Urteilskopf

127 II 184

21. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 4. April 2001 i.S. EIWOG Genossenschaft für Wohneigentum und Mitb. gegen WWF Schweiz und Mitb., Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Abgrenzung einer Moorlandschaft (Art. 78 Abs. 5 BV; Art. 23b NHG, Art. 3 der Moorlandschaftsverordnung).

Gesetzliche Vorgaben und Verfahren für die Abgrenzung von Moorlandschaften im Sinne von Art. 78 Abs. 5 BV (E. 3).

Die kantonale Abgrenzung der Moorlandschaft von nationaler Bedeutung Pfäffikersee entspricht den Vorgaben des Bundesinventars (Objekt Nr. 5 im Anhang zur Moorlandschaftsverordnung) (E. 4).

Akzessorische Überprüfung der bundesrätlichen Grenzziehung (E. 5):

- Beurteilungsspielraum des Bundesrats und Überprüfungsbefugnis der Gerichte (E. 5a);

- Dürfen bestehende Bauzonengrenzen bei der Abgrenzung der Moorlandschaft berücksichtigt werden (E. 5b)?

Regeste (fr):
Délimitation d'un site marécageux (art. 78 al. 5 Cst.; art. 23b LPN, art. 3 de l'ordonnance sur les sites marécageux).

Critères légaux et procédure applicable à la délimitation des sites marécageux au sens de l'art. 78 al. 5 Cst. (consid. 3).

La délimitation, par le canton, du site marécageux d'importance nationale du Pfäffikersee correspond à ce qui est prévu dans l'inventaire fédéral (objet no 5 de l'inventaire annexé à l'ordonnance sur les sites marécageux) (consid. 4).

Contrôle accessoire de la limite tracée par le Conseil fédéral (consid. 5):

- Marge d'appréciation du Conseil fédéral et étendue du contrôle des tribunaux (consid. 5a);

- Les limites actuelles des zones à bâtir peuvent-elles être prises en considération pour délimiter le site marécageux (consid. 5b)?

Regesto (it):
Delimitazione di una zona palustre (art. 78 cpv. 5 Cost.; art. 23b LPN, art. 3 dell'ordinanza sulle zone palustri).

Criteri legali e procedura applicabile per la delimitazione di zone palustri secondo l'art. 78 cpv. 5 Cost. (consid. 3).

La delimitazione, fissata dal Cantone, delle zone palustri di importanza nazionale del "Pfäffikersee" corrisponde ai criteri dell'inventario federale (oggetto n. 5 della lista allegata all'ordinanza sulle zone palustri) (consid. 4).

Esame pregiudiziale dei limiti fissati dal Consiglio federale (consid. 5):

- margine d'apprezzamento del Consiglio federale e potere d'esame dei tribunali (consid. 5a);

- i vigenti confini delle zone edificabili possono essere presi in considerazione per delimitare la zona palustre (consid. 5b)?

Sachverhalt ab Seite 185

BGE 127 II 184 S. 185

Der Pfäffikersee ist als Objekt Nr. 1409 im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler aufgeführt (Anhang zur Verordnung vom 10. August 1977 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler [VBLN; SR 451.11]). Kantonalrechtlich wurde er samt seinen angrenzenden Ufern und Moorgebieten bereits durch die Verordnung des zürcherischen Regierungsrates vom 2. Dezember 1948 zum Schutze des Pfäffikersees (SchutzV) unter Schutz gestellt. Südlich des Pfäffikersees befindet sich das Robenhauserriet, an dessen südlichem Rand der Ort Robenhausen (Ortsteil von Wetzikon) liegt. Nordöstlich des alten Dorfkerns von Robenhausen liegt das teilweise überbaute Gebiet "Hell", westlich davon das bisher landwirtschaftlich genutzte Gebiet "Heidacher/Zil". Beide Gebiete gehörten nach dem Zonenplan der Gemeinde Wetzikon vom 6. Februar 1986 grösstenteils zur Bauzone, teilweise überlagert durch die Schutzzone IV gemäss SchutzV, wonach Bauten nur mit Bewilligung der kantonalen Baudirektion errichtet werden dürfen.

BGE 127 II 184 S. 186

Das Moorgebiet Robenhauserriet/Pfäffikersee ist als Objekt Nr. 103 in der Liste der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (Anhang 1 der Verordnung vom 21. Januar 1991 über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung [Hochmoorverordnung; SR 451.32]) sowie als Objekt Nr. 2212 in der Liste der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Anhang 1 der Verordnung vom 7. September 1994 über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung [Flachmoorverordnung; SR 451.33]) aufgeführt. Im Gebiet Hell reicht der Flachmoorperimeter bis unmittelbar an die Bauzone.
Die EIWOG Genossenschaft für Wohneigentum erhielt 1988/89 eine Baubewilligung für eine Überbauung im Heidacher, bestehend aus 2 Mehrfamilienhäusern und 26 Einfamilienhäusern. Diese Bewilligung wurde auf Beschwerde hin am 5. Juli 1991 vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich aufgehoben. Das Bundesgericht wies am 17. Dezember 1992 eine dagegen gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab (ZBl 94/1993 S. 522, E. 3b). Inzwischen war nämlich der Vernehmlassungsentwurf des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) bzw. des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) für ein Bundesinventar der Moorlandschaften erstellt worden. Dieser sah vor, die Grenze der Moorlandschaft entlang der bestehenden Siedlungsgrenze zu ziehen. Dadurch wäre das Gebiet Heidacher in den Moorlandschaftsperimeter zu liegen gekommen. Am 1. Mai 1996 erliess der Bundesrat die Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsverordnung; SR 451.35). Gemäss deren Anhang 1 ist der Pfäffikersee samt seinen Ufern und angrenzenden Moorgebieten als Objekt Nr. 5 in der Liste der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung aufgeführt. In der kartographischen Darstellung Massstab 1:25'000 gemäss Bundesinventar (Anhang 2 zur Moorlandschaftsverordnung) verläuft die Grenze der Moorlandschaft im Bereich Heidacher/Robenhausen weiter nördlich als im Vernehmlassungsentwurf vorgesehen war, so dass das Gebiet, in welchem die Überbauung der EIWOG Genossenschaft für Wohneigentum geplant ist, nicht mehr zur Moorlandschaft gehört. Im Rahmen des Quartierplanverfahrens Robenhausen und der laufenden Ortsplanrevision ersuchte der Gemeinderat Wetzikon die kantonale Baudirektion um die parzellenscharfe Abgrenzung des Flachmoors und der Moorlandschaft sowie um die Ausscheidung

ökologisch ausreichender Pufferzonen im Bereich Heidacher, Robenhausen und Aabach/Aabachzulauf. Die Baudirektion erliess hierzu drei Verfügungen: - Mit Verfügung Nr. 1305 vom 7. November 1995 legte die Baudirektion gestützt auf Art. 3 Abs. 3 der Flachmoorverordnung den Grenzverlauf des Flachmoors Robenhauserriet/Pfäffikersee im Bereich des Quartierplans Robenhausen entlang dem Aabachzulauf nördlich der Grundstücke Kat. Nrn. 5613 und 5614 auf einer Länge von 70 m sowie eine Pufferzone von 15 m Abstand zum Aabachzulauf fest. - Mit Verfügung Nr. 1175 vom 27. August 1996 legte die Baudirektion gestützt auf Art. 3 Abs. 3 der Moorlandschaftsverordnung den Grenzverlauf der Moorlandschaft von nationaler Bedeutung Pfäffikersee im erwähnten Abschnitt von 70 m Länge (Bereich Grundstücke Nrn. 5613 und 5614) sowie zusätzlich entlang der an den Aabach angrenzenden Freihaltezone (Bereich Grundstück Nr. 2282) fest. Die drei Parzellen lagen demnach ausserhalb des Moorlandschaftsperimeters. - Mit Verfügung Nr. 963 vom 27. August 1997 setzte die Baudirektion die Grenze des Flachmoors Robenhauserriet/Pfäffikersee entlang der Grundstücke Kat. Nrn. 4474, 4475, 65 und 66 sowie die Grenze der Moorlandschaft Pfäffikersee im Gebiet Zil/Heidacher fest. Dabei erwog sie, die Abgrenzung entlang der rechtskräftigen Bauzonengrenze sei sachgerecht und bundesrechtskonform. Eine formelle Pufferzone innerhalb der Bauzone werde nicht festgelegt. Hiergegen erhoben u.a. der WWF Schweiz und der WWF Zürich, der Schweizer Vogelschutz und der Zürcher Vogelschutz Rekurs an den Regierungsrat des Kantons Zürich. Sie verlangten im Wesentlichen die Festsetzung sachgerechter Pufferzonen für die Flach- und Hochmoorgebiete Robenhauserriet/Pfäffikersee und die Festsetzung des genauen Grenzverlaufs der Moorlandschaft Pfäffikersee entlang der Grenze gemäss der kantonalen SchutzV in der Fassung vom 22. Mai 1969. Der Regierungsrat des Kantons Zürich vereinigte mit Beschluss vom 17. März 1999 die Rechtsmittel und wies die Rekurse ab.
Der WWF Schweiz, der WWF Zürich, der Schweizer Vogelschutz sowie der Zürcher Vogelschutz erhoben gegen den Regierungsratsbeschluss Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Das Verwaltungsgericht führte am 12. Januar 2000 einen Augenschein durch. Mit Entscheid vom 21. Januar 2000 hiess es die

Beschwerde gut, hob die angefochtenen Verfügungen auf und wies die Sache zur ergänzenden Untersuchung und zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Baudirektion zurück. Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts erhoben die Gemeinde Wetzikon, die EIWOG Genossenschaft für Wohneigentum, die Baugenossenschaft im Zil, die Erbengemeinschaft X. und die Erbengemeinschaft Y. Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Sie beantragen im Wesentlichen die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Entscheids und die Wiederherstellung der Verfügungen Nrn. 1305/1995, 1175/1996 und 963/1997 der Baudirektion. Der WWF Schweiz, der WWF Zürich, der Schweizer Vogelschutz und der Zürcher Vogelschutz beantragen, die Beschwerden seien abzuweisen. Auch das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerden. Die Staatskanzlei des Kantons Zürich beantragt im Auftrag des Regierungsrates, die Beschwerden gutzuheissen und den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Auch das BUWAL stellt den Antrag, die Verwaltungsgerichtsbeschwerden gutzuheissen. Das Bundesgericht tritt auf die Beschwerden nicht ein, soweit sie sich gegen die Verpflichtung der Baudirektion zur ergänzenden Untersuchung und zur Festlegung ausreichender Pufferzonen richten. Im Übrigen heisst es die Beschwerden gut

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

3. a) Gemäss Art. 78 Abs. 5 BV sind Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen. Art. 78 Abs. 5 BV definiert jedoch nicht, was unter einer Moorlandschaft zu verstehen ist. Anders als bei den Mooren ergibt sich eine entsprechende Umschreibung nicht oder zumindest nicht allein aus naturwissenschaftlichen Kriterien (THOMAS FLEINER, Kommentar BV, Rz. 39 zu Art. 24sexies). Vielmehr ist eine normative Konkretisierung erforderlich. b) Der Gesetzgeber hat in Art. 23b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451; in der Fassung vom 24. März 1995) Kriterien für die Umschreibung der Moorlandschaften aufgenommen. Gemäss Art. 23b Abs. 1 NHG ist eine Moorlandschaft eine in besonderem Masse durch Moore

geprägte, naturnahe Landschaft, deren moorfreier Teil zu den Mooren in enger ökologischer, visueller, kultureller oder geschichtlicher Beziehung steht. Um von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung zu sein, muss die Moorlandschaft zudem gemäss Art. 23b Abs. 2 NHG in ihrer Art einmalig sein oder in einer Gruppe von vergleichbaren Moorlandschaften zu den wertvollsten gehören. Gemäss Abs. 3 bezeichnet der Bundesrat unter Berücksichtigung der bestehenden Besiedlung und Nutzung die schützenswerten Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung und bestimmt ihre Lage. Er arbeitet dabei eng mit den Kantonen zusammen, welche ihrerseits die betroffenen Grundeigentümer anhören. Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber den Verfassungsauftrag gemäss Art. 24sexies Abs. 5 aBV (heute: Art. 78 Abs. 5 BV) näher ausführen (Votum Bundesrat Cotti, AB 1992 S 608). c) Gestützt darauf hat der Bundesrat am 1. Mai 1996 die Moorlandschaftsverordnung erlassen. Die Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung werden in Anhang 1 aufgeführt und in Anhang 2, welcher Bestandteil der Verordnung bildet, näher umschrieben (Art. 2 Abs. 1 der Moorlandschaftsverordnung). Im Anhang 2 werden die Objekte auf einem Kartenausschnitt im Massstab 1:25'000 dargestellt. Der genaue Grenzverlauf der Objekte wird durch die Kantone festgelegt (Art. 3 Abs. 1 der Moorlandschaftsverordnung). Diese dürfen dabei grundsätzlich nicht von den bundesrätlich vorgegebenen Linien abweichen (BERNHARD WALDMANN, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, Diss. Freiburg 1997, S. 171 f.; KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, Kommentar NHG, Zürich 1997, Rz. 38 zu Art. 18a). Da aber im Kartenmassstab 1:25'000 die Grenzziehung nicht mit einer für Grundbuchpläne erforderlichen Genauigkeit erfolgen kann, haben die Kantone innerhalb dieser gegebenen Ungenauigkeit einen gewissen Beurteilungsspielraum in der parzellengenauen Festlegung des Perimeters (nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts vom 7. März 2000 i.S. S., E. 4b; PETER KELLER, Kommentar NHG, Rz. 20 zu Art. 23b).

4. Die Moorlandschaft Pfäffikersee ist als Objekt Nr. 5 in den Anhängen 1 und 2 der Moorlandschaftsverordnung aufgeführt, was grundsätzlich nicht umstritten ist. Streitig ist einzig die südliche Abgrenzung im Bereich Robenhausen. a) Das Verwaltungsgericht ging davon aus, die angefochtenen Verfügungen hätten eine Linie festgelegt, die im Bereich Heidacher zwischen 15 und 30 m nördlich der Abgrenzung gemäss der

Moorlandschaftsverordnung verlaufe; auch östlich werde durch die Verfügung der Baudirektion das Baugebiet gegenüber der Moorlandschaftsverordnung noch erweitert. Die Beschwerdeführerinnen sind hingegen der Ansicht, dass die kantonalen Verfügungen der Abgrenzung gemäss der Moorlandschaftsverordnung entsprechen. b) Naturgemäss ist die Abgrenzung auf dem Kartenausschnitt 1:25'000 im Bundesinventar nicht parzellenscharf. Immerhin ergibt sich daraus eindeutig, dass die Südgrenze des Moorlandschaftsperimeters nördlich des Gehöfts Zil verläuft und den Heidacher in ostnordöstlicher Richtung durchquert. Anschliessend verläuft sie nördlich der nördlichsten Gebäude von Robenhausen und biegt im Bereich der Parzelle 5614 nach Südsüdosten ab. Die kantonalen Linien stimmen damit mehr oder weniger überein. Sie folgen allerdings der bestehenden Parzellengrenze und machen den Grenzverlauf des Schutzobjekts insofern parzellenscharf (vgl. WALDMANN, a.a.O., S. 172). Aus den Akten geht sodann hervor, dass die bundesrätliche Grenzziehung in Abstimmung mit den kantonalen Behörden erfolgte, welche damals bereits auf die bestehenden Bauzonengrenze abstellen wollten, insbesondere im Gebiet Heidacher. Dies spricht dafür, dass die kantonale Grenzziehung entlang der Bauzonengrenze mit der im Bundesinventar vorgenommenen Grenzziehung übereinstimmt. Unter Berücksichtigung der kartographisch bedingten Unschärfe und des Fehlens natürlicher Abgrenzungen liegt sie jedenfalls im Rahmen des kantonalen Beurteilungsspielraums.

5. Das Verwaltungsgericht hält indessen die bundesrätliche Festlegung selbst für gesetzwidrig, mit der Folge, dass auch die kantonale Feststellung, soweit sie der bundesrätlichen Inventarisierung folgt, rechtswidrig sei. a) Das Bundesinventar der Moorlandschaften ist eine Verordnung des Bundesrates und kann als solche von den Gerichten akzessorisch auf ihre Verfassungs- und Gesetzeskonformität überprüft werden (Urteil des Bundesgerichts vom 29. November 1994, ZBl 97/1996 S. 122, E. 5a; FAHRLÄNDER, Kommentar NHG, Zürich 1997, Rz. 12 zu Art. 18a; WALDMANN, a.a.O., S. 152 ff.). Soweit aber Gesetz und Verfassung dem Bundesrat einen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum einräumen, haben die Gerichte diesen zu respektieren. Sie dürfen nicht ihr Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen (BGE 126 II 522 E. 41 S. 573/574 mit Hinweisen; WALDMANN, a.a.O., S. 153). aa) Bei den in Art. 23b NHG vorgegebenen Kriterien für die Umschreibung und Abgrenzung von Moorlandschaften (namentlich

der engen ökologischen, visuellen, kulturellen oder geschichtlichen Beziehung zu den Mooren) handelt es sich um unbestimmte Gesetzesbegriffe. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Gerichte, derartige unbestimmte Gesetzesbegriffe im Einzelfall auszulegen und zu konkretisieren. Wenn aber die Gesetzesauslegung ergibt, dass der Gesetzgeber mit der offenen Normierung der Verwaltung eine gerichtlich zu respektierende Entscheidungsbefugnis einräumen wollte und dies mit der Verfassung vereinbar ist, darf und muss das Gericht seine Kognition entsprechend einschränken (RENÉ RHINOW, Landesbericht Schweiz, in: Martin Bullinger (Hrsg.), Verwaltungsermessen im modernen Staat, Baden-Baden 1986, S. 65; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Rz. 368). bb) Im vorliegenden Fall hat der Gesetzgeber den Bundesrat und damit ein politisches Organ mit der Inventarisierung der Moorlandschaften und der Festlegung der Grenzen der Moorlandschaften beauftragt. Der Bundesrat ist als Verordnungsgeber für die normative Konkretisierung des Moorschutzes verantwortlich. Es liegt deshalb nahe anzunehmen, dass dem Bundesrat auch bei der Handhabung der unbestimmten Gesetzesbegriffe in Art. 23b NHG ein gewisser Konkretisierungsauftrag im Einzelfall und damit ein Beurteilungsspielraum eingeräumt worden ist (vgl. Votum Bundesrat Cotti, AB 1992 S 607, der den politischen Charakter des bundesrätlichen Entscheids betont). Hierfür spricht auch die ausdrückliche Verpflichtung des Bundesrates in Art. 23b Abs. 3 NHG, bei der Bezeichnung der Moorlandschaften eng mit den Kantonen zusammenzuarbeiten. Die Kantone haben zwar kein Vetorecht, doch ist die hier vorgesehe-

ne Zusammenarbeit enger als bei den anderen Bundesinventaren und geht über eine blosse Anhörung hinaus (KELLER, a.a.O., Rz. 14 zu Art. 23b; WALDMANN, a.a.O., S. 143 f.). Wohl hat sich der Bundesrat an die gesetzlichen Kriterien zu halten. Doch sind diese Kriterien nicht so präzis gefasst, dass sie in jedem Einzelfall zu klaren und eindeutigen Ergebnissen führen könnten. Dies gilt vor allem für die Abgrenzung des Perimeters am Rande einer Moorlandschaft: Die Frage, ob ein bestimmter Landschaftsteil noch eine hinreichend enge Beziehung zu den Mooren hat, lässt sich oft nicht eindeutig beantworten, so dass es mehrere mit dem Gesetz vereinbare, vertretbare Lösungen geben kann (AB 1992 S 607; PETER KELLER, Kommentar NHG, Rz. 17 zu Art. 23b; WALDMANN, a.a.O., S. 172 f.; URS HINTERMANN, Inventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung, BUWAL-Schriftenreihe Umwelt

Nr. 168, Bern 1992, S. 21). Hat sich der Bundesrat im Einvernehmen mit dem betroffenen Kanton für eine - mit dem Gesetz vereinbare - Grenzziehung entschieden, ist diese Abgrenzung von den kantonalen Behörden und Gerichten zu respektieren. Sie dürfen die Grenzziehung nur korrigieren, wenn der Bundesrat seinen Beurteilungsspielraum überschritten oder missbraucht hat. cc) Dieser Spielraum darf allerdings nicht so weit gefasst werden, dass eine effektive gerichtliche Kontrolle nicht mehr möglich ist: Da die Aufnahme einer Parzelle in ein Moor- oder Moorlandschaftsinventar einschneidende Eigentumsbeschränkungen zur Folge haben kann, gebieten Art. 6 Ziff. 1 EMRK (SR 0.101) und Art. 30 Abs. 1 BV zumindest eine nachträgliche, akzessorische gerichtliche Überprüfbarkeit der bundesrätlichen Festlegung. dd) Das Verwaltungsgericht musste und durfte somit prüfen, ob der Bundesrat sich an die gesetzlichen Vorgaben in Art. 23b NHG gehalten und seinen Beurteilungsspielraum dem Zweck des Gesetzes, im Sinne des verfassungsrechtlichen Moorschutzes, ausgeübt hat. Es durfte auch einschreiten, wenn der Bundesrat von einem falschen Sachverhalt ausgegangen war. Dagegen durfte es nicht eine vertretbare Abgrenzung der Moorlandschaft durch eine andere ersetzen. Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht die bundesrätliche Abgrenzung zu Recht als gesetzwidrig bezeichnet oder ob es damit seine Überprüfungsbefugnis überschritten hat. b) Das Verwaltungsgericht hat erwogen, der Bundesrat sei bei der Festsetzung der Abgrenzung im Bereich Robenhausen von den Vorschlägen der vorbereitenden Kommission abgewichen, offensichtlich um den vom Regierungsrat vorgebrachten Einwänden Rechnung zu tragen. Hauptargument sei demnach die Berücksichtigung der bestehenden Bauzone gewesen; dies sei aber kein verfassungsrechtlich zulässiges Argument für die Abgrenzung. aa) Die bundesrätliche Inventarisierung bezeichnet die Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung und konkretisiert damit den örtlichen Geltungsbereich von Art. 78 Abs. 5 BV. Dieses verfassungsmässige Überbauungs- und Veränderungsverbot ist unmittelbar anwendbar (BGE 118 Ib 11 E. 2e S. 15) und zwingend: Eine Interessenabwägung im Einzelfall zwischen dem verfassungsrechtlich festgelegten Veränderungsverbot und Nutzungsinteressen kommt nicht in Frage (BGE 117 Ib 243 E. 3b S. 247; Urteil des Bundesgerichts vom 24. September 1996, URP 1996 S. 815, E. 6b; Gutachten Bundesamt für Justiz vom 30. Oktober 1996, URP 1997 S. 66 ff.). Der bundesrechtliche

Moorschutz geht dem kantonalen Recht und auch den kantonalen Raumplänen vor (Art. 49 Abs. 1 BV), selbst wenn diese bereits unter der Herrschaft des Raumplanungsgesetzes erlassen worden sind (Urteil des Bundesgerichts vom 16. April 1997, URP 1997 S. 329, E. 3c). Dann aber darf auch die Qualifikation als Moorlandschaft nicht von einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Nutzungsinteressen und der bestehenden kommunalen Bauzonen abhängen (so auch Gutachten des Bundesamts für Justiz, a.a.O. S. 71 f.). Insofern liegen

die Verhältnisse ähnlich wie bei der Waldfeststellung: Zwar lässt sich in vielen Fällen darüber streiten, ob eine konkrete Bestockung Wald im Sinne des Waldgesetzes darstellt. Die Qualifikation als Wald hängt aber nicht vom Gewicht der entgegenstehenden Interessen (z.B. dem öffentlichen oder privaten Interesse an der Überbauung der Parzelle) ab. Somit trifft die Auffassung des Verwaltungsgerichts zu, dass die Bauzonenqualität kein Kriterium für die Festlegung von Moorlandschaften ist. bb) Dagegen ist es zulässig und aufgrund der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie und des Verhältnismässigkeitsprinzips sogar geboten, die Abgrenzung der Moorlandschaft im Bereich RPG-konformer Bauzonen besonders sorgfältig zu prüfen und im Zweifel, wenn die Prüfung gemäss Art. 23b NHG kein eindeutiges Ergebnis für die Zugehörigkeit zur Moorlandschaft liefert, auf den Einbezug der Parzelle in den Moorlandschaftsperimeter zu verzichten. Die Abgrenzung einer Moorlandschaft entlang bestehender Bauzonengrenzen ist auch nicht von vornherein gesetzwidrig. Massgeblich ist vielmehr, ob sich diese Abgrenzung auf die in Art. 23b NHG vorgegebenen Kriterien stützen kann, z.B. weil natürliche Grenzen fehlen und die Abgrenzung entlang der Bauzonengrenze einen aus der Sicht des Moorlandschaftsschutzes zweckmässigen Abschluss des Baugebiets ermöglicht (KELLER, a.a.O., Rz. 19 zu Art. 23b NHG). cc) Das Verwaltungsgericht räumt in seinem Entscheid selbst ein, dass die Gründe, welche den Bundesrat bewogen haben, von den Vorschlägen der vorbereitenden Kommission abzuweichen und die Abgrenzung der Moorlandschaft auf die beschlossene Linie zu verlegen, nicht aktenkundig sind. Auch wenn das vom Direktor des BUWAL und dem Zürcher Baudirektor unterzeichnete Beschlussprotokoll über die Bereinigung des Moorlandschaftsperimeters von 18./28. Januar 1993 im Ergebnis dem Anliegen des Regierungsrats entspricht und die Abgrenzung der Moorlandschaft Pfäffikersee entlang der rechtskräftigen Bauzonengrenze Wetzikons vornimmt,

kann daraus nicht ohne weiteres geschlossen werden, dass das BUWAL und ihm folgend der Bundesrat auf eine gesetzeskonforme Prüfung verzichtet haben. So legt das BUWAL in seiner Vernehmlassung dar, dass es aus visuellen Gründen nicht erforderlich gewesen sei, das umstrittene Gebiet im Moorlandschaftsperimeter zu belassen und dass die gewählte Abgrenzung entlang der Bauzonengrenze mangels natürlicher oder deutlich erkennbarer künstlich geschaffener Grenzen einen auch aus Sicht des Moorlandschaftsschutzes zweckmässigen Abschluss des Baugebiets ermöglicht. dd) Zwar ging der Vernehmlassungsentwurf des BUWAL davon aus, dass die Perimetergrenze im Bereich Hell und Heidacher dem Rand der bestehenden Siedlung entlang verlaufen müsse: Die Realisierung des Überbauungsprojekts Heidacher-Robenhausen käme der weitgehenden Zerstörung einer moornahen, landschaftlich und ökologisch äusserst empfindlichen Landschaftskammer gleich. Indessen ist dieser Vernehmlassungsvorschlag auf grosse Kritik gestossen und teilweise als zu weitgehend betrachtet worden, was auch im Gesetzgebungsverfahren zu Art. 23b NHG zum Ausdruck gebracht wurde (vgl. WALDMANN, a.a.O., S. 139 f.; Votum Bundesrat Cotti, AB 1992 S 608; Voten der Ständeräte Frick, Bühler und Iten, AB 1992 S 602, 603 und 605; Berichterstatter Baumberger, AB 1993 N 2067/2068). Auch im ersten bundesgerichtlichen Urteil vom 17. Dezember 1992 (E. 3b) wurde angemerkt, dass die vorgeschlagene Abgrenzung entlang der bestehenden Siedlungsgrenze angesichts deren zufälligen Verlaufs kaum zu überzeugen vermöge. Die im Inventar getroffene Abgrenzung kann daher nicht schon deshalb als gesetzwidrig beurteilt werden, weil sie vom Vernehmlassungsentwurf abweicht und nunmehr statt der bestehenden Siedlungsgrenze der bestehenden Bauzonengrenze folgt. Massgeblich ist vielmehr, ob das streitige Gebiet nach den Kriterien von Art. 23b NHG zwingend zur Moorlandschaft gehört. Das ist im Folgenden zu prüfen. c) Das Verwaltungsgericht führt aus, aufgrund des Berichts zum Entwurf des Moorlandschaftsinventars stehe der Heidacher hydrologisch mit dem Moor in enger Beziehung. Eine Überbauung könne die Grundwasserverhältnisse verändern und das Moor schädigen. Diese Feststellung stamme von Fachleuten und sei bisher nie entkräftet worden. Die hydrologisch erforderlichen Pufferzonen müssten zwischen 30 und 350 m betragen; vorliegend betrage der Abstand der Bauzone zum Flachmoor jedoch nur 50 bis 180 m. Ein relevanter hydrologischer Zusammenhang sei jedenfalls bis zum Beweis des Gegenteils zu vermuten.

Die vom Verwaltungsgericht sinngemäss wiedergegebene Passage im Bericht zum Inventarentwurf lautet wörtlich: "Bei einer Überbauung ist nebst der starken landschaftlichen Beeinträchtigung mit einer hydrologischen Veränderung der Grundwasserverhältnisse zu rechnen, die mit dem Hochmoor in Verbindung stehen und für dessen Erhaltung wichtig sind". Diese Aussage bezieht sich zum einen nur auf Hochmoore, nicht auf Flachmoore. Die Hochmoorflächen im Robenhauserriet liegen weiter von der Bauzonengrenze entfernt als die nächstgelegenen Flachmoore. Zum andern spricht sie nur von einer möglichen Veränderung der Grundwasserverhältnisse, nicht aber von einer Gefährdung des Moores. Das kantonale Amt für Raumplanung hat denn auch in seiner Vernehmlassung vom 12. November 1997 ausgeführt, eine Gefährdung der Moorschutzziele könne bezüglich des Gebiets zwischen Heidacher/Dorfstrasse und Aabach verneint werden; eine Sicherung der Wasserzufuhr erscheine nicht notwendig, da es sich um ein Abflussgebiet handle. Auch wenn diese Einschätzung sich nicht auf konkrete Abklärungen stützt, handelt es sich doch um die Stellungnahme einer mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten kantonalen Fachbehörde, die Beachtung verdient.
Hinzu kommt, dass die Frage der hydrologischen Gefährdung der Moore nicht in erster Linie eine Frage der Abgrenzung der Moorlandschaft ist, sondern eine solche der ausreichenden Schutzmassnahmen für die Moore selber. Beim Schutz der Moorlandschaft steht - anders als bei den Mooren - nicht der Biotopschutz im Vordergrund, sondern der landschaftliche Aspekt (HINTERMANN, a.a.O., S. 21). Soweit Moore hydrologisch gefährdet sind, ist dem durch hydrologische Pufferzonen im Umfeld der Moore entgegenzuwirken (Art. 3 Abs. 1 der Hochmoorverordnung, Art. 3 Abs. 1 der Flachmoorverordnung). Pufferzonen können auch ausserhalb von Moorlandschaften liegen. Zwar nimmt regelmässig die Moorlandschaft als solche auch eine Pufferfunktion für die darin befindlichen Moore wahr; dennoch sind zusätzliche Pufferzonen festzulegen, wo dies zur Abwehr ökologischer Schäden notwendig ist (WALDMANN, a.a.O., S. 178). Im vorliegenden Fall ist die Baudirektion aufgrund des - insoweit fortgeltenden - Urteils des Verwaltungsgerichts ohnehin verpflichtet, ausreichende Pufferzonen für die Moore festzusetzen und kann dadurch einer allfälligen hydrologischen Gefährdung der Moore durch die Überbauung des Heidachers vorbeugen.
d) Im Gebiet Hell ist das Verwaltungsgericht am Augenschein zum Ergebnis gelangt, dass das Moor mit dem unüberbauten Teil

nördlich des nach Osten führenden Fusswegs in enger visueller Beziehung stehe. Die Zuweisung dieses Gebiets (Grundstück Nr. 5614) zur Bauzone sei daher rechtswidrig. Es gibt gewiss gute landschaftsschützerische Gründe dafür, die Parzelle Nr. 5614 als mit dem Moor zusammenhängend zu betrachten. Es könnte kaum als gesetzwidrig betrachtet werden, wenn dieses Grundstück in den Moorlandschaftsperimeter einbezogen worden wäre. Indessen kann umgekehrt auch nicht gesagt werden, dass es gesetzwidrig wäre, das Grundstück nicht einzubeziehen. Die Fotos des Augenscheins lassen erkennen, dass das Grundstück landwirtschaftlich genutzt ist und vom nördlich davon gelegenen Moor durch den Aabachzulauf, Kleingehölz, einen Schuppen und einige markante Bäume abgetrennt ist. An ihrem Westrand stösst die Parzelle an überbautes Gebiet. Im Osten, jenseits des Aabachs, sind deutlich gross dimensionierte Bauten ersichtlich, welche ihrerseits ebenfalls unmittelbar an die Grenze des Moorgebiets anstossen. Angesichts dieser bestehenden Überbauungen in der unmittelbaren Nachbarschaft und der natürlichen visuellen Begrenzung entlang des Aabachzulaufs kann jedenfalls nicht gesagt werden, dass die Parzelle Nr. 5614 zwingend in einer engen visuellen Beziehung zum Moor stehe. e) Bezüglich der visuellen Aspekte im Bereich Heidacher hat das Verwaltungsgericht erwogen, es sei vertretbar, das offene Ackerland nicht vollständig als Teil der verfassungsrechtlich geschützten Moorlandschaft zu

betrachten. Eine Abgrenzung erscheine hinter einer Linie möglich, die entlang der Südostgrenze von Parzelle Kat. Nr. 5723 (Gehöft Zil) und von dort quer durch Kat. Nrn. 5722, 5709 und D hindurch zum nordwestlichsten Gebäude von Robenhausen verlaufe. Das Verwaltungsgericht hat damit eine Abgrenzung gezogen, die zweifellos ebenfalls vertretbar wäre. Sie ist jedoch nicht die einzig zulässige und kann nicht bedeuten, dass die vom Bundesrat getroffene Lösung gesetzwidrig ist. Eine natürliche optische Begrenzung stellt die vom Verwaltungsgericht gezogene Linie ebenso wenig dar wie diejenige gemäss Inventar. Das Gericht führt selbst aus, dass sich das Landwirtschaftsland gleichmässig mit geringem Gefälle zum Moor hin absenkt. Auch auf den Fotos des Augenscheins ist ersichtlich, dass das Ackerland Richtung Norden ohne natürliche Abgrenzung gegen das Moor übergeht. Das eigentliche Moor stösst nur ganz im Osten des Heidachers, bei Robenhausen, bis zum Siedlungsgebiet. Ausgerechnet dort stimmt die vom Verwaltungsgericht gezogene Linie mit derjenigen im Inventar überein. Weiter westlich entfernt sich jedoch das Moor immer

weiter von der Nordgrenze der Bauzone weg. Der visuelle Zusammenhang mit dem Moor wird damit immer weniger eng. Es ist nicht ersichtlich und wird vom Verwaltungsgericht letztlich auch nicht begründet, worin ein rechtserheblicher Unterschied zwischen der von den Behörden gezogenen Linie und der vom Verwaltungsgericht als vertretbar erachteten liegen soll. Wohl könnte eine Grossüberbauung im Gebiet Heidacher den Eindruck der Moorlandschaft landschaftlich empfindlich stören und allenfalls auch unter dem Aspekt des Schutzes der Moorlandschaft problematisch sein (vgl. dazu WALDMANN, a.a.O., S. 178). Indessen unterliegt das fragliche Gebiet aufgrund der kommunalen Zonenordnung der Gestaltungsplanpflicht. Zudem liegt der nordwestliche Streifen des Heidachers wie auch das Gebiet Hell sowohl nach der alten wie nach der neuen kantonalen Schutzverordnung in einer Zone, in welcher Bauten nur mit besonderer Bewilligung der Baudirektion und mit Auflagen im Interesse des Landschaftsbildes zulässig sind. Diese baurechtlichen Instrumente erlauben grundsätzlich, eine schonende Überbauung mit einem angepassten Übergang vom Siedlungsgebiet zur Moorlandschaft zu realisieren. f) Schliesslich hat das Verwaltungsgericht erwogen, ebenfalls in die Moorlandschaft einzubeziehen sei das Grundstück Kat. Nr. 5723 (Gehöft Zil), da dieses einen Zeugen der traditionellen Bewirtschaftung der Moorlandschaft darstelle und so einen engen kulturellen bzw. geschichtlichen Bezug zum Moor belege. Zu den Moorlandschaften können auch Gebäude gehören, die typischerweise zur traditionellen Moorbewirtschaftung (z.B. Streuwiesen oder Torfabbau) gehören (KELLER, a.a.O., Rz. 7 zu Art. 23b). Das Bauernhaus im Zil liegt mehrere hundert Meter vom eigentlichen Moorgebiet entfernt. Die Hausparzelle grenzt an einer Seite an überbautes Gebiet und ist auf den anderen Seiten von Wies- und Ackerland umgeben. Das Gehöft selbst ist ein typischer Mittellandbauernhof, wie er auch fernab von Moorgebieten vorkommt. Selbst wenn ursprünglich von diesem Gehöft aus auch Teile des Moorgebiets bewirtschaftet wurden, kann es doch nicht als Zeuge einer typischen Moorbewirtschaftung gelten und bildet mit dem Moor keine charakteristische Einheit. Der allfällige historische Zusammenhang mit dem Moor ist jedenfalls nicht derart eng, dass das Gehöft nach den gesetzlichen Kriterien zwingend zur Moorlandschaft gehört. g) Insgesamt erweist sich die vom bundesrätlichen Inventar vorgegebene und von der kantonalen Baudirektion festgelegte

Abgrenzung der Moorlandschaft als gesetzeskonform. Indem das Verwaltungsgericht die Abgrenzung als gesetzwidrig betrachtet und abgeändert hat, hat es den Beurteilungsspielraum des Bundesrates missachtet und damit die ihm zustehende Überprüfungsbefugnis überschritten.