



G.-Nm. R2.2012.00085 und R2.2012.00088
BRGE II Nm. 0045/2013 – 0046/2013

Entscheid vom 26. März 2013

Mitwirkende Abteilungspräsident Peter Rütimann, Baurichter Emil Seliner, Baurichter
Adrian Bergmann, Gerichtsschreiberin Christine Suter-Pfannes

in Sachen **Rekurrierende**

R2.2012.00085

1. M. E., [...]
2. Erbengemeinschaft M. E., [...]

R2.2012.00088

1. Schweizer Heimatschutz, Seefeldstrasse 5a, Postfach, 8032 Zürich
2. Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz, Eichstrasse 29,
8045 Zürich

gegen **Rekursgegnerschaft**

R2.2012.00085

1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

R2.2012.00088

1. Baukommission X, 8803 X
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich
3. M. E., [...]
[...]

betreffend R2.2012.00085
Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich Nr. BVV 12-0447 vom 24. April
2012; Baubewilligung bzw. konzessionsrechtliche Bewilligung für Einfamili-
enhaus

R2.2012.00088

Baukommissionsbeschluss vom 12. April 2012 und Verfügung der Baudi-
rektion Kanton Zürich Nr. BVV 12-0447 vom 24. April 2012; Baubewilligung
bzw. konzessionsrechtliche Bewilligung für Einfamilienhaus

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 12. April 2012 erteilte die Baukommission X M. E. die baurechtliche Bewilligung für die Erstellung eines Einfamilienhauses auf dem Grundstück Kat.-Nr. 2615 an der T.-Strasse 101 in X. Gleichzeitig mit dem baurechtlichen Entscheid wurde (unter anderem) die im koordinierten Verfahren ergangene konzessionsrechtliche und gewässerschutzrechtliche Bewilligung der Baudirektion Kanton Zürich vom 24. April 2012 eröffnet. Darin wurde unter anderem verfügt, dass der Staat berechtigt sei, auf dem Grundstück Kat.-Nr. 2615, das für die Realisierung eines öffentlichen Seeweges benötigte Land (bis zu 3,5 m Breite) unentgeltlich zu beanspruchen (Dispositivziffer III.2).

B.

Hiergegen wandten sich der Schweizer Heimatschutz und die Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz mit gemeinsamer Eingabe vom 6. Juni 2012 fristgerecht an das Baurekursgericht und stellten folgende Anträge:

- "1. Es seien die Dispositivziffern III/1.2 und 4 (Letztere mit Ausnahme der Löschung von BDV Nr. 2514 vom 17. November 1919) der Bewilligung vom 24. April 2012 der Baudirektion Kanton Zürich (BVV 12-0447) aufzuheben.
2. Es sei die kommunale Baubewilligung vom 12. April 2012 aufzuheben.
3. Eventualiter sei die Sache im Sinne der Erwägungen gemäss der nachfolgenden Begründung an die Rekursgegnerinnen zurückzuweisen.
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerschaft."

C.

Mit Präsidialverfügung vom 8. Juni 2012 wurde vom Rekurseingang unter der Geschäftsnummer R2.2012.00088 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Die kommunale Vorinstanz und die Bauherrschaft beantragten in ihren Rekursantworten vom 5. Juli 2012 bzw. 20. August 2012, es sei der Rekurs abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Auch die Baudirekti-

on schloss in ihrer Stellungnahme vom 6. August 2012 unter Hinweis auf den Mitbericht des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom 26. Juli 2012 auf Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei.

Sowohl die Rekurrierenden in ihrer Replik vom 25. September 2012 als auch die Baubehörde, die Bauherrschaft sowie die Baudirektion in ihren Dupliken vom 10., 12. bzw. 17. Oktober 2012 hielten an ihren Anträgen fest.

D.

Mit Rekurs vom 29. Mai 2012 gelangten auch M. E. und die Erbegemeinschaft M. E. [...] an das Baurekursgericht und stellten folgende Anträge:

- "1. Es sei Disp. Ziffer III.2 der angefochtenen Verfügung ersatzlos aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin."

E.

Mit Präsidialverfügung vom 31. Mai 2012 wurde vom Rekurseingang unter der Geschäftsnummer R2.2012.00085 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Die kantonale Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 2. August 2012 unter Hinweis auf den Mitbericht des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom 27. Juli 2012, es sei auf den Rekurs nicht einzutreten; eventualiter sei der Rekurs abzuweisen. Die in das Verfahren als Mitbeteiligte einbezogene kommunale Vorinstanz verzichtete in ihrer Eingabe vom 22. Juni 2012 auf eine Stellungnahme. Sowohl die Rekurrierenden in ihrer Replik vom 23. August 2012 als auch die Baudirektion in ihrer Duplik vom 18. September 2012 hielten an ihren Anträgen fest.

Mit Präsidialverfügung vom 21. September 2012 wurden die rekurrierenden Verbände als Mitbeteiligte in das Rekursverfahren beigelegt und zur Vernehmlassung aufgefordert. In ihrer Rekursantwort vom 20. November 2012 beantragten die Verbände die Abweisung des Rekurses. Die Bauherrschaft verzichtete mit Eingabe vom 9. Januar 2013 auf die Erstattung einer Replik.

F.

Am 22. Januar 2013 führte die 2. Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch.

G.

Auf die Vorbringen der Parteien und die Ergebnisse des Augenscheins wird, soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Das direkt am See situierte Baugrundstück umfasst zur Hälfte Konzessionsland und ist nach der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X der Wohnzone W2D zugeschrieben. Die Bauherrschaft beabsichtigt, das bestehende Gebäude Assek.-Nr. 542 abzureissen und durch ein Einfamilienhaus zu ersetzen. Die Realisierung des Bauvorhabens bedarf aus verschiedenen Gründen neben der kommunalen Baubewilligung auch einer kantonalen Bewilligung. Unter anderem befindet sich das einen Abstand von 9,5–12,5 m zum Seeufer aufweisende Flachdachgebäude innerhalb eines Uferstreifens von 20 m gemäss geltender Übergangsbestimmung zur Änderung der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung vom 4. Mai 2011 (GSchV) und ist damit auf eine gewässerschutzrechtliche Ausnahmebewilligung angewiesen. Die Baudirektion stufte das Vorhaben als dispenswürdig ein und erteilte mit der angefochtenen Verfügung eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 41c GSchV. Auch erachtete die kantonale Vorinstanz das Vorhaben unter konzessionsrechtlichen Gesichtspunkten für bewilligungsfähig und erteilte dafür die erforderliche Konzession unter der eingangs erwähnten Auflage.

2.

Die beiden Rekurse betreffen das gleiche Bauvorhaben. Die Verfahren G.-Nrn. R2.2012.00085 und R2.2012.00088 sind daher aus verfahrensökonomischen Gründen zu vereinigen.

3.1.

Als Adressat und Baugesuchsteller [...] sind die Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R2.2012.00085 durch die angefochtene konzessionsrechtliche Auflage beschwert und damit grundsätzlich zu deren Anfechtung legitimiert (§ 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG]).

3.2.

Strittig ist hingegen die Rechtsmittelbefugnis der rekurrierenden Verbände.

Zur Begründung ihrer Legitimation machen die Verbände geltend, dass der Schweizer Heimatschutz gestützt auf Art. 12 ff. des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) rekursberechtigt sei. Art. 36a des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) verpflichte die Kantone zur Festlegung des Raumbedarfes der oberirdischen Gewässer, welcher erforderlich sei für die Gewährleistung der drei in dieser Gesetzesnorm explizit genannten Funktionen. Diese neuen bundesrechtlichen Bestimmungen verdeutlichten, dass der moderne Gewässerschutz verschiedene Elemente umfasse, wozu insbesondere bezüglich der natürlichen Funktionen der Gewässer auch der Natur- und Landschaftsschutz gehöre. Der Gewässerschutz seinerseits sei Teil eines umfassend verstandenen Umweltschutzes. Die Festlegung des Gewässerraumes sei somit eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG. Dementsprechend sei die von der Baudirektion erteilte Ausnahmegewilligung nach Art. 41c GSchV in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen. Gleiches gelte auch für den damit verbundenen Entscheid über ein Projekt, das Biotope nach Art. 18 NHG beeinträchtige (Uferbereiche nach Art. 18 Abs 1 i.V.m. Art. 17 des Raumplanungsgesetzes [RPG]) und den Entscheid betreffend Schüttungen in Seen nach Art. 39 GSchG (zu Unrecht unterlassene Überprüfung der Landanlagekonzessionen im Seegebiet).

Bei gegebener Legitimation stehe dem Schweizer Heimatschutz als beschwerdelegitimierter Natur- und Heimatschutzorganisation von Bundesrechts wegen ein umfassendes abstraktes Beschwerderecht zu, welches alle Rügen zu Rechtsfragen umfasse, die sich im konkreten Einzelfalle stellten.

Die Legitimation beider Verbände sei auch gestützt auf § 338a Abs. 2 PBG gegeben. § 338a Abs. 2 PBG verleihe das Verbandsbeschwerderecht auf kantonaler Stufe gesamtkantonal tätigen Vereinigungen, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimat-

schutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmeten, u.a. für alle Anordnungen und Erlasse, soweit sie sich auf den III. Titel oder § 238 Abs. 2 PBG stützten. Unter den III. Titel fielen gemäss § 203 Abs. 1 lit. a PBG insbesondere im Wesentlichen unverdorbene Natur- und Kulturlandschaften sowie entsprechende Gewässer samt Ufern und Bewachung. Gewässerschutz sei auch im Kanton Zürich Teil des Natur- und Heimatschutzes, wie sich beispielsweise aus § 14 und 31 NHV-ZH ohne weiteres ergebe. Die kantonale NHV sei Teil des Ausführungsrechts zum III. Titel des PBG.

Die angefochtene kantonale Bewilligung betreffe den besonders zu schützenden Seeuferbereich sowie konzessionspflichtige Bauten auf konzessionsierten Landanlagen und damit Seegebiet, also Schutzobjekte im Sinne von § 203 lit. a PBG. Gemäss den Statuten der Zürcherischen Vereinigung für Heimatschutz sei ihr Zweck der Heimat-, Denkmal-, Landschafts- und Naturschutz im weitesten Umfange. Insbesondere stelle sie sich unter anderem gemäss § 2 Abs. 2 lit. a der Statuten auch explizit die Aufgabe des Schutzes, der Pflege und Erhaltung der Gewässer sowie deren Flora und Fauna vor jeder Art der Gefährdung.

Demgegenüber stellen sowohl die beiden Vorinstanzen als auch die Bauherrschaft die Berechtigung zur Erhebung einer Verbandsbeschwerde im vorliegenden Verfahren in Frage.

3.3.1.

Die ideelle Verbandsbeschwerde ist nur zulässig, wenn ein Gesetz sie vorsieht (Art. 89 Abs. 2 lit. d des Bundesgerichtsgesetzes [BGG]). Im vorliegenden Verfahren kommen auf der Ebene des Bundesrechts Art. 55 USG und Art. 12 NHG als gesetzliche Grundlage in Frage. Das Gewässerschutzgesetz sieht die Verbandsbeschwerde nicht vor.

Grundsätzlich sind zur ideellen Verbandsbeschwerde gesamtschweizerisch tätige Organisationen berechtigt, welche rein ideelle Zwecke verfolgen (vgl. Art. 55 Abs. 1 lit. a und b USG sowie Art. 12 Abs. 1 lit. a und b NHG). Die Beschwerde steht den Organisationen nur für Rügen in Rechtsbereichen zu, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden (Art. 55 Abs. 2 USG, Art. 12 Abs. 2 NHG). Gemäss Abs. 3 der erwähnten Bestimmungen bezeichnet der Bundesrat die zur Beschwerde berechtigten Organisationen. Dies ist mit der Verordnung über die Be-

zeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) geschehen.

Der Schweizer Heimatschutz wird im Anhang der VBO als beschwerdeberechtigte Organisation aufgeführt. Er ist damit zur Beschwerdeerhebung im Sinne von Art. 12 NHG grundsätzlich berechtigt. Hingegen richtet sich die Legitimation der Zürcherischen Vereinigung für Heimatschutz nach kantonalem Recht, da das Beschwerderecht gemäss Art. 12 NHG den gesamtschweizerischen Organisationen vorbehalten ist (BGE 123 II 289 E. 1e).

Die Beschwerdelegitimation gemäss Art. 12 NHG ist nach dem Sinn und Zweck des Natur- und Heimatschutzes jedoch sachlich beschränkt: Sie bezieht sich, wie aus dem Titel des 1. Abschnittes des NHG hervorgeht, ausschliesslich auf Entscheidungen, die in Erfüllung von Bundesaufgaben ergehen und bei deren Fällung gemäss Art. 2 ff. NHG die Interessen des Natur- und Heimatschutzes, insbesondere des Landschafts- und Ortsbildschutzes zu wahren sind. Entgegen der Behauptung der Rekurrierenden steht den Verbänden somit kein abstraktes Beschwerderecht zu. Vielmehr dürfte ausser Zweifel stehen, dass der Bundesgesetzgeber mit Art. 12 NHG den Vereinigungen keine derart weitgehende Interventionsmöglichkeit im gesamten Baupolizeirecht einräumen wollte.

3.3.2.

Die rekurrierenden Verbände rügen zusammengefasst, dass die Baudirektion für die Beanspruchung des Gewässerraumes zu Unrecht eine Ausnahmebewilligung erteilt habe. Weiter sind sie der Ansicht, dass die ohne zeitliche Begrenzung erteilte altrechtliche Landanlagekonzession nachträglich zu befristen sei. Werde dieser Rechtsauffassung gefolgt, würden neue konzessionsrechtliche Bewilligungen obsolet. Der Staat würde neuer Eigentümer eines grossen Teils des Baugrundstücks und der bisher darauf erstellten Gebäude. Entsprechend seien die angefochtenen Bewilligungen aufzuheben. Eventualiter wenden sie sich gegen die erteilte konzessionsrechtliche Bewilligung für das Bauvorhaben auf dem Landanlagegebiet.

Gewässerschutz ist eine Bundesaufgabe, bei deren Erfüllung die Kantone und Gemeinden massgebend mitwirken. Am 1. Januar 2011 trat das geänderte Gewässerschutzgesetz in Kraft. Es legt fest, dass Fliessgewässer und Seeufer in der Schweiz naturnaher werden müssen und definiert Massnahmen und Verantwortlichkeiten. Art. 36a GSchG verpflichtet die

Kantone, den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer festzulegen, der erforderlich ist für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, des Hochwasserschutzes und der Gewässernutzung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten (Art. 36a Abs. 2 GSchG).

Am 4. Mai 2011 änderte der Bundesrat die Gewässerschutzverordnung und konkretisierte die Anforderungen an den Gewässerraum. Gemäss dem seit 1. Juni 2011 in Kraft stehenden Art. 41b Abs. 1 GSchV muss die Breite des Gewässerraums für stehende Gewässer, gemessen ab der Uferlinie, mindestens 15 m betragen. Die Breite des Gewässerraumes nach Absatz 1 muss erhöht werden, soweit dies erforderlich ist zur Gewährleistung: a. des Schutzes vor Hochwasser; b. des für Revitalisierung erforderlichen Raumes; c. überwiegender Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes; d. der Gewässernutzung (Abs. 2). Die Breite des Gewässerraumes kann in dicht überbauten Gebieten den baulichen Gegebenheiten angepasst werden, soweit der Schutz vor Hochwasser gewährleistet ist (Abs. 3).

Die Kantone legen den Gewässerraum für stehende Gewässer bis zum 31. Dezember 2018 fest (Abs. 1 Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011). Solange die Kantone den Gewässerraum nicht festgelegt haben, kommt eine Übergangsbestimmung zur Anwendung. Danach gilt für stehende Gewässer mit einer Wasserfläche von mehr als 0,5 ha ein Gewässerraum von 20 m (Abs. 2 Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011). Innerhalb des Gewässerraums sind nach Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken zulässig. Nach Satz 2 dieser Norm kann in dicht überbauten Gebieten die Behörde für zonenkonforme Anlagen Ausnahmen bewilligen, soweit keine übermässigen Interessen entgegenstehen.

Der neu festzulegende Gewässerraum dient dem Schutz vor Hochwasser und gewährleistet die natürliche Funktion des Gewässers, insbesondere die Entwicklung standorttypischer Lebensgemeinschaften, die Ausbildung einer naturnahen Strukturvielfalt in den aquatischen, amphibischen und terrestrischen Lebensräumen sowie deren Vernetzung. Zudem verringert ein ausreichender Abstand der Bodennutzung zum Gewässer den Eintrag von Nähr- und Schadstoffen (Erläuternder Bericht des Bundesamtes für Umwelt BAFU vom 20. April 2011 zur Änderung der Gewässerschutzverordnung, S.

13). Das revidierte Gewässerschutzrecht dient demnach auch den durch das Natur- und Heimatschutzgesetz geschützten Interessen.

Die Festlegung des Gewässerraumes bzw. dessen Beanspruchung wirkt sich somit auf die Belange des Naturschutzes aus, weshalb gegen entsprechende Anordnungen die ideelle Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG gegeben ist. Damit ist der Schweizer Heimatschutz zur Erhebung der Rüge, es sei für das Bauvorhaben zu Unrecht eine gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligung erteilt worden, befugt. Soweit der Verband jedoch seine Beschwerdebefugnis auch bezüglich der konzessionsrechtlichen Streitpunkte aus dem Gewässerschutzgesetz (in concreto Art. 39 GSchG) ableitet, kann ihm nicht gefolgt werden, steht doch vorliegend gar keine Schüttung im Seegebiet in Frage, sondern geht es um ein Bauvorhaben auf Konzessionsland, welches auf das Gewässer keine Auswirkungen zeitigt. Hinzu kommt, dass die für den Neubau erteilte konzessionsrechtliche Bewilligung keine bundesrechtlichen Gesichtspunkte regelt. Vielmehr handelt es sich hierbei um ein rein kantonales Rechtsverhältnis. Folglich kann Art. 12 NHG nicht zur Anfechtung der erteilten Konzession herangezogen werden (vgl. Peter M. Keller, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, hrsg. von Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer, Zürich 1997, Art. 12 Rz. 3).

Ob der Verband zu diesen Rügen gestützt auf das kantonale Recht zuzulassen sein wird, ist nachfolgend zu prüfen.

3.4.

Auch das kantonale Recht sieht die ideelle Verbandsbeschwerde vor (§ 338a Abs. 2 PBG). Danach sind gesamtkantonal tätige Vereinigungen zum Rekurs oder Beschwerde berechtigt, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen. Beide rekurrierenden Verbände erfüllen diese formalen Voraussetzungen und sind somit zur Ausübung des Verbandsbeschwerderechts grundsätzlich befugt. Nach der gesetzlichen Legitimationsumschreibung im Planungs- und Baugesetz ist eine diese Voraussetzungen erfüllende Vereinigung jedoch nur zu Einwänden gegen Anordnungen und Erlasse berechtigt, soweit sich diese auf den III. Titel des Gesetzes "Der Natur- und Heimatschutz" oder § 238 Abs. 2 PBG stützen, sowie gegen Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone.

Auch wenn das Baugrundstück direkt an das Seeufer anstösst, ist im vorliegenden Fall nicht ersichtlich, dass die Legitimationsvoraussetzungen gemäss § 338a Abs. 2 PBG für ein Einschreiten der Natur- und Heimatschutzorganisationen gegeben wären. So steht weder ein Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone in Frage, noch stützen sich die angefochtenen Entscheide auf die Bestimmungen des im III. Titel des PBG geregelten kantonalrechtlichen Natur- und Heimatschutzes oder auf § 238 Abs. 2 PBG. Die rekurrierenden Heimatschutzverbände stellen denn auch nicht die rechtsgenügende Einordnung des Bauvorhabens in Frage, sondern führen konzessionsrechtliche und gewässerschutzrechtliche Hindernisse ins Feld. Zur Erhebung entsprechender Rügen sind sie nach der gesetzlichen Umschreibung des Verbandsbeschwerderechts im Planungs- und Baugesetz jedoch nicht befugt.

Zu prüfen bleibt, ob die rekurrierenden Verbände gestützt auf das kantonale Wasserwirtschaftsgesetz (WWG) zur Rechtsmittelerhebung berechtigt sind. Im Geltungsbereich dieses Gesetzes ist die Rechtsmittelbefugnis der Verbände in § 24 Abs. 2 WWG geregelt. Danach sind Natur-, Heimat-, Umwelt- und Fischereiorganisationen sowie andere Vereinigungen, die sich statutengemäss seit mindestens zehn Jahren gesamtkantonal mit Aufgaben des Gewässerschutzes und der Gewässernutzung befassen, gegen Massnahmen im Sinne von § 12 WWG und Bewilligungen in Anwendung von § 18 WWG rekurs- und beschwerdeberechtigt. Die Interventionsmöglichkeit der Verbände ist somit auch in wasserrechtlichen Belangen sachlich beschränkt.

§ 12 WWG befasst sich mit Zielen und Mitteln des Hochwasserschutzes. Solche kantonalrechtlichen Massnahmen stehen im vorliegenden Fall nicht zur Diskussion. Ebenso wenig steht eine Bewilligung in Anwendung von § 18 WWG in Frage. Nach dieser Norm bedürfen bauliche Veränderungen von Oberflächengewässern und in deren Abstandsbereich einer Bewilligung der zuständigen Direktion (konkret der Baudirektion), sofern damit nicht eine konzessionspflichtige Nutzung im Sinne von § 36 Abs. 1 WWG verbunden ist. Diese Regelung bezieht sich auf § 21 WWG, nach welcher Bestimmung ober- und unterirdische Bauten und Anlagen gegenüber offenen und eingedolten öffentlichen Oberflächengewässern einen (kantonalen) Gewässerabstand von 5 m einzuhalten haben (Abs. 1) und Unterschreitungen des Mindestabstandes einer Ausnahmegewilligung der Baudirektion bedürfen (Abs. 2). Wie sich aus den Baugesuchsplänen ergibt, ge-

nügt das Bauvorhaben diesem kantonalen Gewässerabstandserfordernis. Sodann ergibt sich die Notwendigkeit einer Beurteilung durch die Baudirektion auch nicht aus § 36 Abs. 1 WWG. Diese Bestimmung beschlägt allein die Nutzung öffentlicher Gewässer und nicht auch die Inanspruchnahme konzessionierter Landanlagen. Die diesbezüglich notwendige Bewilligung durch die Baudirektion stützt sich vielmehr auf Ziff. 1.6.4 des Anhangs zur Bauverfahrensverordnung (BVV). Die Berechtigung zur ideellen Verbandsbeschwerde lässt sich somit auch nicht aus § 24 Abs. 2 WWG ableiten.

3.5.

Aus den genannten Gründen ist den rekurrierenden Verbänden die kantonrechtliche Legitimation nach § 338a Abs. 2 PBG bzw. § 24 Abs. 2 WWG abzusprechen. Der Zürcherischen Vereinigung für Heimatschutz geht somit die Rekursbefugnis gänzlich ab. Auf ihren Rekurs ist nicht einzutreten. Der Schweizer Heimatschutz ist gemäss Art. 12 NHG – wie vorne dargelegt – nur zur Anfechtung der gewässerschutzrechtlichen Ausnahmebewilligung befugt. Mit den konzessionsrechtlichen Einwänden ist er nicht zu hören.

Sind somit die beiden rekurrierenden Verbände zur Erhebung von konzessionsrechtlichen Einwänden nicht legitimiert, wurden diese zu Unrecht als Mitbeteiligte in den Bauherrenrekurs (G.-Nr. R2.2012.00085) beigelegt. Dieser richtet sich einzig gegen das statuierte Uferwegservitut und beschlägt somit konzessionsrechtliche Fragen. Das Rubrum ist daher entsprechend zu ändern und ist die Stellungnahme der Verbände in diesem Verfahren somit unbeachtlich.

Verbandsbeschwerde (G.-Nr. R2.2012.00088)

4.

In formellrechtlicher Hinsicht rügt der Verband zunächst, dass die erteilte Konzession auf einer unvollständigen Aktengrundlage beruhe. Nachdem den beiden Heimatschutzvereinigungen – wie vorne dargelegt – in konzessionsrechtlichen Fragen die Beschwerdelegitimation abzusprechen ist, ist dieser Einwand nicht zu hören.

5.

Weiter moniert der Verband in verfahrensrechtlicher Hinsicht, dass dem kommunalen Beschluss im Zeitpunkt der Entscheidung die notwendige kantonale rechtliche Grundlage gefehlt habe. So sei der kommunale Entscheid ergangen, als die kantonale Bewilligung noch gefehlt habe. Dispositivziffer 21 sei offensichtlich nachträglich in den kommunalen Beschluss eingefügt worden. Der zugestellte Entscheid entspreche somit nicht dem am 12. April 2012 gefassten Beschluss. Es handle sich um einen groben Verfahrensmangel, welcher für sich allein zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides führe.

Dieser Einwand geht fehl. Das Bauvorhaben bedarf – wie bereits erwähnt – aus verschiedenen Gründen (Konzessionsland, Lage an Staatstrasse usw.) neben der baurechtlichen Baubewilligung der örtlichen Baubehörde einer Bewilligung der Baudirektion. Damit unterliegt das Vorhaben der Koordinationspflicht und hat die für die Koordination verantwortliche Stelle für eine ausreichende formelle und materielle Koordination der Beurteilungen, für widerspruchsfreie Entscheide und für einheitliche Rechtsmittelbelehrungen zu sorgen (§ 8 der Bauverfahrensverordnung [BVV]). Diesem Koordinationserfordernis wurde vorliegend Rechnung getragen. Die Baubehörde und der Kanton hatten unterschiedliche und voneinander unabhängige Fragen zu beantworten. Die Bewilligungen wurden hernach formell koordiniert und gleichzeitig eröffnet. Zwar trifft es zu, dass der kommunale Bauentscheid bereits am 12. April 2012 ergangen ist und das Datum der kantonalen Verfügung vom 24. April 2012 nach der Beschlussfassung in den Entscheid eingesetzt wurde. Dabei handelt sich jedoch nicht um einen groben Verfahrensmangel, sondern stellt diese Integration der kantonalen Bewilligung eine redaktionelle Vervollständigung des kommunalen Entscheids dar.

6.1.

In materiellrechtlicher Hinsicht stellt sich der rekurrierende Verband auf den Standpunkt, dass die von der Baudirektion gestützt auf Art. 41c Abs. 1 GSchV erteilte gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligung bundesrechtswidrig sei. Er macht in erster Linie geltend, dass im vorliegenden Fall das Erfordernis des dicht überbauten Gebietes nicht erfüllt sei. So könne seeseits der T.-Strasse von einer dichten Überbauung keine Rede sein. Die drei nördlich angrenzenden Parzellen seien – wie das Baugrundstück selbst – als solche praktisch unüberbaut. Auf diesen insgesamt acht

Grundstücken befänden sich jeweils entsprechend konzessionierte kleinere Seebauten, auf deren Fortbestand kein Rechtsanspruch bestehe.

Nach Auffassung der Baudirektion muss die Frage, ob ein dicht überbautes Gebiet vorliege, aufgrund einer Gesamtbetrachtung beurteilt werden. Der Beurteilung müsse ein zweckmässiges Planungsgebiet zugrunde gelegt werden. Es verbiete sich daher ein Perimeter, der nur wenige Grundstücke umfasse. Vorliegend müsse deshalb die Situation in der Umgebung, also auch jene auf der landwärts gelegenen Seite der T.-Strasse, miteinbezogen werden. Ob auf den am See gelegenen, an die Bauparzelle angrenzenden Nachbargrundstücken bereits viele Bauten und Anlagen vorhanden seien, bilde nur eines der Kriterien. Werde der Perimeter über die T.-Strasse hinausgezogen, zeige sich, dass vorliegend ein dicht überbautes Gebiet vorliege.

Auch die Bauherrschaft hält dafür, dass im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für eine gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligung gegeben seien. Im Lichte von Sinn und Zweck der Regelung, insbesondere der Ermöglichung einer Siedlungsentwicklung nach innen und einer aus Sicht der Raumplanung erwünschten städtebaulichen Verdichtung, verbiete es sich, den unbestimmten Rechtsbegriff des "dicht überbauten Gebietes" räumlich allzu eng zu fassen. Der Beurteilung müsse zudem ein vernünftig grosses Gebiet zugrunde gelegt werden und dürfe sich nicht nur auf die unmittelbaren Nachbargrundstücke des Baugrundstückes beschränken. Auch dürfe nicht bloss das Gebiet seeseits der T.-Strasse in die Beurteilung einbezogen werden, sondern müsse auch die ortsbauliche Situation auf der anderen Strassenseite berücksichtigt werden.

6.2.

Der geplante Neubau steht innerhalb eines Uferstreifens von 20 m gemäss geltender Übergangsbestimmung der Gewässerschutzverordnung. Da das Einfamilienhaus anerkanntermassen nicht standortgebunden im Sinne von Art. 41c Abs. 1 Satz 1 GSchV ist, ist zu prüfen, ob eine Ausnahmegewilligung vom Anlagenverbot im Gewässerraum in Betracht fällt. Eine solche kann für zonenkonforme Anlagen in dicht überbauten Gebieten erteilt werden, soweit keine übermässigen Interessen (z.B. des Hochwasserschutzes oder des Natur- und Landschaftsschutzes) entgegenstehen (Art. 41c Abs. 1 Satz 2 GSchV).

Der unbestimmte Rechtsbegriff der dicht überbauten Gebiete sowie die Ausgestaltung als "Kann-Vorschrift" lassen der zur erstinstanzlichen Anwendung dieser Norm zuständigen Behörde (nämlich der Baudirektion) einen Spielraum bei der Umsetzung der Bestimmungen zum Gewässerraum im Siedlungsgebiet. In diesen darf die Rekursinstanz, sofern von einer vertretbaren Handhabung auszugehen ist, gleich wie etwa bei der (im Regelfall durch die örtlichen Baubehörden anzuwendenden) Einordnungsvorschrift von § 238 PBG, nicht eingreifen.

6.3.

Das Baugrundstück liegt vollständig in der Wohnzone W2D. Die für eine gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligung vorausgesetzte Zonenkonformität ist somit gegeben. Strittig ist, ob sich das Baugrundstück in einem "dicht überbauten Gebiet" gemäss Art. 41c Abs. 1 GSchV befindet.

Sinn und Zweck der Ausnahmeregelungen von Art. 41c Abs. 1 GSchV ist, dass eine Siedlungsentwicklung nach innen und eine aus Sicht der Raumplanung erwünschte städtebauliche Verdichtung ermöglicht wird. Als Anwendungsfall werden im erläuternden Bericht des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) vom 20. April 2011 zur Änderung der Gewässerschutzverordnung "Baulücken" genannt und als Beispiele für dicht überbaute Gebiete die städtischen Quartiere in Basel am Rhein oder in Zürich an der Limmat aufgeführt (S. 12 und S. 15 oben). Weiter haben die Bundesämter für Raumentwicklung (ARE) und Umwelt (BAFU) unter dem Titel "Gewässerraum im Siedlungsgebiet" ein Merkblatt zur Anwendung des Begriffs "dicht überbaute Gebiete" der Gewässerschutzverordnung erarbeitet (Merkblatt vom 18. Januar 2013 unter www.are.admin.ch). Darin gelten Gebiete, in denen sich im festzulegenden Gewässerraum keine oder nur einzelne Bauten und Anlagen befinden in der Regel nicht als dicht überbaut. Befinden sich in diesem Uferstreifen eingezonte, nicht oder nur teilweise überbaute Parzellen, kann das Gebiet ausnahmsweise als dicht überbaut gelten, wenn es sich um eine Baulücke handelt oder eine zweckmässige bauliche Nutzung der noch unüberbauten oder wenig überbauten Parzellen verhindert wird und die Umgebung dicht überbaut ist (S. 6 f. des Merkblattes).

Im vorliegenden Fall lässt sich nicht von der Hand weisen, dass das Gebiet landwärts der T.-Strasse eine hohe Überbauungsdichte aufweist. Seeseits steht jedoch ein mehr oder weniger freies, durchgrüntes Ufergelände von mehr als 100 m Länge in Frage. Die Bauparzelle sowie die nordwestlich

und südöstlich angrenzenden Grundstücke sind weitgehend unüberbaut. Auf dem fraglichen Uferstreifen befinden sich lediglich kleinere (See-)Bauten. Aufgrund dieser Gegebenheiten bildet die T.-Strasse – wie der rekurrierende Verband zu Recht einwendet – eine räumliche Trennung zwischen den Grundstücken mit direktem Bezug zum See und solchen ohne Bezug zum Ufer. Damit ist der Fokus vorliegend nicht auf das Siedlungsgebiet als Ganzes, sondern auf das Land entlang des Zürichsees zu richten. Nachdem auf diesem Uferabschnitt im festzulegenden Gewässerraum über eine grössere Strecke nur vereinzelte Bauten bestehen, kann vorliegend nicht mehr von einer als Ausnahme zugelassenen Füllung einer Baulücke gesprochen werden. Ein solcher Dispens würde vielmehr den durch die Gesetzesrevision verfolgten Zielen, nämlich dass Fließgewässer und Seeufer in der Schweiz naturnaher werden sollen, zuwiderlaufen.

Unter Berücksichtigung der konkreten baulichen Gegebenheiten hat die Baudirektion den in Frage stehenden Uferabschnitt zu Unrecht als dicht überbaut eingestuft. Dies gilt auch dann, wenn berücksichtigt wird, dass der Behörde in gewässerschutzrechtlichen Fragen ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt. Dieser Spielraum ist im vorliegenden Fall überschritten worden. Die gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligung ist somit zu Unrecht erteilt worden.

Der aufgezeigte Mangel kann nicht mittels Anordnung von Nebenbestimmungen gemäss § 321 PBG behoben werden. Aufgrund dessen ist die kantonale Verfügung vom 24. April 2012 aufzuheben. Kann das umstrittene Bauvorhaben somit im Gewässerraum nicht realisiert werden, erweist sich die von der kommunalen Vorinstanz erteilte Baubewilligung ebenfalls als obsolet, weshalb auch deren Beschluss vom 12. April 2012 zu kassieren ist. Damit erübrigt es sich, zu den weiteren Einwänden des Verbandes Stellung zu nehmen.

Bauherrenrekurs (G.-Nr. R2.2012.00085)

7.

Die Bauherrschaft wehrt sich in ihrem Rekurs gegen das unter Dispositivziffer III.2 der Baudirektionsverfügung verfügte Uferwegservitut. Da vorliegend jedoch die angefochtenen Verwaltungsakte bereits in Gutheissung der Ver-

bandsbeschwerde aufzuheben sind, ist der Bauherrenrekurs nicht zu behandeln und als gegenstandslos geworden abzuschreiben (vgl. VB.2008.0021).

[.....]

