Urteilskopf

117 Ib 243

31. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 23. September 1991 i.S. Wasserversorgung Horgen, Thalwil, Rüschlikon, Kilchberg gegen Regierungsrat des Kantons Schwyz und Eidgenössisches Departement des Innern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 24sexies Abs. 5 BV, Art. 16 und 18a NHG, Art. 1 Hochmoorverordnung vom 21. Januar 1991; befristete Massnahmen zum Schutz von Moorlandschaften.

1. Anwendbarkeit von Art. 16 NHG (E. 2a).

2. Als Objekt des Bundesinventars der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung stellt das fragliche Gebiet nach Art. 24sexies BV ein Schutzobjekt dar (E. 2b).

3. Interessenabwägung zwischen den Interessen des Naturschutzes einerseits und andern öffentlichen Interessen sowie der Eigentumsgarantie andererseits (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 24sexies al. 5 Cst., art. 16 et 18a LPN, art. 1 de l'ordonnance sur les hauts-marais du 21 janvier 1991; mesures temporaires pour la protection des zones marécageuses.

1. Application de l'art. 16 LPN (consid. 2a).

2. Figurant à l'inventaire des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale, la région concernée constitue un objet digne de protection au sens de l'art. 24sexies Cst. (consid. 2b).

3. Comparaison entre les intérêts liés à la protection de la nature d'une part et d'autres intérêts publics et la garantie de la propriété d'autre part (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 24sexies cpv. 5 Cost., art. 16 e 18a LPN, art. 1 dell'ordinanza sulle torbiere alte del 21 gennaio 1991; misure transitorie per la protezione dei paesaggi palustri.

1. Applicazione dell'art. 16 LPN (consid. 2a).

2. Figurante nell'inventario federale delle torbiere alte e delle torbiere di transizione d'importanza nazionale, la regione interessata costituisce un oggetto degno di protezione ai sensi dell'art. 24sexies Cost. (consid. 2b).

3. Ponderazione degli interessi legati alla protezione della natura da una parte e di altri interessi pubblici come pure della garanzia della proprietà dall'altra (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 243

Der Zweckverband Wasserversorgung Horgen, Thalwil, Rüschlikon, Kilchberg (HTRK) besitzt Trinkwasserfassungen und

BGE 117 Ib 243 S. 244

Transportleitungsanlagen auf dem Kantonsgebiet Schwyz, im Raum Rothenthurm-Biberbrugg. Die Trinkwasserversorgungsanlage besteht seit dem Jahr 1909; sie sichert für rund 30 000 Einwohner mit Spitälern usw. die Trinkwasserversorgung und den zugehörigen Feuerschutz. Von der 7,2 km langen Transportleitung von Rothenthurm bis Biberbrugg befinden sich ca. 3,3 km im Hochmoorgebiet. Die Leitung liegt auf diesem Teilstück in etwa parallel zur Biber, welche das Hochmoorgebiet von Rothenthurm bis zum Stöckentobel in vielen Schlaufen durchquert. Da sich aufgrund des Mäandrierens der Biber immer wieder Bachlaufveränderungen ergeben und instabile Uferbereiche der Biber der erodierenden Wirkung des periodisch auftretenden Hochwassers nicht standhalten können, sind zur Sicherung der Leitungsanlagen immer wieder kleinere Bauarbeiten und Uferbefestigungen nötig.
Im Hinblick auf eine beabsichtigte Verordnung zum Schutz der Hochmoorebene von Biberbrugg-Rothenthurm erliess der Regierungsrat des Kantons Schwyz mit Beschluss vom 29. Januar 1985 gestützt auf Art. 27 RPG eine Planungszone für die Hochmoorebene Biberbrugg-Rothenthurm. Das Justizdepartement des Kantons Schwyz verlängerte am 19. Dezember 1989 gestützt auf § 12 Abs. 2 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 die Geltungsdauer dieser bis Ende 1989 befristeten Massnahme bis Ende 1990. Mit Verfügung vom 13. Dezember 1990 erliess das EDI gestützt auf Art. 16 NHG vorsorgliche Massnahmen zum Schutz des Moorgebietes Biberbrugg-Rothenthurm. Danach werden unter anderem innerhalb des gesamten Gebietes das Errichten von neuen Bauten und Anlagen, Veränderungen der Ufer der Biber und der übrigen Bachläufe sowie die Beseitigung der bachbegleitenden Gehölze untersagt. In der Zone B gilt ein Verbot der Vornahme von Entwässerungen, Abgrabungen und Aufschüttungen sowie der Anlagen von neuen Wölbäckern. In der Zone C sind unter anderem Terrainveränderungen verboten. Diese Bestimmungen gelten bis zum Inkrafttreten einer definitiven kantonalen Schutzverordnung, längstens aber bis zum 31. Dezember 1994. Mit Eingabe vom 21. Januar 1991 führt die Wasserversorgung Horgen, Thalwil, Rüschlikon, Kilchberg (HTRK) Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Das Bundesgericht weist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab.

BGE 117 Ib 243 S. 245

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Das EDI stützt die angefochtene Verfügung auf Art. 16 NHG. Nach dieser Bestimmung kann das EDI, wenn einer Naturlandschaft im Sinne von Art. 15 NHG, einer geschichtlichen Stätte oder einem Kulturdenkmal von nationaler Bedeutung unmittelbare Gefahr droht, ein solches Objekt durch befristete Massnahmen unter den Schutz des Bundes stellen und die nötigen Sicherungen zu seiner Erhaltung anordnen. Objekt von nationaler Bedeutung sind in erster Linie Stätten und Sachen, die als solche in die vom Bund nach Art. 5 und Art. 18a NHG zu erstellenden Inventare aufgenommen worden sind. Schutzwürdig sind aber auch solche Objekte, die nicht oder noch nicht in das Verzeichnis aufgenommen wurden, wenn an ihrer Erhaltung ein über den Kanton oder die Gegend, in der sie liegen, hinausgreifendes Interesse besteht (BGE 100 Ib 163 E. 2). Damit Art. 16 NHG anwendbar ist, muss dem Schutzobjekt eine unmittelbare Gefahr drohen. Das bedeutet insbesondere, dass

die Gefahr zeitlich unmittelbar bevorstehen muss. Diese Wendung ist nach einer dem Zweck des Gesetzes entsprechenden Auslegung auch dahingehend zu verstehen, dass die Gefahr das Objekt von nationaler Bedeutung unmittelbar in seinem bisherigen Bestand treffen muss (BGE 100 Ib 164). b) Die angefochtene Schutzverfügung bezieht sich auf das Gebiet der bisherigen kantonalen Planungszone Biberbrugg-Rothenthurm. Das Gebiet ist Teil der Moorlandschaft Rothenthurm-Altmatt-Biberbrugg, welche als Objekt Nr. 1308 im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) aufgeführt ist. Es umfasst Biotope von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 18a NHG: Mit der Verordnung über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (Hochmoorverordnung) vom 21. Januar 1991 wurde das Bundesinventar der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung geschaffen. Das von der angefochtenen Verfügung betroffene Gebiet ist darin als Teil des Objektes Nr. 303 Altmatt-Biberbrugg aufgeführt. Nach dem Entwurf zu einer Flachmoorverordnung sollen die Flachmoore in diesem Gebiet als Objekt Nr. 1951 ins Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung aufgenommen werden. Sowohl Art. 1 der Hochmoorverordnung als auch Art. 1 der im Entwurf vorliegenden Flachmoorverordnung stellen fest, dass die inventarisierten Objekte das



Erfordernis der besonderen Schönheit im Sinne von Art. 24sexies Art. 5 BV erfüllen. Solche Objekte, nämlich Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung, stellen nach Art. 24sexies Abs. 5 BV besondere Schutzobjekte dar.

3. Die Beschwerdeführerin stellt die gesetzliche Grundlage sowohl für die vorsorglichen Massnahmen als auch für den Schutz der Hoch- und Flachmoore als solche zu Recht nicht in Frage. Sie rügt eine überlange Dauer der Beschränkung der Eigentümerbefugnisse, indem mit der angefochtenen Verfügung das bereits seit sechs Jahren bestehende Veränderungsverbot um weitere vier Jahre verlängert werde. Weiter macht sie geltend, es sei zu Unrecht eine Interessenabwägung zwischen den Interessen des Naturschutzes und den damit kollidierenden, ebenfalls öffentlichen Interessen an der unversehrten Bewahrung der Wassertransportanlage unterblieben. a) Die Eigentumsgarantie gewährleistet das Eigentum, wie das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung festhält, nicht unbeschränkt, sondern nur innert den Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung gezogen sind. Wichtige öffentliche Interessen, wie die in der Bundesverfassung verankerten Anliegen der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Gewässerschutzes und des Natur- und Heimatschutzes, sind der Gewährleistung des Eigentums grundsätzlich gleichgestellt. Die Zulässigkeit darauf gestützter, eigentumsbeschränkender Massnahmen basiert somit auf einer Interessenabwägung mit der Eigentumsgarantie (BGE 105 Ia 336 f. E. 3c mit Hinweisen). b) Um dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten entgegenzuwirken, sind genügend grosse Lebensräume (Biotope) zu erhalten (Art. 18 Abs. 1 NHG). Moore und andere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen, sind besonders zu schützen (Art. 18 Abs. 1bis NHG). Die Beeinträchtigung derartiger Lebensräume durch technische Eingriffe ist grundsätzlich zu vermeiden (Art. 18 Abs. 1ter NHG). Erst wenn sich Eingriffe unter Abwägung aller Interessen als unvermeidlich erweisen, stellt sich die Frage nach Schutz-, Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen. Mit dem Erlass von Art. 24sexies Abs. 5 BV (in Kraft seit 6. Dezember 1987) und der Art. 18a bis 18d NHG (in Kraft seit 1. Februar 1988) wurde der Biotopschutz noch einmal verstärkt (BGE 114 Ib 272 f. E. 4 mit

Hinweisen). Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Art. 24sexies Abs. 5 BV) ebenso wie Biotope von nationaler Bedeutung (Art. 18a Abs. 1 NHG) sind zwingend geschützt (BGE 116 Ib 208 f. E. 4b). Im örtlichen Anwendungsbereich von Art. 24sexies Abs. 5 BV dürfen weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen irgendwelcher Art vorgenommen werden. Stellt ein Gebiet ein Schutzgebiet im Sinne dieser Verfassungsbestimmung dar, so besteht darin ein absolutes Veränderungsverbot (vgl. THOMAS FLEINER-GERSTER, in Kommentar BV, Art. 24sexies, Rz. 45). Ausnahmen sind nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Verfassungsbestimmung nur zulässig für "Einrichtungen, die der Aufrechterhaltung des Schutzzweckes und der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen". Eine Interessenabwägung gegenüber dem verfassungsmässig vorgesehenen Veränderungsverbot kann im Einzelfall nicht in Frage kommen. Vielmehr sind Interessenabwägung und Verhältnismässigkeit diesbezüglich bereits in der abstrakten Rechtsnorm vorab entschieden worden. c) Anderes ergibt sich auch aus der Besitzstandsgarantie nicht. Danach dürfen neue Eigentumsbeschränkungen auf nach altem Recht rechtmässig erstellte Bauten nur angewendet werden, wenn ein gewichtiges öffentliches Interesse dies verlangt und das Gebot der Verhältnismässigkeit eingehalten ist (BGE 113 Ia 122 E. 2a). Denn die angefochtenen Massnahmen beziehen sich auf das Errichten von neuen Bauten und Anlagen, Veränderungen der Ufer der Biber und auf Terrainveränderungen, und damit nicht unmittelbar auf die bestehenden Bauten und Anlagen. Zudem können, wie das EDI in seiner Vernehmlassung ausführt, Ausnahmen von der zuständigen kantonalen Behörde auf Gesuch hin bewilligt werden, wenn sie mit den verfassungsrechtlich zulässigen Ausnahmen im Einklang stehen. d) Die von der Beschwerdeführerin angefochtenen Bestimmungen betreffen allesamt Massnahmen, die nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck von Art. 24sexies Abs. 5 BV, soweit diese Verfassungsbestimmung Anwendung findet, ausgeschlossen oder nur dem Schutzzweck entsprechend zulässig sind. Wie weit dieser Anwendungsbereich und damit der Schutzbereich von Art. 24sexies Abs. 5 BV in örtlicher und sachlicher Hinsicht definitiv geht, braucht hier jedoch nicht im einzelnen geprüft zu werden. Im Rahmen der vorsorglichen Massnahmen kann es nicht darum gehen, über den örtlichen und sachlichen Umfang des



Schutzobjektes verbindlich zu entscheiden und der definitiven Nutzungsplanung und damit der Frage, welche Massnahmen mit dem Schutzzweck verträglich sind, vorzugreifen. Hiezu erweist sich die in Ziff. 1.7 der angefochtenen Verfügung vorgesehene Prüfung einzelner Massnahmen auf ihre ausnahmsweise Zulässigkeit hin als geeignet. Auch die von der Beschwerdeführerin gestellten Eventualbegehren sind deshalb als unbegründet abzuweisen. e) Nachdem Teile der Anlagen der Beschwerdeführerin unbestrittenermassen im Moorgebiet liegen und die definitive kantonale Schutzverordnung bis Ende 1994 in Aussicht steht, erscheint die angefochtene Verfügung auch in zeitlicher Hinsicht nicht als unverhältnismässig. Inwieweit sich aus der Eigentumsbeschränkung ein Entschädigungsanspruch aus materieller Enteignung ergeben kann, ist nicht im vorliegenden Verfahren zu prüfen.