qualité pour recourir sur la base de l'art. 103 lit. c OJ en liaison avec l'art. 12 LPN, dans la mesure où il soulève des objections qui sont en relation directe avec les intérêts de la protection de la nature et du paysage. De plus, il a également qualité pour recourir en vertu de l'art. 55 al. 1 LPE (consid. 1d).

3. La question de savoir si le projet requiert une autorisation exceptionnelle selon l'art. 24 LAT peut rester indécise; les conditions en sont de toute façon remplies (consid. 2a-e). Large pesée des intérêts au regard de l'art 6 LPN (consid. 2e/dd).

4. Expertise obligatoire selon l'art. 7 LPN. Cette disposition n'exige pas que la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage consigne son point de vue sur son propre papier; l'exigence légale est tenue pour suffisamment respectée si la commission se rallie à une autre expertise ou fait connaître clairement son opinion de quelqu'autre façon (consid. 2e/cc).

5. Soumission à l'EIE. Le point de savoir s'il était d'emblée exclu d'envisager une éventuelle atteinte sensible à l'environnement du fait des importants travaux d'assainissement envisagés est incertain. Toutefois, les éclaircissements approfondis qui ont été apportés doivent être considérés comme équivalant matériellement à une EIE, de sorte qu'il n'y a pas lieu de se demander si le projet était soumis à une EIE également au regard de la limite de 10 millions de francs fixée au ch. 30.2 de l'Annexe à l'OEIE (consid. 3).

Regesto (it):
Progetto di manutenzione di un corso d'acqua (risanamento della Thur, seconda tappa da Steinegg a Gütighausen); ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo; legittimazione ricorsuale (art. 103 lett. c in relazione con l'art. 12 LPN e con l'art. 55 cpv. 1 LPA); diritto delle costruzioni idrauliche, art. 24 LPT, art. 5-7 LPN, diritto della protezione dell'ambiente (art. 9 LPA, OEIA).

1. Il rilascio, fondato sul diritto delle costruzioni idrauliche, sull'art. 24 LPT, sulla LPN e sull'art. 9 LPA, dell'autorizzazione per il progetto di manutenzione in questione va considerato come un compito della Confederazione e costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, impugnabile con ricorso di diritto amministrativo (consid. 1c).

2. Quale associazione d'importanza nazionale, il Rheinaubund è legittimato a ricorrere in base all'art. 103 lett. c OG in relazione con l'art. 12 LPN, nella misura in cui solleva censure direttamente connesse con gli interessi della protezione della natura e del paesaggio. È altresì legittimato a ricorrere in virtù dell'art. 55 cpv. 1 LPA (consid. 1d).

3. Può rimanere indeciso se il progetto esige anche un'autorizzazione eccezionale secondo l'art. 24 LPT; le condizioni per il rilascio di tale autorizzazione sono comunque adempiute (consid. 2a-e). Ampia ponderazione degli interessi, tenuto conto dell'art. 6 LPN (consid. 2e/dd).

4. Perizia obbligatoria ai sensi dell'art. 7 LPN. Tale disposizione non esige che la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio esprima il suo parere mediante un proprio documento; il requisito legale può essere considerato sufficientemente adempiuto se la commissione si associa ad altra perizia o rende nota chiaramente la propria opinione in altro modo (consid. 2e/cc).

5. Assoggettamento all'EIA. È incerto se potesse essere escluso a priori un notevole aggravio dell'ambiente dovuto agli estesi lavori di risanamento previsti. Nondimeno, gli accertamenti approfonditi effettuati devono essere considerati come sostanzialmente equivalenti a un EIA, di guisa che non occorre chiedersi se il progetto fosse da sottoporre a un EIA anche in virtù del limite di 10 milioni di franchi fissato nel n. 30.2 dell'Allegato dell'OEIA (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 474

BGE 115 Ib 472 S. 474

Der Kantonsrat des Kantons Zürich trat am 27. Oktober 1986 auf den Antrag des Regierungsrates, ein Gesamtprojekt zur Sanierung der Thur zu genehmigen und die entsprechenden Mittel unter Vorbehalt des obligatorischen Referendums zu genehmigen, nicht ein. Am 8. April 1987 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Zürich ein Detailprojekt für die Sanierung der Thur zwischen der Tüfenau und der Steinegg, wofür er gleichzeitig einen Kredit von Fr. 4,68 Mio. sprach. Ziel des Projektes war, die Gefahr der Überflutung für die an den Fluss angrenzenden Gebiete mittels Erhöhung der Abflusskapazität der Thur auf 1400 m3/s zu reduzieren. Der Regierungsrat führte aus, diese Abflusskapazität entspreche den Grundlagen der Korrektion des letzten Jahrhunderts. Zwei gegen diesen Genehmigungsentscheid erhobene staatsrechtliche Beschwerden wegen Verletzung des Stimmrechts wies das Bundesgericht am 9. Juni 1988 ab (s. ZBl 89/1988 S. 539 ff.).

BGE 115 Ib 472 S. 475

Nach Abschluss der ersten Unterhaltsetappe genehmigte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 2330 vom 27. Juli 1988 das Projekt der Direktion der öffentlichen Bauten über die zweite Unterhaltsetappe von der Steinegg bis Gütighausen und bewilligte für dessen Ausführung einen Bruttokredit von Fr. 3,8 Mio. Wie jenes der ersten Unterhaltsetappe, so basiert auch dieses Projekt für die zweite Etappe auf dem die Thursanierung betreffenden Auflageprojekt 1983 mit einer Abflusskapazität von 1400 m3/s. Neben der weitgehenden Wiederherstellung des ursprünglichen Flussprofils sieht das Detailprojekt auch verschiedene Revitalisierungsmassnahmen vor. Die Arbeiten sollen im wesentlichen die folgenden Vorkehren umfassen: - Baggerung der Flusssohle
- Unterfangen des bestehenden Uferschutzes in der Aussenkurve Steinegg - Erweiterung des Engpasses in der Kurve Steinegg auf der Innenseite - Abgetiefte und differenzierte Vorlandgestaltung am linken Ufer oberhalb der Steineggkurve mit Überschwemmungs- und Sukzessionsflächen - Ausbau einer Strecke mit Flachböschungen und niedrigen Buhnen am gegenüberliegenden Ufer - Entfernung der linksufrigen Pflästerung im Beton unterhalb der Brücke Gütighausen und Ersatz durch Blocksatz und Weidenstecklinge - Revitalisierung des Gruebhölzlibachs im Auenwald der Steinegg Für die Erweiterung des Engpasses in der Kurve Steinegg ist gemäss Regierungsratsbeschluss eine Dauerrodung von rund 3600 m2 und eine vorübergehende Rodung von rund 4200 m2 erforderlich. Von den voraussichtlichen Kosten von Fr. 3,8 Mio. sollen rund Fr. 1,05 Mio. der Revitalisierung der Thur dienen. Die vorgesehene Verlängerung der Thurbrücke Gütighausen wurde durch den Regierungsrat in eine separate Vorlage verwiesen. Am 9. August 1988 stellte die Staatskanzlei des Kantons Zürich den Regierungsratsbeschluss auf Ersuchen hin dem Rheinaubund zu. Gemäss dessen Statuten handelt es sich hierbei um einen Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB mit Sitz in Schaffhausen. Nach § 2 der Statuten bezweckt der Rheinaubund "die Förderung des Natur- und Heimatschutzes in allen Bereichen öffentlicher Tätigkeit und den Schutz des Menschen vor Zivilisationsschäden. Zur Verfolgung dieser Ziele kann er alle geeigneten Massnahmen ergreifen und mit anderen Organisationen zusammenarbeiten."
Mit Eingabe vom 31. August 1988 erhob der Rheinaubund Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, mit der er beantragte, der Beschluss vom 27. Juli 1988 sei aufzuheben und

BGE 115 Ib 472 S. 476

der Regierungsrat anzuweisen, vorgängig der Projektgenehmigung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen und die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) zu prüfen. Am 14. September 1988 erhob der Rheinaubund ebenfalls gegen den in ein gesondertes Verfahren gewiesenen. am 10. August 1988 ergangenen Regierungsratsbeschluss betreffend die Verlängerung der Thurbrücke Gütighausen Beschwerde an

das kantonale Verwaltungsgericht. Er beantragte, dieser Beschluss sei aufzuheben und der Regierungsrat anzuweisen, den für diese Verlängerung erforderlichen Kredit erst und nur dann zu bewilligen, wenn das Projekt für den Thurunterhalt zwischen der Steinegg und Gütighausen definitiv genehmigt sei und eine Verlängerung der Brücke sich dennoch als unumgänglich erweisen sollte.
Mit Entscheid vom 16. Dezember 1988 vereinigte das Verwaltungsgericht die beiden Verfahren und wies die Beschwerden ab. Es bejahte die Beschwerdebefugnis des Rheinaubundes und erwog zu den materiellen Rügen im wesentlichen, die Thur sei keiner Bauzone zugewiesen, weshalb die dort projektierten baulichen Vorkehren entgegen der Meinung des Regierungsrates nur nach Massgabe von Art. 24 RPG bewilligt werden könnten. Im weiteren führte es aus, die projektierten Massnahmen erschöpften sich darin, im Sinne von Art. 24 Abs. 2 RPG Bauten und Anlagen zu erneuern, teilweise zu ändern oder wiederaufzubauen. Anwendbar sei damit § 357 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG). Obwohl der Regierungsrat zwar weder Art. 24 Abs. 2 RPG noch § 375 Abs. 3 PBG ausdrücklich erwähnt habe, habe er sich doch materiell mit diesen Bestimmungen auseinandergesetzt: § 4 des kantonalen Gesetzes über die Gewässer vom 15. Dezember 1901 in der Fassung vom 2. Juli 1967 (Wassergesetz, WG) entspreche den Planungszielen und -grundsätzen von Art. 1 Abs. 2 lit. a bzw. Art. 3 Abs. 2 lit. c/d und Abs. 4 lit. c RPG, welche den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und Landschaft, die Freihaltung von See- und Flussufern, die Bewahrung naturnaher Landschaften und Erholungsräume sowie eine Gestaltung öffentlicher oder im öffentlichen Interesse liegender Bauten und Anlagen verlangten. Das federführende Amt für Gewässerschutz und Wasserbau habe die Mitberichte des Amtes für Raumplanung, des Oberforstamtes, der kantonalen Fischerei- und Jagdverwaltung sowie des



Meliorations- und Vermessungsamtes einlässlich gewürdigt und sei deren Forderungen soweit gefolgt, wie dies in sorgfältiger Abwägung gegenüber den wasserbaupolizeilichen Interessen zu vertreten gewesen sei. Gesamthaft betrachtet erschienen die umstrittenen Erneuerungs- und Änderungsvorhaben zum Thurunterhalt als mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung im Sinne von Art. 24 Abs. 2 RPG durchaus vereinbar. Dem Regierungsrat könne nicht vorgeworfen werden, er habe die durch § 238 Abs. 2 PBG gebotene besondere Rücksicht auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes vermissen lassen. Dass der Regierungsrat Art. 16 Abs. 2 der Verordnung zum RPG (RPV, in der Fassung vom 26. März 1986 (SR 700.1)) unbeachtet gelassen habe, wonach die Kantone die gemäss Art. 24 RPG erteilten Ausnahmebewilligungen im kantonalen Publikationsorgan gesondert anzuzeigen hätten, habe den Rheinaubund nicht gehindert, rechtzeitig Beschwerde zu erheben. Dieser sei somit durch den Verfahrensmangel nicht beschwert worden. In bezug auf die Frage, ob für das vorliegende Projekt eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen sei, gelangte das Verwaltungsgericht zum Schluss, Ziff. 30.2 des Anhangs zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011) vom 19. Oktober 1988 erfasse entsprechend der im Wasserbau gebräuchlichen Unterscheidung zwischen Gewässerkorrektionen und -unterhalt offenkundig nur erstmalige bauliche Massnahmen, nicht aber blosse Unterhaltsarbeiten an bestehenden Anlagen. Bei den vorgesehenen Massnahmen an der Thur handle es sich indessen teils um normalen Unterhalt, teils um grössere Wiederherstellungsarbeiten, wie sie als "ausserordentlicher Unterhalt" insbesondere nach Unwettern - hier dem Hochwasser mit Überschwemmungen im Jahre 1978 - notwendig seien. Unterliege das Projekt bereits aus diesem Grunde nicht einer UVP, so könne die Frage offenbleiben, ob der gemäss Ziff. 30.2 des Anhangs zur UVPV geforderte Kostenvoranschlag von mehr als 10 Mio. Franken allein auf die in Frage stehende Etappe oder auf das umfassende Gesamtprojekt der Thursanierung zu beziehen sei. Schliesslich lasse sich auch in unmittelbarer Anwendung von Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR-814.01) nicht sagen, das streitige Flussbauprojekt und die Verlängerung der bestehenden Brücke könnten "die Umwelt erheblich belasten".

BGE 115 Ib 472 S. 478

Hiergegen führt der Rheinaubund mit Eingabe vom 6. Februar 1989 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Dieses weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. c) Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich stützt sich u.a. auf Art. 24 RPG und in diesem Zusammenhang auf das NHG, zudem auf Art. 9 USG; er hat ein Vorhaben zum Gegenstand, das einerseits der Wasserbaupolizeigesetzgebung untersteht und anderseits ein gemäss Bundesinventar der Landschaften und Denkmäler (BLN) zu schützendes Objekt betrifft. Daher gilt die Erteilung der Bewilligung für das fragliche Vorhaben als Bundesaufgabe (s. Art. 24bis Abs. 2 lit. b BV und Bundesgesetz über die Wasserbaupolizei vom 22. Juni 1877, SR 721.10, ferner Art. 24sexies Abs. 2 BV und Art. 2 lit. c NHG ("Gewässerkorrektionen"), zudem mit Bezug auf Art. 24 RPG BGE 112 Ib 70 ff. und nachf. lit. d/bb). Insoweit ist der Entscheid der letzten kantonalen Instanz somit in Anwendung öffentlichen Rechtes des Bundes ergangen und handelt es sich dabei um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG bzw. Art. 97 OG. Soweit die Anwendung der vom Beschwerdeführer als verletzt gerügten Bestimmung des Art. 24 RPG in Frage steht, ergibt sich die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht aus Art. 34 Abs. 1 RPG (BGE 114 Ib 132 E. 2 und 268 ff. (nicht publ. E. 1), BGE 112 Ib 96 und 156 E. 1a), dies unabhängig davon, ob das Verwaltungsgericht seinen Entscheid zu Recht auf Art. 24 RPG abgestützt hat oder nicht. Soweit die übrige genannte Bundesgesetzgebung und dabei insbesondere auch Art. 9 USG in Frage steht, ist eine Weiterziehungsmöglichkeit an eine eidgenössische Verwaltungsinstanz nicht vorgesehen (Art. 98 lit. b-f OG), wie auch ein Ausschlussgrund gemäss Art. 99-102 OG nicht vorliegt. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit darauf bezogen gemäss Art. 98 lit. g OG zulässig (s. in diesem Zusammenhang - namentlich betreffend die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit eine Verletzung des Umweltschutzrechtes des Bundes zu beurteilen ist - BGE 115 Ib 344 E. 1, 350 ff. E. 1 und 385 ff. E. 1, zudem BGE 114 Ib 216 E. 1b und 347 ff. E. 1, BGE 113 Ib 381 f. E. 2 und 397 f. E. 1b, je mit Hinweisen). d) Der Beschwerdeführer rügt einerseits Art. 24 RPG und damit einhergehend Bestimmungen des NHG und anderseits Art. 9

BGE 115 Ib 472 S. 479

USG als verletzt. Ob er zu diesen Rügen legitimiert ist, ist für beide Vorbringen gesondert zu prüfen (vgl. etwa das soeben erwähnte Urteil BGE 115 Ib 350 ff. E. 1, zudem BGE 115 Ib 335 ff. und BGE 99 Ib 98; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 153). aa) Die Legitimationsvoraussetzungen für eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 34 RPG richten sich nach Art. 103 OG. Demzufolge ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde u.a. berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 103 lit. a OG). Der Beschwerdeführer legt diese besondere Betroffenheit nicht dar, und sie ist auch nicht ersichtlich. Seine Beschwerdebefugnis allein gestützt auf Art. 34 RPG in Verbindung mit Art. 103 lit. a OG ist somit zu verneinen. bb) Indessen steht gemäss Art. 103 lit. c OG in Verbindung mit Art. 12 NHG - soweit gegen kantonale Verfügungen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist - das Beschwerderecht auch den gesamtschweizerischen Vereinigungen zu, die sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zwecken widmen. Die Legitimation ist jedoch auf den Schutz der Interessen des Natur- und Heimatschutzes begrenzt und erfasst nicht auch die Wahrung anderer öffentlicher Interessen (BGE 109 Ib 342 f.). Das Bundesgericht hat wiederholt erkannt, dass der Rheinaubund als gesamtschweizerische Vereinigung im Sinne von Art.

12 NHG anzuerkennen ist (vgl. BGE (Teilurteil) vom 16. September 1987 in ZBl 89/1988 S. 273 ff., 110 Ib 161 E. 2, BGE 98 Ib 125). Voraussetzung zur Beschwerdebefugnis gesamtschweizerischer Organisationen gemäss Art. 12 NHG ist indessen, dass die in Frage stehende kantonale Verfügung im Sinne von Art. 24sexies Abs. 2 BV und Art. 2 NHG in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen ist. Das Bundesgericht hat im Entscheid BGE 112 Ib 70 ff. festgestellt, zwar sei die Raumplanung als solche in ihrem Wesen Sache der Kantone und könne daher nicht als Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG angesehen werden. Eine besondere Betrachtung dränge sich jedoch hinsichtlich der Anwendung von Art. 24 RPG auf: In der Handhabung dieser Bestimmung sei dann die Erfüllung einer Bundesaufgabe zu erblicken, wenn geltend gemacht werde, eine auf sie gestützte Baubewilligung verstosse gegen die nach Art. 24sexies BV und nach den Vorschriften des NHG notwendige Rücksichtnahme auf Natur und Heimat. Diese Betrachtungsweise dränge sich namentlich dann auf, wenn

BGE 115 Ib 472 S. 480

das streitige Bauvorhaben ausserhalb des Baugebietes in einer Landschaft verwirklicht werden solle, die in einem Inventar des Bundes aufgeführt sei und unter dem Schutz von Art. 5 und 6 NHG stehe. In derartigen Fällen handle es sich nach dem Zweck und dem Wortlaut von Art. 12 NHG bei der Bewilligung gemäss Art. 24 RPG um eine solche im Sinne von Art. 2 lit. b NHG. Die Beschwerdebefugnis der gesamtschweizerischen Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes sei daher in diesen Fällen zu bejahen (BGE 112 Ib 72 ff. E. 3 und 4). Diesen Kriterien entspricht die vorliegende Sache. Hinzu kommt, dass das zur Diskussion stehende Vorhaben - wie erwähnt - auch aus der Sicht der Wasserbaupolizeigesetzgebung eine Bundesaufgabe betrifft (Art. 2 lit. c NHG). Dieses Vorhaben könnte ein gemäss BLN zu schützendes Objekt beeinträchtigen; der Thurlauf zwischen der Steinegg und Gütighausen gehört zum Gebiet gemäss BLN-Objekt Nr. 1403 (”Glaziallandschaft zwischen Thur und Rhein mit Nussbaumer Seen und Andelfinger Seenplatte”, s. Verordnung über das BLN und Anhang dazu (VBLN, SR 451.11)), womit es unter dem Schutz von Art. 5 und 6 NHG steht. Der Rheinaubund ist demnach insoweit beschwerdebefugt, als er Einwendungen erhebt, die mit den Interessen des Natur- und Heimatschutzes in unmittelbarem Zusammenhang stehen (s. BGE 114 Ib 84 E. 1b, 268 ff. E. 2b sowie nicht publ. E. 1b von BGE 114 Ib 312 ff., BGE 112 Ib 76, BGE vom 29. September 1978 in ZBl 80/1979 S. 27, BGE 100 Ib 452). cc) Darüber hinaus ist der Beschwerdeführer auch gemäss Art. 55 Abs. 1 USG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert, sind doch die Voraussetzungen im Sinne dieser Bestimmung beim Rheinaubund fraglos erfüllt (vgl. in diesem Zusammenhang BGE 112 Ib 548 E. 1b, zudem BGE 115 Ib 335 ff.). Unbeachtlich ist, dass der Bundesrat eine Liste der gemäss Art. 55 Abs. 2 USG beschwerdeberechtigten Organisationen noch nicht erstellt hat. Dieser Liste kommt keine konstitutive, sondern lediglich deklaratorische Wirkung zu (BGE 112 Ib 548 E. 1b mit Hinweisen). dd) Dagegen ist der Beschwerdeführer durch die im bisherigen Verfahren angeblich versäumte Publikation der Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 16 Abs. 2 RPV nicht beschwert, hat er doch daraus keinen Rechtsnachteil erlitten. Er hat rechtzeitig von der bewilligten Ausnahme Kenntnis erhalten und die zulässigen Rechtsmittel eingereicht.

2. a) Der Beschwerdeführer macht geltend, das Verwaltungsgericht sei fälschlicherweise davon ausgegangen, die geplanten

BGE 115 Ib 472 S. 481

Vorkehren seien unter dem Titel von Art. 24 Abs. 2 RPG bewilligungsfähig. Die Erstellung eines neuen Hartverbaus entlang dem linken Thurufer, die Erstellung von Buhnen, der Vorlandabtrag und die geplanten Aufschüttungen könnten weder als Erneuerung noch als Wiederaufbau qualifiziert werden, sondern seien gesamt-

haft nach Art. 24 Abs. 1 RPG zu beurteilen. Da einer Gefährdung von Menschen durch Objektschutzmassnahmen begegnet werden könne, seien die geplanten Massnahmen indessen nicht erforderlich und damit nicht absolut standortgebunden. Damit macht der Beschwerdeführer sinngemäss geltend, die geplanten Bauten könnten weder gestützt auf Art. 24 Abs. 1 noch gestützt auf Art. 24 Abs. 2 RPG bewilligt werden. b) Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, die Thur selber sei im betroffenen Abschnitt keiner Nutzungszone zugewiesen, und die beidseitigen Ufergebiete befänden sich, soweit nicht mit Wald bestockt, je zu einem schmalen Uferstreifen in der kantonalen Freihaltezone im Sinne von § 39 PBG und anschliessend in der Landwirtschaftszone gemäss § 36 PBG. Im übrigen hat das Verwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass die geplanten Massnahmen bereits bei einer Einzelbetrachtung kaum als zonenkonform anerkannt werden könnten, dass sie indessen aufgrund ihres engen sachlichen und örtlichen Zusammenhanges ohnehin einheitlich unter dem Gesichtswinkel vom Art. 24 RPG zu prüfen seien (EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, N. 7 zu Art. 22). Insgesamt sei festzustellen, dass Art. 24 Abs. 2 RPG den vorgesehenen Thurunterhalt erlaube. Demgegenüber erachten das Bundesamt für Wasserwirtschaft (BWW) und die kantonale Baudirektion das eidgenössische RPG als nicht anwendbar; sie halten dafür, beim Bundesgesetz über die Wasserbaupolizei und beim kantonalen Wassergesetz handle es sich um Sonderordnungen. Damit stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen den gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Wasserbaupolizei, welche raumwirksame Tätigkeiten ordnen, und dem eidgenössischen RPG. Wie das Bundesgericht schon wiederholt erkannt hat, müssen die verschiedenen Gesetzgebungen miteinander koordiniert angewendet werden (s. BGE 114 Ib 227 E. 5, BGE 112 Ib 424 ff., mit weiteren Hinweisen). Das RPG hat nicht einfach zu weichen. Die Frage lautet vielmehr, ob das wasserbauliche Sonderrecht eine entsprechende besondere Regelung enthalte.
Längs des betreffenden Flusslaufes erstreckt sich teilweise eine kantonale Freihaltezone und teilweise eine kantonale Landwirtschaftszone.

BGE 115 Ib 472 S. 482

Ob Flussverbauungen hier zonengemäss sind, ist fraglich. Doch kann dies und die Notwendigkeit der Anwendung von Art. 24 RPG offengelassen werden. Aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt sich, dass die Voraussetzungen gemäss dieser Bestimmung jedenfalls erfüllt sind, der Bewilligung des Vorhabens insbesondere auch eine - ebenfalls nach § 4 WG nötige - umfassende Interessenabwägung zugrunde liegt, bei der alle wesentlichen Gesichtspunkte, namentlich diejenigen des NHG und der Forst- und Fischereigesetzgebung, koordiniert berücksichtigt wurden und die damit auch die Frage einbezog, ob der gemäss dem behördenverbindlichen kantonalen Gesamtplan mit Bezug auf das betroffene Landwirtschaftsgebiet vorgesehenen Erholungsattraktivität Rechnung getragen werde. c) Gemäss Art. 24 Abs. 2 RPG kann das kantonale Recht gestatten, Bauten und Anlagen zu erneuern, teilweise zu ändern oder wiederaufzubauen, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist. Der Kanton Zürich hat von dieser Kompetenz mit Erlass des im Wortlaut mit Art. 24 Abs. 2 RPG identischen § 357 Abs. 3 PBG Gebrauch gemacht und damit den ihm durch das Bundesrecht eingeräumten Gesetzgebungsspielraum voll ausgeschöpft. Mit dem Beschwerdeführer ist festzustellen, dass die geplanten Bauten weder dem Tatbestand des Wiederaufbaus noch demjenigen der blossen Erneuerung Zugeordnet werden können, sondern höchstens vom Tatbestand der teilweisen Änderung erfasst werden. In Anbetracht der wörtlichen Übereinstimmung von Art. 24 Abs. 2 RPG und § 357 Abs. 3 PBG kann im folgenden auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Begriff der teilweisen Änderung abgestellt werden, der bundesrechtlicher Natur ist (vgl. BGE 113 Ib 224 E. 5 und 305 f. E. 3b, BGE 112 Ib 97 E. 3, mit weiteren Hinweisen). Als teilweise Änderung werden sowohl Umbauten, Anbauten und Erweiterungen wie auch teilweise Zweckänderungen verstanden. Letztere scheiden hier zum vornherein aus, da Flussverbauungen grundsätzlich bezwecken, Überschwemmungen zu verhindern. Dieser Zweck soll durch die geplanten Bauten nicht geändert, sondern vielmehr bestätigt werden. Bauliche Änderungen gelten dann als teilweise, wenn sie Umfang und Erscheinung, also die Identität des Bauwerkes, in den wesentlichen Zügen wahren. Verlangt wird nicht eine völlige Übereinstimmung der neuen mit der vorbestehenden Anlage; vielmehr lässt das Bundesgericht eine Wesensgleichheit genügen (BGE 113 Ib 306, BGE 108 Ib 55). Ob die geplanten Vorkehren die so verstandene

Identität der Thur wahren, ist an deren heutigem und für die Zeit nach Durchführung der Arbeiten zu erwartendem Erscheinungsbild zu werten. Ein Fluss wird vorab durch seine Breite und sein Gefälle, durch die topographische Lage sowie durch Art, Befestigung und Bewuchs der Ufer charakterisiert. Die Thur wurde vor ungefähr 100 Jahren korrigiert. Seither weisen die Ufer gemäss den unwidersprochenen Ausführungen der Direktion der öffentlichen Bauten grösstenteils einen sogenannten Mischverbau auf, der aus Betonplatten und -blöcken sowie aus Weiden besteht. Ein Grossteil dieser Platten und Blöcke soll nun entfernt und durch Natursteine ersetzt werden. Die um einen Meter abgesenkten Vorländer sollen als Sukzessionsflächen und Naturwiesen ausgebildet und die neuen Ufersicherungen wiederum von einem Weidensaum begleitet werden. Mit dem beim Vorlandabtrag gewonnenen Material sollen Flachschüttungen errichtet werden. Ferner sollen Buhnen erstellt werden, und schliesslich ist eine Revitalisierung des Gruebhölzlibaches vorgesehen. Diese geplanten Arbeiten werden im dadurch betroffenen Abschnitt zumindest vorübergehend zu einem veränderten Erscheinungsbild der Thur führen. Dies allein reicht jedoch nicht aus, der Anlage nach Vollendung der Sanierungsmassnahmen die Identität mit dem heutigen Zustand abzusprechen. Von Bedeutung ist, dass vorab zwar der Bauvorgang, nicht aber der "Betrieb" der gesamten Anlage nach Abschluss der Bauarbeiten zu einem erheblichen Eingriff in die Natur führen dürfte (s. in diesem Zusammenhang nachf. lit. e/dd); gestützt auf die Mitberichte der verschiedenen Fachstellen kann angenommen werden, dass die Eingriffe in die Uferlandschaft innert kürzerer Zeit vernarben werden. Nach wie vor wird die Thur als korrigiertes Gewässer mit künstlich angelegten Ufern und einer bewachsenen bzw. bewaldeten Uferlandschaft in Erscheinung treten. Hieran werden auch die geplanten Buhnen nichts Wesentliches ändern. Es ist sogar zu erwarten, dass das Gebiet durch die geplante Revitalisierung des Gruebhölzlibaches und durch die durch die Buhnen entstehenden Widerwasser an ökologischem Wert gewinnen wird. Die Thur wird nach Vollendung der Arbeiten auch nicht grundsätzlich mehr Wasser führen als heute. Vielmehr wird sie durch die vorgesehenen Bauten lediglich in der Lage sein, die zugeführten Wassermengen auch in Ausnahmesituationen abzuleiten. Von einem Wechsel der Identität kann deshalb nicht gesprochen werden. Demnach kann die Gegenstand des Verfahrens bildende Sanierung - vorbehältlich einer günstigen Interessenabwägung (s. nachf.



lit. e) - unter dem Titel von Art. 24 Abs. 2 RPG bzw. § 357 Abs. 3 PBG als bewilligungsfähig erachtet werden. Dieses Ergebnis steht auch in Einklang mit den Bestimmungen des Wassergesetzes des Kantons Zürich: Aus § 6 WG ergibt sich, dass die Thur als "korrigiertes Gewässer" gilt. Arbeiten an der Thur werden daher vom Wassergesetz grundsätzlich als Unterhaltsarbeiten betrachtet (§ 14 WG), dies zumindest so lange, als nicht das Flussbett wesentlich verändert oder gar umgelegt wird. Derart massive Eingriffe sind jedoch klarerweise nicht vorgesehen. d) Aber auch wenn Art. 24 Abs. 2 RPG angesichts des Umfangs der vorzunehmenden baulichen Vorkehren nicht Anwendung finden könnte, so könnte eine Beurteilung nach Massgabe von Art. 24 Abs. 1 RPG (wiederum vorbehältlich einer günstigen Interessenabwägung, nachf. lit. e) nicht zur Bewilligungsunfähigkeit der geplanten Sanierungsmassnahmen führen, falls Art. 24 RPG überhaupt berücksichtigt werden müsste (oben lit. b). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist die Standortgebundenheit des Vorhabens zu bejahen. Er übersieht, dass die bundesgerichtliche Rechtsprechung eine absolute Standortgebundenheit in dem Sinne, dass eine Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzone nur zulässig sein soll, wenn überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt, nicht verlangt. Vielmehr genügt es, dass besonders gewichtige Gründe vorliegen, die den Standort als durch Zweckbestimmung der Baute oder Anlage objektiv bedingt und gegenüber andern Standorten als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen (BGE 112 Ib 48 f. E. 5a). Als solcher gewichtiger Grund ist die sich aus dem kantonalen Wassergesetz ergebende Pflicht der zuständigen Zürcher Behörden zu verstehen, Massnahmen gegen drohende Hochwasser zu ergreifen. Das kantonale Wassergesetz stammt aus

dem Jahre 1901. Zwar sind in § 4 WG (in der Fassung vom 2. Juli 1967) Grundsätze enthalten, wonach bei der Ausführung von Gewässerkorrektionen und anderen Bauten in und an Gewässern u.a. dem Schutze der Natur und der Landschaft Rechnung zu tragen ist. Diese Grundsätze vermögen indessen nicht zu verbergen, dass das kantonale Wassergesetz nach wie vor dem traditionellen Gedanken der Wasserbaupolizei verbunden ist, der in erster Linie den Schutz vor Überschwemmungen, Uferbrüchen und Versumpfung beinhaltet (vgl. § 17 WG; s. auch FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 245). Nach der Grundkonzeption des Wassergesetzes soll dies vorab durch bauliche Massnahmen in und an Gewässern geschehen. Es unterscheidet sich damit wesentlich



von neueren Wasserbaupolizeierlassen, welche vermehrt auf die Belange der Natur Rücksicht nehmen und unter Umständen im Interesse einer unverbauten Landschaft selbst die Überschwemmung von Kulturland in Kauf nehmen (vgl. etwa das Wasserbaugesetz des Kantons Bern vom 14. Februar 1989, das in Art. 7 ausdrücklich die Möglichkeit begründet, die Gefährdung von Sachwerten in Kauf zu nehmen). Das Zürcher Wassergesetz bietet demgegenüber keine gesetzliche Grundlage, an Fliessgewässer angrenzendes Kulturland mittels der vom Beschwerdeführer geforderten Beschränkung der Gefahrenabwehr auf bestimmte Objekte bewusst der Überschwemmungsgefahr preiszugeben. Vielmehr sind Bauten und Anlagen, die vor Überschwemmungen schützen sollen, aufgrund des geltenden Wassergesetzes im bzw. unmittelbar am entsprechenden Flusslauf zu errichten. Diese Pflicht lässt die geplanten Anlagen gegenüber andern denkbaren Standorten nicht nur als erheblich vorteilhafter, sondern als gesetzlich geboten erscheinen. Diese sind daher als positiv standortgebunden zu erachten. Was Fragen anbelangt, welche die Standortwahl eines grundsätzlich standortgebundenen Werkes an sich betreffen, so sind diese - was der Beschwerdeführer übersieht - im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG und nicht in Anwendung von lit. a dieser Bestimmung zu beurteilen (s. BGE 112 Ib 30 ff. und 121 ff. E. 4, zudem nicht publ. E. 4b des auszugsweise im Infoheft RP 4/88 wiedergegebenen Urteils vom 29. Juni 1987).

e) Der Beschwerdeführer macht geltend, das Verwaltungsgericht sei fälschlicherweise davon ausgegangen, der Regierungsrat habe der Sache nach die nach Art. 24 RPG erforderliche Interessenabwägung vorgenommen, indem das federführende Amt für Gewässerschutz und Wasserbau die Mitberichte der verschiedenen kantonalen Ämter einlässlich gewürdigt habe. Diese Feststellung des Verwaltungsgerichtes sei insofern offensichtlich unrichtig (Art. 105 Abs. 2 OG), als nicht berücksichtigt worden sei, dass der fragliche Thurabschnitt in einem in das BLN aufgenommenen Gebiet liege und zu Unrecht keine obligatorische Begutachtung durch die Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK; Art. 7 NHG) erfolgt sei. Zudem sei ausser acht gelassen worden, dass weite Teile des betroffenen Gebietes gemäss Richtplan des Kantons Zürich im sogenannten "Landwirtschaftsgebiet mit erhöhter Erholungsattraktivität" lägen. Gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes entfalte diese richtplanerische



Bezeichnung eines Gebietes ihre Wirkungen unmittelbar und ohne dass es dazu noch einer entsprechenden Festsetzung in der Nutzungsplanung bedürfte (ZBl 86/1985 S. 269 f.). aa) Eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 Abs. 2 RPG kann nur erteilt werden, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist. Es sind all jene Anliegen der Raumplanung zu berücksichtigen, die für den Fall eine Aussage enthalten (EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, N. 47 zu Art. 24). Dabei ist mithin zu prüfen, ob dem Projekt, das auf der staatlichen Pflicht zur polizeilichen Gefahrenabwehr beruht, Interessen des Natur- und Heimatschutzes entgegenstehen. Hierbei handelt es sich um wichtige Anliegen im Sinne von Art. 24 Abs. 2 RPG, sollen doch

mit Massnahmen der Raumplanung die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft geschützt werden (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG), wie auch naturnahe Landschaften geschont werden und erhalten bleiben sollen (Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG). Wie bei Art. 24 Abs. 2 RPG, so sind diese Anliegen ebenfalls im Rahmen der umfassenden Interessenabwägung zu berücksichtigen, die nach Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG (s. BGE 112 Ib 120 ff. und EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, N. 26 f. zu Art. 24), aber auch nach § 4 WG zu erfolgen hat. Nach heute ausdrücklicher Vorschrift (Art. 3 Abs. 1 RPV in der Fassung vom 2. Oktober 1989, AS 1989 S. 1985 ff.) haben die Behörden, denen bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zustehen, alle berührten Interessen zu ermitteln, diese einzeln zu beurteilen und dabei besonders die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen zu berücksichtigen sowie den Interessen aufgrund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend Rechnung zu tragen; diese Interessenabwägung ist in der Begründung darzulegen (Art. 3 Abs. 2 RPV 1989).
Lenkenden Massstab der vorzunehmenden umfassenden Interessenabwägung bilden nach den vorstehenden Ausführungen hauptsächlich die Anforderungen des NHG sowie die Planungsziele und Grundsätze des eidgenössischen RPG (Art. 1 und 3 RPG, s. etwa BGE 112 Ib 33 f. und 123 ff.). Soweit das positive Verfassungs- und Gesetzesrecht einzelne Aspekte der allgemeinen Interessenabwägung konkret regelt, sind die Bauvorhaben im Bewilligungsvorhaben vorweg nach diesen Sondernormen zu prüfen (BGE 112 Ib 123 f. E. 4b). Dementsprechend sind die Vorschriften



des Wasserbaurechtes wie auch des NHG anzuwenden (BGE 114 Ib 268 ff. E. 3b und 4). bb) Die vorgesehenen Massnahmen zur Sanierung der Thur basieren im wesentlichen auf dem Auflageprojekt 1983. Eigentliche Grundlage für die Projektgenehmigung durch den Regierungsrat bildet indessen der technische Bericht der Direktion für öffentliche Bauten vom April 1988. Das Verwaltungsgericht hat ausgeführt, die Mitberichte des kantonalen Amtes für Raumplanung, des Oberforstamtes, der kantonalen Fischerei- und Jagdverwaltung sowie des Meliorations- und Vermessungsamtes seien durch das Amt für Gewässerschutz und Wasserbau einlässlich gewürdigt und in ihren Forderungen soweit befolgt worden, als dies in sorgfältiger Abwägung gegenüber den wasserbaupolizeilichen Interessen zu vertreten gewesen sei. Der Beschwerdeführer macht nicht im einzelnen geltend, inwiefern diese Berichte unkorrekt verwertet oder gewürdigt worden seien. Jedoch hält er mit Blick auf Art. 105 Abs. 2 OG dafür, die erfolgte Interessenabwägung sei offensichtlich unvollständig durchgeführt worden. Richtig ist, dass aus dem Regierungsratsentscheid nicht ersichtlich ist, wie weit die Abwägung ging. Dies ist aber verständlich, war er doch nicht als Rechtsmittelentscheid gedacht (der Regierungsrat ging davon aus, dass sein Entscheid nicht weiterziehbar sei). Immerhin lagen dem Regierungsrat aber die eingeholten Mitberichte der verschiedenen Fachstellen vor. Er ordnete auch ausdrücklich an, dass deren Schlussfolgerungen bei der Ausführung des Projektes mitzuberücksichtigen seien. Vor Verwaltungsgericht verlangte der Beschwerdeführer Akteneinsicht. In seiner Replik vom 17. Oktober 1986 bestätigte er ausdrücklich, dass er die entsprechenden Unterlagen "nun zur Verfügung" gehabt habe. Das Verwaltungsgericht hat aufgrund dieser Unterlagen und der ihm eingereichten Schriften offensichtlich eine umfassende Prüfung vorgenommmen. Wenn dies im Urteil nicht so zum Ausdruck kommen mag, so hat der Beschwerdeführer dies sich selber zuzuschreiben, hat er sich doch mit seinen Vorbringen auf eine grundsätzliche Kritik am Konzept der kantonalen Behörden beschränkt.
In der Sache geht es dem Beschwerdeführer um ein grundsätzlich anderes Konzept, um dasjenige des sogenannten Objektschutzes. Er verlangt, dass die periodischen kleineren und grösseren, etwa alle 30 bis 70 Jahre vorkommenden Überschwemmungen als natürlicher Vorgang in Kauf genommen werden, dies auch deswegen

um dadurch Chancen für besondere Biotope und Lebensformen zu schaffen. Schutzmassnahmen will er nur soweit zulassen, als sie für die Menschen im potentiellen Überschwemmungsgebiet unerlässlich sind. In diesem Sinne schlägt er dann Bauten und Sickerpumpen um die Höfe und bewohnten Gebäude sowie Entschädigungen der Beeinträchtigungen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung vor. Vor Bundesgericht wiederholt der Beschwerdeführer im wesentlichen auch nur diese grundsätzliche, konzeptionelle Kritik. Er rügt lediglich, die Aspekte der Rücksichtnahme auf das durch das Vorhaben betroffene BLN-Objekt sowie des Landschaftsschutzes im allgemeinen, wie er im Richtplan zum Ausdruck komme, seien zu wenig beachtet worden. Auch hier findet sich aber keinerlei detaillierte Kritik an einzelnen Projektteilen. Die Würdigung dieser grundsätzlichen Vorbringen hat für den Richter bei den gesetzlichen Bestimmungen zu beginnen. Das kantonale wie auch das eidgenössische Wasserbaugesetz gehen von einem anderen Konzept aus als der Beschwerdeführer. Sie wollen das Hochwasser im Wasserlauf selber eindämmen, das Gewässer also auf einen räumlich mehr oder weniger eng begrenzten Lauf beschränken, weshalb sie nur oder in erster Linie von baulichen Massnahmen in und am Gewässer sprechen. Gemessen an diesem gesetzlichen Rahmen ist das Konzept der Zürcher Behörden als solches nicht als rechtswidrig zu erachten.

cc) Die gesetzlichen Grundlagen des BLN finden sich in Art. 5 ff. NHG und in der bereits genannten Verordnung über das BLN (VBLN). Unter Ziff. 1403 im Anhang zur VBLN wurde im Jahre 1977 die "Glaziallandschaft zwischen Thur und Rhein mit Nussbaumer Seen und Andelfinger Seenplatte" in das BLN aufgenommen. Das durch das Sanierungsvorhaben betroffene Gebiet wird von dieser geographischen Umschreibung unbestrittenermassen erfasst. Art. 7 NHG hält unter dem Marginale "Obligatorische Begutachtung" fest, dass die zuständige Stelle bei der Möglichkeit einer Beeinträchtigung eines BLN-Objektes ein Gutachten bei der ENHK einzuholen hat. Der Beschwerdeführer macht geltend, ein solches Gutachten sei nicht erstattet worden. Zunächst ist fraglich, ob im vorliegenden Fall die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Objektes trotz des Umstandes zu bejahen ist, dass das Gebiet durch die geplante Revitalisierung und durch die durch die Buhnen entstehenden Widerwasser an ökologischem Wert gewinnen wird.



Wird diese Frage bejaht, da eine mögliche Beeinträchtigung jedenfalls in Anbetracht des Umfanges der vorzunehmenden Bauarbeiten auch bei den Zu erwartenden Verbesserungen nicht zum vornherein ausgeschlossen werden kann (s. oben lit. c und nachf. lit. dd), so stellt sich die weitere Frage, ob Art. 7 NHG lediglich der Charakter einer Ordnungsvorschrift beizumessen ist, von deren Einhaltung allenfalls ohne weitere Rechtsfolgen abgesehen werden darf (vgl. BGE 99 V 182). Die letztgenannte Frage muss gestützt auf das unmissverständliche Marginale und die Materialien verneint werden (vgl. Botschaft zum NHG, BBl 1965 III S. 103 f.). Die Begutachtung durch die ENHK ist mithin, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind, vorgeschrieben. Die Direktion für öffentliche Bauten vertritt die Ansicht, es wäre Sache der zuständigen Bundesstelle und nicht des Kantons gewesen, diese Begutachtung anzuordnen. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Soweit der Bund die Erfüllung gewisser Bundesaufgaben an die Kantone überträgt, sind auch die zuständigen kantonalen Instanzen bei Erfüllung dieser Aufgaben an das NHG gebunden (vgl. BGE 98 Ib 131). Dies ergibt sich ebenfalls aus Art. 2 Abs. 2 lit. c der Vollziehungsverordnung vom 27. Dezember 1966 zum NHG (SR 451.1), wonach in den Tätigkeitsbereich der Kommission ausdrücklich die Begutachtung von Fragen des Natur- und Heimatschutzes zuhanden der Behörden des Bundes und der Kantone fällt. Die ENHK führt allerdings mit Schreiben vom 18. Oktober 1989 aus, sie sei angesichts der beachtlichen Zahl von in Bundesinventaren gemäss Art. 5 NHG enthaltenen Objekten sowie in Würdigung der zeitlichen und personellen Möglichkeiten gehalten, Schwerpunkte bei der Anhandnahme von Begutachtungen zu setzen. Ob sich diese Auffassung, wonach die ENHK selber auf die obligatorische Begutachtung verzichten könne, mit dem Wortlaut, Sinn und Zweck von Art. 7 NHG vereinbaren lässt, ist fraglich, braucht aber im vorliegenden Fall nicht abschliessend entschieden zu werden. Denn wie aus der Einleitung der vom 26. Januar 1989 datierten Stellungnahme des BUWAL ent-

nommen werden kann, ist diese Stellungnahme auch im Auftrag der ENHK erstattet worden, was diese im genannten Schreiben vom 18. Oktober 1989 selber bestätigt hat. Art. 7 NHG verlangt nicht, dass die Kommission ihre Auffassung in einem eigenen Papier festhält, sondern es muss genügen, dass sie sich einer andern Begutachtung materiell anschliesst oder ihre Auffassung anderweitig eindeutig zum Ausdruck bringt. Dies ist im vorliegenden Fall

BGE 115 Ib 472 S. 490

geschehen (wäre auch dies unterblieben, so hätte das Bundesgericht selber ein entsprechendes Gutachten einholen können (Art. 113 i.V.m. Art. 95 Abs. 1 OG), anstatt die Sache in Anwendung von Art. 114 Abs. 2 OG an die Vorinstanz zurückweisen zu müssen, s. BGE 114 Ib 268 ff., E. 2c). Die Rüge, es fehle die obligatorische Begutachtung im Sinne von Art. 7 NHG, ist demnach unbegründet.
Beigefügt sei immerhin, dass es im Lichte von Art. 6 und 7 NHG trotz allem nicht völlig befriedigend ist, nicht auf einen von der ENHK selber erstatteten Bericht abstellen zu können. Indes ist hier zur Kenntnis zu nehmen, dass die ENHK sich - wie ausgeführt - beim heutigen Stand der Dinge, in Anbetracht der Grösse der verschiedenen BLN-Gebiete und der Vielzahl der in solchen Gebieten projektierten Bauten sowie in Würdigung der zeitlichen und personellen Möglichkeiten, offenbar nicht in der Lage sieht, noch in jedem Fall ein eigenes Gutachten zu erstatten. Es wäre wünschenswert, wenn diesen Vollzugsschwierigkeiten Einhalt geboten würde, zunächst durch organisatorische Massnahmen und durch Richtlinien, die klarstellen sollten, wann eine förmliche, schutzzielbezogene Begutachtung durch die ENHK selber nötig ist und wann eine Erklärung wie im vorliegenden Fall genügt, zudem allenfalls durch eine angemessene, einerseits den heutigen Problemen und anderseits weiterhin auch den bedeutungsvollen Anliegen der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung Nachachtung verschaffende Revision der Art. 6 und 7 NHG. dd) Gemäss Art. 6 NHG bedeutet die Aufnahme eines Objektes in das BLN, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung verdient. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte, gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Die Forderung nach ungeschmälerter Erhaltung bedeutet zwar nicht, dass am bestehenden Zustand überhaupt nichts mehr geändert werden darf; die Einweisung eines Gebietes in das BLN hat nicht einen absoluten Schutz dieses Gebietes zur Folge, sondern vielmehr ist die mögliche Beeinträchtigung an den verschiedenen Schutzzielen zu messen (s. BGE 115 Ib 136 ff. E. 5, 315 ff. E. 4 und 5, zudem BGE 114 Ib 84 ff. E. 2 und 268 ff., BGE 113 Ib 347 ff. E. 4c und 5), die im Inventar selber im einzelnen umschrieben sein müssten, dem heutigen Inventartext allerdings nicht immer ohne

BGE 115 Ib 472 S. 491

weiteres klar entnommen werden können. Im vorliegenden Fall lauten diese Schutzziele unter Ziff. 1403 des BLN wie folgt: "Glaziallandschaft mit reichem Formenschatz: Molasse grösstenteils von Ablagerungen der Würmeiszeit bedeckt (Grund- und Deckmoränen, Drumlins, Vorstoss- und Rückzugsschotter, Wallmoränen der Rückzugsphasen). Gletscherzungenbecken von Nussbaumen hinter Wallmoränen des Zürcher-Stadiums mit Nussbaumer-, Hüttwiler- und Hasensee mit rückläufiger Entwässerung. Zahlreiche typische, auf abgeschmolzenes Toteis zurückführende Söllenseen, vor allem in der Andelfinger Seenplatte. Flachmoore und verlandete Seen. Sphagnum-Hochmoore westlich der Räubrichseen bei Kleinandelfingen. Schwimmende Schwingrasen des Barchetsees. Moore mit spätglazialen Bimsstaublagen des Laachersee-Vulkanismus (Eifel). Postglazialer

Thurlauf zwischen Gütighausen und Andelfingen mit weitausgreifenden, streckenweise eingesenkten Mäandern. Biotope für Lurche und Reptilien. Brut- und Lebensraum einer vielfältigen Vogelwelt. Biberreservat (Nussbaumer Seen). Bevorzugtes Siedlungsgebiet der prähistorischen Menschen.
Jungsteinzeitliche und spätbronzezeitliche Seeufersiedlungen, römischer Gutshof Stutteien bei Hüttwilen. Durch bäuerliche Lebensart und Wirtschaft geprägte Kulturlandschaft: Ackerbau und Viehzucht, Hopfen und Rebbau. Schönste Riegelbau-Dörfer der Schweiz. Barocke Klosteranlage der Kartause Ittingen." Diesen Schutzzielen sind die dargelegten Interessen an einem wirksamen Hochwasserschutz gegenüberzustellen, der - wie ausgeführt - eine Bundesaufgabe darstellt (oben E. 1c). Es stellt sich also die Frage, ob das umstrittene Werk den Thurlauf mit seinen weitausgreifenden, streckenweise eingesenkten Mäandern, wie er im BLN umschrieben ist, übermässig beeinträchtige. Dabei sind alle inventarisierten Kriterien von der Oberflächenform ("Glaziallandschaft mit reichem Formenschatz") bis zu den Biotopen zu beachten. Der Zustand des betroffenen Objektes soll aber gesamthaft betrachtet unter dem Gesichtspunkt des Natur- und Heimatschutzes nicht verschlechtert werden, und allfällige geringfügige Nachteile müssen durch anderweitige Vorteile mindestens ausgeglichen werden (vgl. die zuletzt zitierten Urteile und Botschaft zum NHG, a.a.O., S. 103). Aus Art. 6 Abs. 1 NHG ergibt sich somit klar die erhöhte Schutzwürdigkeit inventarisierter Landschaften. Diese Schutzwürdigkeit wird in Art. 6 Abs. 2 NHG nochmals verstärkt, indem zum vornherein nur gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung ein Abweichen von der grundsätzlich geforderten ungeschmälerten Erhaltung einer



inventarisierten Landschaft rechtfertigen können (vgl. wiederum BGE 115 Ib 136 ff. E. 5 und 315 ff. E. 4/5, BGE 114 Ib 84 ff. E. 2 und 268 ff., BGE 113 Ib 348 E. 4c und 5). Beim Schutz von Mensch, Tier und Sachen vor Beeinträchtigungen durch Hochwasser handelt es sich um Interessen, welche in ihrem Kerngehalt dem Landschaftsschutz vorgehen und ihm im übrigen jedenfalls gleichgeordnet sind. Im weiteren hat das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid gestützt auf die zahlreichen Mitberichte aller irgendwie durch das Vorhaben berührten kantonalen Fachstellen (s. vorstehende lit. bb) eine sorgfältige Interessenabwägung vorgenommen und abschliessend festgestellt, dem Regierungsrat könne nicht vorgeworfen werden, er habe die gebotene Rücksicht auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes vermissen lassen. Der Regierungsrat seinerseits legte der Projektgenehmigung sämtliche diese Mitberichte zugrunde und machte die Vielzahl der darin zum Schutze der Natur eingebrachten Vorbehalte, Bedingungen und Anregungen zu seinen eigenen, womit sie - auch gemäss dem Verwaltungsgerichtsurteil - im Rahmen der vorzunehmenden Sanierungsarbeiten befolgt werden müssen. Die vom Bundesgericht eingeholten Stellungnahmen der interessierten Bundesstellen bestätigen die Ausführungen des Verwaltungsgerichtes. Das Eidgenössische Departement des Innern führt in seiner Vernehmlassung vom 9. Juni 1989 aus, gegen die Baggerung der Flusssohle und das Unterfangen des bestehenden Uferschutzes in der Aussenkurve Steinegg, gegen die Erweiterung der Engpässe an der Innenkurve Steinegg, gegen die Vorlandgestaltung links oberhalb der Steineggkurve und gegen den Ausbau einer Strecke mit Flachböschungen und niedrigen Buhnen rechts oberhalb der Steineggkurve bestünden keine Einwände, sofern - wie vorgesehen - gewisse Randbedingungen eingehalten würden. Die Entfernung der linksufrigen Pflästerung in Beton unterhalb der Brücke und der Ersatz durch Blocksatz und Weidenstecklinge sowie die Revitalisierung des Gruebhölzlibaches im Auenwald an der Steineggkurve werde begrüsst. Das Departement erachtet deshalb die Beschwerde als unbegründet. Ebensowenig hat das BRP aus seiner Sicht Einwendungen vorzutragen. Das BWW begrüsst das Vorhaben und erachtet eine rasche Sanierung als unumgänglich; das Projekt enthalte neben notwendigen Schutzmassnahmen auch solche, die zu einer ökologischen Verbesserung führten. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), welches seine Eingabe - wie erwähnt - auch im Auftrag der ENHK erstattete, gelangt

ebenfalls zum Schluss, dass dem Projekt unter verschiedenen Auflagen und Bedingungen zugestimmt werden könne. Die Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich hat insbesondere zu den im Bericht des BUWAL und der ENHK enthaltenen Bedingungen Stellung genommen. Sie führt aus, die vorbehaltene Rodungsbewilligung sei mit Regierungsratsbeschluss vom 10. August 1988 erteilt worden, und die zum Bereich Natur- und Heimatschutz formulierten Bedingungen entsprächen denjenigen des kantonalen Amtes für Raumplanung und der kantonalen Fischerei- und Jagdverwaltung, welche im angefochtenen Entscheid vorbehalten worden seien und denn auch berücksichtigt würden. Anstelle der vom BUWAL verlangten - nach Auffassung der kantonalen Behörde aber wegen starker Erosionsgefahr ungeeigneten - künstlichen Steilwand aus Wandkies (Eisvogelwand) seien am rechten Ufer zahlreiche sandige Steilufer für den Eisvogel geschaffen worden. Die vom BUWAL geforderte Rückführung des Steineggwaldes zu einem reinen Laubmischwald werde begrüsst, stehe aber nicht in einem direkten Zusammenhang mit dem Thurprojekt. Die Baudirektion werde sich jedoch darum bemühen, die entsprechenden Rechte oder das Grundeigentum zu erwerben, um die Pflanzungen anlegen zu können. Hinsichtlich des Bereichs Fuss- und Wanderwege sei festzuhalten, dass die Wanderwege, wie vom BUWAL und von der ENHK verlangt, nicht asphaltiert würden und stets begehbar seien. Man werde zudem versuchen, einen ufernahen Trampelpfad ohne Fällen von Bäumen zu erstellen, womit dem Anliegen des BUWAL entsprochen werden könne. Die Direktion der öffentlichen Bauten stellt daher mit Recht fest, dass die genannten Bedingungen zum grössten Teil bereits im angefochtenen Entscheid enthalten sind, und soweit es sich um fachliche Anregungen handle, welche über den Entscheid hinausgingen, könnten diese vom Bund im Rahmen von Subventionszusicherungen noch in rechtlich bindender Weise verfügt werden. Das Bundesgericht geht davon aus, dass die Direktion der öffentlichen Bauten sich gestützt auf ihre Stellungnahme diesen zusätzlichen Anregungen im Rahmen der Subventionszusicherung nicht verschliessen wird. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass nicht nur die kantonalen Fachstellen und urteilenden Instanzen, sondern auch sämtliche eidgenössischen Fachstellen das Vorhaben begrüssen und es als mit den massgebenden Bestimmungen des NHG vereinbar halten. Das Bundesgericht hat nach den vorstehenden Ausführungen keinen Anlass, von diesen einhelligen und begründeten



Fachmeinungen abzuweichen. Auch wenn die erforderlichen Arbeiten zumindest vorübergehend Eingriffe in die Uferlandschaft mit sich bringen, ist mit den Fachstellen festzuhalten, dass das durch das Vorhaben betroffene BLN-Objekt bei Berücksichtigung aller genannten Auflagen, Bedingungen und Anregungen insgesamt keine wesentliche Beeinträchtigung erleiden wird. ee) Schliesslich rügt der Beschwerdeführer, die Interessenabwägung sei insoweit mangelhaft vorgenommen worden, als weite Teile des von der zweiten Etappe betroffenen Gebietes gemäss Richtplan des Kantons Zürich im Landwirtschaftsgebiet mit erhöhter Erholungsattraktivität lägen; nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich entfalte diese Bezeichnung ihre Wirkungen unmittelbar und ohne entsprechende Nutzungsplanung (s. ZBl 86/1985 S. 269 f.). Auch diese Rüge ist indes unbegründet.

3. Der Beschwerdeführer macht geltend, das Vorhaben hätte einer UVP im Sinne von Art. 9 USG unterzogen werden müssen. Das Verwaltungsgericht hat diese Pflicht verneint mit der Begründung, Ziff. 30.2 des Anhangs zur UVPV erfasse nur Korrektionen, nicht aber Unterhaltsarbeiten. a) Gemäss Art. 9 USG sind jene Anlagen einer UVP zu unterziehen, "welche die Umwelt erheblich belasten können". Im Bereiche des Wasserbaus sind nach Ziff. 30.2 des Anhangs zur UVPV "wasserbauliche Massnahmen wie Verbauungen, Eindämmungen, Korrektionen, Geschiebe und Hochwasserrückhalteanlagen im Kostenvoranschlag von mehr als 10 Mio. Franken" UVP-pflichtig. Aus dieser Aufzählung lässt sich nicht ableiten, nur erstmalige Bauten unterlägen der Prüfungspflicht. Vielmehr ergibt sich die Art der prüfungspflichtigen Massnahmen aus dem zitierten Anhang

in Verbindung mit Art. 1 und 2 UVPV. Demzufolge unterliegt die Errichtung von Neuanlagen (Art. 1 UVPV) bzw. die Änderung bestehender Anlagen (Art. 2 Abs. 1 UVPV) der im Anhang aufgeführten Werke der UVP-Pflicht. Vorliegend geht es nicht um die Errichtung einer Neuanlage, so dass zu prüfen bleibt, ob es sich bei den geplanten Massnahmen um eine Änderung einer bestehenden Anlage im Sinne von Art. 2 UVPV handelt. Eine solche liegt vor, wenn die Änderung wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen betrifft und über die Änderung im Verfahren entschieden wird, das bei neuen Anlagen für die Prüfung massgeblich ist. Ob die Änderung "wesentlich" ist (Art. 2 Abs. 1 lit. a UVPV), bestimmt sich nach



dem Zweck der UVP. Diese will eine vorgängige Kontrolle sicherstellen. Die Prüfung soll nach ausdrücklicher Vorschrift eingreifen, "bevor" die Behörde entscheidet und bevor die Umwelt belastet ist; es genügt, dass Errichtung oder Änderung von Anlagen die Umwelt erheblich belasten "können" (Art. 9 Abs. 1 USG). Von einer wesentlichen Änderung ist somit schon dann zu sprechen, wenn die Umweltbelastungen eine ins Gewicht fallende Veränderung erfahren können (HERIBERT RAUSCH, Kommentar zum USG, N. 43 zu Art. 9). Wie das Bundesgericht schon wiederholt entschieden hat, spielt es keine Rolle, ob das allenfalls UVP-pflichtige Werk keine Umweltbelastung mit sich bringt oder die Umweltlage sogar verbessert. Massgebend ist die mögliche Umweltbelastung der betreffenden Anlage, ohne Berücksichtigung eines allfälligen Entlastungseffektes. Andernfalls würde ein Teil der materiellen Umweltverträglichkeitsprüfung vorweggenommen. In diesem Sinne hat das Bundesgericht namentlich das sogenannte "Netto-Prinzip" beim Entscheid über die UVP-Pflicht von Parkhäusern verworfen (s. BGE 115 Ib 344 ff. und BGE 114 Ib 344 ff.). Im vorliegenden Fall lässt sich - entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtes - nicht sagen, eine möglicherweise ins Gewicht fallende Umweltbelastung durch die vorzunehmenden umfangreichen Sanierungsarbeiten sei zum vornherein ausgeschlossen gewesen (s. oben E. 2c und e/dd). Hieran vermag nach dem Gesagten der Umstand nichts zu ändern, dass aus heutiger Sicht, gestützt auf die Mitberichte der verschiedenen Fachstellen, zu erwarten ist, dass die Eingriffe in die Natur nach Abschluss der Bauarbeiten vernarben werden und sich wohl innert kürzerer Zeit ein Zustand einstellen wird, der dem heutigen nahekommt oder diesen - durch die erwähnte Revitalisierung oder die Erstellung von Buhnen - sogar verbessert. b) Bei Anlagen, deren Gesuch bei Inkrafttreten der UVPV bereits hängig, jedoch noch nicht rechtskräftig beurteilt war, gelten die Abklärungen des Sachverhaltes als Bericht, sofern sie ausreichen, um das Projekt auf seine Übereinstimmung mit den Vorschriften über den Schutz der Umwelt (Art. 3 UVPV) prüfen zu können (Art. 24 UVPV; s. BGE 115 Ib 344 ff. und 354 ff., BGE 114 Ib 355 E. 5b, mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall sind diese Voraussetzungen erfüllt, wie sich gemäss den dem Beschluss des Regierungsrates vom 27. Juli 1988 zugrundeliegenden Akten sowie gemäss den vom BUWAL erstatteten Eingaben ergibt. Schon im kantonalen Verfahren wurden in Anlehnung an die Bestimmung



des § 4 WG, die für sich alleine betrachtet der Sache nach wenigstens in materieller Hinsicht mit einer UVP durchaus vergleichbare Abklärungen verlangt, bei allen irgendwie am Vorhaben interessierten bzw. durch dieses berührten Fachstellen Mitberichte eingeholt, auf welche der Regierungsrat - wie erwähnt - seine Projektgenehmigung abgestützt hat (oben E. 2e/bb). Lässt sich somit feststellen, dass jedenfalls materiell die nötigen Abklärungen vorgenommen wurden und den gesetzlichen Anforderungen entsprochen worden ist, so kann die Frage offenbleiben, ob für die in Ziff. 30.2 des Anhangs zur UVPV festgelegte Kostengrenze von 10 Mio. Franken allein auf die Kosten der zweiten Sanierungsetappe oder auf diejenigen des Gesamtprojektes oder allenfalls auf den einschliesslich der Kosten der zweiten Etappe verbleibenden restlichen Aufwand für die Sanierung ab-

zustellen ist.