



G.-Nrn. R2.2017.00075 und R2.2017.00076
BRGE II Nrn. 0187 und 0188/2017

Entscheid vom 19. Dezember 2017

Mitwirkende Abteilungspräsident Peter Rütimann, Baurichter Stefano Terzi, Baurichter Adrian Bergmann, Gerichtsschreiberin Christine Suter-Pfannes

in Sachen **Rekurrierende**

R2.2017.00075
X AG, [.....]

R2.2017.00076
B. und N. E., [.....]

gegen **Rekursgegnerinnen**

1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich
2. Gemeinde Meilen, Dorfstrasse 100, Postfach, 8706 Meilen
3. Hafengenossenschaft Christoffel, Gruebstrasse 23, 8706 Meilen

betreffend Verfügung des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft Nr. 16-0300 vom 21. April 2017; wasserrechtliche Konzession und diverse Bewilligungen für "Bootshafen Christoffel"; vor und auf Kat.-Nr. 2811, Meilen

hat sich ergeben:

A.

Mit Eingabe vom 13. Mai 2013 ersuchte die Gemeinde Meilen (nachfolgend: Konzessionsnehmerin) bzw. die Hafengenossenschaft Christoffel als Unterkonzessionärin (nachfolgend: Bauherrschaft) die Baudirektion Kanton Zürich um Erteilung der erforderlichen Konzession und Bewilligungen für den Neubau einer Hafenanlage (Hafen Christoffel) vor und auf dem Grundstück Kat.-Nr. 2811 in Meilen. Innert der gesetzlich vorgeschriebenen Auflagefrist gingen sieben Einsprachen ein. Nach Durchführung von Einsprache- und Nachverhandlungen wies das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) die Einsprachen mit Entscheid vom 21. April 2017 ab, soweit diese nicht als durch Rückzug oder Projektanpassungen abgeschrieben wurden (Dispositivziffer I.4). Gleichzeitig erteilte sie für den Neubau der Hafenanlage unter diversen Nebenbestimmungen die wasserrechtliche Konzession, die gewässerschutzrechtliche Bewilligung, die wasserbaupolizeiliche Ausnahmegewilligung, die raumplanungsrechtliche Ausnahmegewilligung nach Art. 24 des Raumplanungsgesetzes (RPG), die fischereirechtliche Bewilligung nach Art. 8 und 9 des Bundesgesetzes über die Fischerei (BGF), die naturschutzrechtliche Bewilligung nach Art. 18 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) sowie die strassenpolizeiliche Bewilligung.

B.

Hiergegen wandten sich die X AG (nachfolgend: Rekurrentin 1) sowie B. und N. E. (nachfolgend: Rekurrierende 2) mit separaten Rekursen vom 24. Mai 2017 an das Baurekursgericht und beantragten die Aufhebung der angefochtenen Verfügung.

C.

Mit Präsidialverfügungen vom 29. Mai 2017 wurde von den Rekurseingängen unter den Geschäftsnummern R2.2017.00075 (Rekurrentin 1) und R2.2017.00076 (Rekurrierende 2) Vormerk genommen und die Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Die Baudirektion schloss in ihren Stellungnahmen vom 26. Juni 2017 unter Hinweis auf die Mitberichte des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom 22. Juni 2017 auf Abweisung der Rekurse. Auch die Bauherrin und die Konzessionsnehmerin beantragten mit Eingaben vom 29. Juni 2017 die Abweisung der Rekurse.

D.

Sowohl die rekurrierenden Nachbarn in ihren Repliken vom 13. Juli 2017 (G.-Nr. R2.2017.00075) bzw. 21. Juli 2017 (G.-Nr. R2.2017.00076) als auch die Konzessionsnehmerin und die Bauherrschaft in ihren Dupliken vom 3. August 2017 hielten an ihren Anträgen fest. Die Baudirektion verzichtete stillschweigend auf eine Duplik. Mit Eingabe vom 22. August 2017 reichten die Rekurrierenden 2 unaufgefordert eine Triplik ein.

E.

Am 27. September 2017 führte die 2. Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein der Parteien einen Augenschein auf dem Lokal durch. Da die geplante Hafenanlage anlässlich des Lokaltermins nicht ordnungsgemäss ausgesteckt war, führte eine Delegation des Baurekursgerichts am 2. November 2017 erneut einen Augenschein auf dem Lokal durch.

F.

Mit Eingabe vom 3. November 2017 reichten die Rekurrierenden 2 eine Stellungnahme zu den Ausführungen anlässlich des Referentenaugenscheins vom 2. November 2017 ein. Hierzu liessen sich die Konzessionsnehmerin, die Baudirektion und die Bauherrschaft mit Eingaben vom 20. 27. bzw. 30. November 2017 vernehmen.

G.

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

Es kommt in Betracht:

1.

Dem streitbetroffenen Hafenprojekt liegt folgende Vorgeschichte zu Grunde: Im Jahr 1998 wurde der Standort Hafen Christoffel im regionalen Richtplan Pfannenstil festgelegt. Damals stand ein vergleichbares Projekt zur Diskussion. Um im Hafenbecken eine durchgängige Tiefe von 2 m zu erreichen, sah das Projekt Ausbaggerungen und die Beseitigung von Ufervegetation vor. Mit Urteil vom 10. Oktober 2006 (BGr 1A.30/2006 vom 10. Oktober 2006) sprach sich das Bundesgericht, anders als die kantonalen Vorinstanzen, gegen diese Massnahme aus und hob die Ausnahmegewilligung nach Art. 22 Abs. 2 NHG auf. In der Folge wurde das Vorhaben modifiziert und im Mai 2013 bei der kantonalen Baudirektion ein neues Konzessionsgesuch für einen Bootshafen eingereicht. Hiergegen richtet sich der vorliegende Rekurs.

Gemäss Projektunterlagen besteht die eine Fläche von insgesamt 4'495 m² beanspruchende Anlage (inklusive Betriebsgebäude, Ufertreppe, Zugangsteg, Aussichtsplattform und Auskragung für eine Fäkalienabsauganlage) aus einem Hafenbecken, welches von einem auf Pfählen abgestützten Steg eingefasst wird. Die Anlage, welche in einem Abstand von rund 18 m zum Ufer zu liegen kommt und bis zu 62 m ins Seegebiet auskragt, soll laut Gesuch Platz für 68 Boote bieten. Die Gästplätze sind ausserhalb des Hafenbeckens auf der Ost- und Südseite vorgesehen. Die ein Viereck bildende, 2 m bzw. 2,5 m breite Steganlage verläuft in einer Gesamtlänge (inkl. Steg) von 116,5 m parallel zum Ufer und springt an den Enden 42 m bzw. 39,5 m in den See hinaus. Seeseitig verläuft der Steg ebenfalls parallel zum Ufer und wird mittig durch eine 10 m Breite Hafeneinfahrt unterbrochen, welche zu beiden Seiten durch einen Wellenbrecher geschützt werden soll. Im westlichen Bereich der Steganlage ist eine 4 m breite und 15 m lange Aussichtsplattform mit Sitzgelegenheiten vorgesehen. Am Ufer ist ein eingeschossiges Betriebsgebäude mit einer Grundfläche von 6 m x 6,8 m geplant. Es soll je ein Damen- und ein Herren-WC, einen Pumpschachtraum sowie ein Hafenmeistermagazin beinhalten. Das Flachdach des Gebäudes soll vom Land her über eine Treppe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Die Hafenanlage wird weiter mit Wasser- und Stromanschlüssen für die Bootsplätze sowie einer Beleuchtung ausgerüstet. Als

weitere Infrastrukturbauten sind eine Fäkalienpumpstation sowie ein Takelmast geplant. Für den Warenumschlag ist entlang der Seestrasse eine Vorfahrt projektiert. Die geforderte Anzahl Pflichtabstellplätze für die Hafenenutzer ist entlang der Rebbergstrasse auf öffentlichem Grund vorgesehen.

Als Ausgleich für die Beeinträchtigung der Unterwasservegetation durch die geplante Bootsstationierungsanlage sind im unmittelbaren Uferbereich sowie seeaufwärts im Gebiet Seehalden Flachwasseraufwertungen im Umfang von rund 3'330 m² vorgesehen. Als weitere Kompensationsmassnahme sollen 19 von insgesamt 57 von der Gemeinde Meilen konzedierte Bojen aufgehoben werden. Den Benutzern soll prioritär ein Bootsplatz in der neuen Hafenanlage angeboten werden.

Formell tritt die Gemeinde Meilen als Konzessionsnehmerin auf; der Hafen soll jedoch von der Hafengenossenschaft Christoffel erstellt und betrieben werden. Zu diesem Zweck sollen ihr die Rechte und Pflichten der Konzession durch die Gemeinde mittels Unterkonzession übertragen werden.

2.

Die Rekurrierenden sind Eigentümer von Liegenschaften an der Seestrasse [...]. Sie haben fristgerecht gegen das Konzessionsgesuch Einsprache erhoben und sind angesichts der engen nachbarlichen Beziehung sowie der vorgebrachten Rügen (Missachtung der richtplanerischen Vorgaben, fehlende umfassende wasserwirtschaftliche, raumplanungsrechtliche und gewässerschutzrechtliche Interessenabwägung, falsche naturschutzrechtliche Beurteilung des Hafengebiets, mangelnde landschaftliche Einordnung, ungenügende Erschliessung) zur Rekurgergreifung ohne weiteres legitimiert (§ 338a PBG des Planungs- und Baugesetzes [PBG]).

3.

Die Rekurse betreffen das gleiche Vorhaben und werfen im Wesentlichen die nämlichen Rechtsfragen auf. Die Verfahren sind daher aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen.

Wenn nachfolgend nicht anders erwähnt ist, befinden sich die zitierten Akten im Dossier G.-Nr. R2.2017.00075.

4.1.

Uneinigkeit herrscht vorab über die bewilligte Dimensionierung der Hafenanlage. Strittig ist, ob die Hafenanlage auflagenweise um 5 m auf der Ostseite reduziert werden muss (act. 26, 28 und 30 in G.-Nr. R2.2017.00076).

Mit der angefochtenen Verfügung erteilte das AWEL die für den Bootshafen erforderliche wasserrechtliche Konzession und die notwendigen Bewilligungen unter diversen Nebenbestimmungen. Gleichzeitig wurden die Einsprachen abgewiesen, soweit diese nicht als durch Rückzug oder Projektanpassung abgeschrieben wurden. Mit Bezug auf die Dimensionierung der geplanten Anlage wurde verlangt, dass die Zugangstreppe zur Hafenanlage sowie der Steg zur Aussichtsplattform auf eine Breite von 2 m zu reduzieren seien (Dispositivziffern I.2.2 und I.2.4). Weiter wurde die Grundfläche des Hafengebäudes auf 6 m x 5,8 m verkleinert (Dispositivziffer I.2.6) und die Anzahl Bootsplätze von 68 auf 62 Plätze reduziert (Dispositivziffer I.2). Im Zusammenhang mit der Reduktion der Anzahl Bootsplätze sollte laut Erwägungen der angefochtenen Verfügung auch eine Verkürzung der Anlage um 5 m einhergehen und eine entsprechende Auflage in der Konzession statuiert werden (vgl. act. 3, S. 19, 22, 29 und 30).

4.2.

Wie beim Rekursentscheid enthält auch bei der Verwaltungsanordnung das Dispositiv den eigentlichen Entscheid. Grundsätzlich erwächst nur das im Dispositiv Festgehaltene in Rechtskraft. Allerdings können auch Erwägungen an der Rechtskraft teilhaben, nämlich dann, wenn das Dispositiv (etwa mit der Klausel "im Sinne der Erwägungen") explizit auf diese verweist oder aber ein sinngemässer Verweis besteht (Alain Griffel, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 28 Rz. 7).

Zwar wurde die Verkürzung der Anlage gegen Osten um 5 m im Dispositiv der angefochtenen Verfügung nicht wörtlich aufgeführt. Jedoch manifestieren die Erwägungen, dass auch die Vorinstanz von dieser Annahme ausging. So hält das AWEL in der Verfügung unter dem Titel Interessenabwägung etwa Folgendes fest: "Die privaten Interessen sind nicht übermässig tangiert und es sind Massnahmen vorgesehen (Verzicht auf Bootsplätze zwecks Vergrösserung des Abstands zum östlichen Nachbargrundstück, Verlegung der Fäkalienabsaugstation und zeitliche Nutzungseinschränkung der Gästeplätze), welche die Beeinträchtigung weiter reduzieren" (act. 3, S. 29). Ferner finden sich zur Grösse der Hafenanlage folgende Erwägungen:

gen: "Wie oben aufgeführt, ist die Hafengenossenschaft Christoffel bereit, die Hafenanlage zu redimensionieren und auf zwei Bootsplätze zu verzichten. Durch die von den Projektanten vorgeschlagene Verkürzung der Anlage um 5 m auf der Ostseite würde die Hafenanlage noch eine Länge von rund 111,5 m anstatt 116,5 m erhalten. (...) Anstelle der ursprünglich geplanten 68 Bootsplätze bietet die Stationierungsanlage so noch Platz für 62 Boote" (act. 3, S. 30). Auch der Vertreter der Bewilligungsbehörde ging anlässlich des Augenscheins vom 27. September 2017 davon aus, dass die Hafenanlage um 5 m verkürzt werden muss (Prot. S. 7). In ihrer Stellungnahme vom 27. November 2017 räumt die Baudirektion schliesslich ein, es sei offensichtlich ein Versehen, dass die Auflage nicht ausdrücklich Eingang in das Dispositiv gefunden habe (act. 30 in G.-Nr. R2.2017.00076).

Indem das Verfügungsdispositiv unter Ziffer I.2 statt der ursprünglich geplanten 68 Bootsplätze nur 62 Plätze zulässt, ist darin somit implizit auch eine Pflicht zur Redimensionierung enthalten. Aus den dargelegten Gründen erweist sich die von der Rekursgegnerschaft vertretene Ansicht (Prot. S. 14 und act. 28 in G.-Nr. R2.2017.00076), dass die Anlage nicht auf eine Gesamtlänge von 111,5 m verkleinert werden muss, als unhaltbar und widerspricht der (nicht bewilligte) Revisionsplan vom 30. Oktober 2017 (act. 27.2) den Vorgaben der angefochtenen Verfügung.

5.

Die Rekurrentin 1 rügt in formellrechtlicher Hinsicht, dass die angefochtene Verfügung nur oberflächlich und somit nicht rechtsgenügend begründet worden sei. Die erforderlichen Bewilligungen würden bloss Verweise auf die Prüfungsarbeit von Fachstellen enthalten, was keine Nachprüfung, "insbesondere keine Subsumtion von Sachverhalt unter Rechtssätze", erlaube.

Dieser Einwand erweist sich als unzutreffend. Behördliche Anordnungen sind zu begründen, sofern den Begehren der Betroffenen nicht voll entsprechen wird oder ein anderer Ausnahmetatbestand gemäss § 10a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) vorliegt (§ 10 Abs. 2 VRG). Die Anforderungen an die Begründungsdichte hängen vom Einzelfall ab. Angemessen erscheint die Begründung dann, wenn der Betroffene die Tragweite des Entscheids erfassen und in Kenntnis der Gründe ein Rechtsmittel ergreifen kann. Ein Begründungsmangel kann indes durch ein Nachschieben der Begründung im Vernehmlassungsverfahren geheilt werden, sofern

der Rekurrent sich dazu aussprechen kann (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf, § 10 Rz. 35 f).

Die in der angefochtenen Verfügung enthaltene Begründung entspricht den dargelegten Anforderungen. So geben die Erwägungen einen ausreichenden Einblick in die für die Erteilung der wasserrechtlichen Konzession und (Ausnahme-) Bewilligungen massgeblichen Gründe. Im Übrigen zeigen die einlässlichen Ausführungen in der Rekurschrift, dass die Rekurrentin 1 durchaus in der Lage war, ihren Rekurs hinreichend zu begründen. Doch selbst wenn von einem Begründungsmangel ausgegangen würde, wäre dieser dadurch geheilt worden, dass die Baudirektion im Vernehmlassungsverfahren eine Begründung nachgereicht hat, und der Rekurrentin 1 mit der Replik Gelegenheit zu einer Stellungnahme geboten wurde.

6.

Materiell rügt die Rekurrentin 1 in erster Linie, dass die Vorinstanz bei der erforderlichen Interessenabwägung den natur- und fischereirechtlichen Aspekten ungenügendes Gewicht beigemessen habe. So seien die konkreten Eingriffe in die Tier- und Pflanzenwelt am Seeufer und am Seegrund während des Baus und des anschliessenden Betriebs des Hafens unvollständig und unzulänglich abgeklärt worden. Auch hätte korrekterweise eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 22 Abs. 2 NHG und nicht nur eine Bewilligung gestützt auf Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG erteilt werden müssen. Weiter sei die raumplanungs- und gewässerschutzrechtliche Bewilligung nicht unter umfassender Ermittlung und Abwägung aller auf dem Spiel stehenden Interessen erteilt worden; insbesondere sei keine ausreichende Standortevaluation vorgenommen worden. Aus dem Eintrag im regionalen Richtplan Pfannenstil könne nichts zugunsten des Projekts abgeleitet werden. Ebenso sei auch die wasserrechtliche Konzession nicht unter Berücksichtigung aller massgeblichen öffentlichen Interessen und deren erheblichen Beeinträchtigungen durch das Bootsprojekt erteilt worden. Zu Unrecht sei weiter das öffentliche Interesse am geplanten Bootshafen bejaht worden; in Wahrheit liege ein rein privates Projekt vor.

Die Rekurrierenden 2 rügen zusammengefasst, dass das geplante Hafenprojekt die planungsrechtlichen Vorgaben für Bootsliegeplätze im kantonalen Richtplan missachte und den in Gesamtüberarbeitung befindlichen regionalen Richtplan Pfannenstil negativ präjudiziere. Ferner beanstanden

sie, dass sich das Hafenprojekt nicht hinreichend in die Landschaft einordne.

Beide Parteien stellen sodann die rechtsgenügende verkehrsrechtliche Erschliessung in Frage. Insbesondere bemängeln sie die entlang der See- strasse geplante Vorfahrt unter verkehrssicherheitsrechtlichen Aspekten. Weiter beanstanden sie, dass die an der Rebbergstrasse vorgesehenen zehn Pflichtabstellplätze auf einem Parkplatzkonzept beruhten, das nicht rechtskräftig sei.

7.1.

Im Folgenden ist zunächst zu klären, ob der geplante Bootshafen die planungsrechtlichen Grundsätze und Vorgaben im kantonalen Richtplan respektiert.

7.1.1.

Die Rekurrierenden 2 machen zur Begründung ihrer Rüge geltend, dass gemäss kantonaalem Richtplan mit der Festsetzung der Hafenstandorte im regionalen Richtplan die Anforderungen zur landschaftlichen Einordnung der Anlagen festzulegen seien. Diese richtplanerische Vorgabe sei bis heute nicht umgesetzt. Der regionale Richtplan Pfannenstil befinde sich zwar in einer Gesamtüberarbeitung, diese sei aber noch nicht abgeschlossen. Solange dies nicht geschehen sei, erweise sich die Bewilligung der Hafenanlage als verfrüht und als unzulässige Präjudizierung der laufenden Planung.

Ferner sei die geplante Hafenanlage nicht richtplankonform. Gemäss kantonaalem Richtplan sei wegen des hohen Nutzungsdrucks, dem die Gewässer bereits heute ausgesetzt seien, grundsätzlich auf eine Nutzungsintensivierung zu verzichten. Bootsliegeplätze, die über den heutigen Bestand hinausgingen, könnten in Ausnahmefällen, speziell bei Umnutzungen von bisher industriell genutzten Liegenschaften am Seeufer, zugelassen werden. Daraus ergebe sich, dass der kantonale Richtplan zusätzliche Bootsliegeplätze im Regelfall, d.h. bei Fehlen von speziellen Verhältnissen, untersage. Diese bedeutsame Einschränkung habe der Richtplan 1995 noch nicht vorgesehen.

Ein Ausnahmefall, der die Schaffung von zusätzlichen, über den heutigen Bestand hinausgehenden neuen Bootsplätze erlauben würde, sei vorlie-

gend nicht ersichtlich. Auch stehe keine Umnutzung einer bisher industriell genutzten Liegenschaft am Seeufer zur Diskussion, und es lägen im Übrigen keine besonderen Verhältnisse vor. Damit widerspreche das Projekt in der projektierten Ausgestaltung den Vorgaben des kantonalen Richtplans. An diesem Ergebnis ändere der Umstand, dass im geltenden regionalen Richtplan Pfannenstil aus dem Jahre 1998 im fraglichen Bereich eine geplante Hafenanlage festgelegt sei, nichts. Dieser Eintrag basiere auf dem kantonalen Richtplan 1995, der – wie erwähnt – in Bezug auf Bootsliegeplätze auf kantonalen Gewässern noch keine Einschränkung vorgesehen habe. Die Recht- und Zweckmässigkeit der Festlegung sei heute im Lichte des jüngeren kantonalen Richtplans zu beurteilen. Der fast 20-jährige Eintrag halte einer akzessorischen Überprüfung nur stand, wenn die Gesamtzahl der Bootsliegeplätze unter dem Strich nicht erhöht werde. Unter richtplanerischen Aspekten sei es damit zwingend, dass im gleichen Umfang Bojen-Plätze oder andere Bootsliegeplätze auf dem Zürichsee aufgehoben würden, wie mit der Hafenanlage Christoffel neue geschaffen werden sollten.

Die Rekurrentin 1 hält dafür, dass Richtplanfestlegungen – erst recht blosser Hinweise und Planungstendenzen – im konkreten nutzungsplanerischen Anwendungsfall auf Rechtsbeständigkeit überprüft werden müssten. Davon fehle im angefochtenen Entscheid jede Spur. Die Rekurrentin 1 habe im vorliegenden Fall Anspruch auf akzessorische Richtplanüberprüfung. Der Verwaltungsratspräsident der Rekurrentin 1 habe eine Einwendung gegen den geplanten Hafenstandort im regionalen Richtplan Pfannenstil platziert und dessen Streichung gefordert. Die Bewilligungsbehörde verstosse gegen die interkantonale Abmachung zwischen Zürich, St. Gallen und Schwyz vom 15. Mai 1998, wenn sie das strittige Projekt unkoordiniert bewillige, da es verglichen mit dem heutigen Stand netto mehr Bootplätze geben werde.

7.1.2.

Demgegenüber hält die Vorinstanz dafür, dass der kantonale Richtplan zwar grundsätzlich den Verzicht auf eine Nutzungsintensivierung und die Konzentration von Bootsliegeplätzen anstrebe, die Erstellung von neuen Bootsliegeplätzen gleichwohl aber nicht gänzlich ausgeschlossen sei. Neue Anlagen würden nur konzidiert, wenn sie – wie vorliegend – im regionalen Richtplan enthalten seien. Mit diesen Massnahmen sei die Zahl der Bootplätze auf dem Zürichsee im langjährigen Schnitt stabil geblieben. Von dieser gesamthaften Betrachtung der Anzahl Bootplätze gehe auch der kan-

tonale Richtplan aus. Im kantonalen Verhältnis beachte die Baudirektion überdies seit 1998 die Übereinkunft zwischen den Baudirektoren der Kantone Zürich, St. Gallen und Schwyz vom 15. Mai 1998 und Sorge dafür, dass ohne vorherige, gegenseitige Absprache auf dem Zürich- bzw. Obersee keine neuen Anlagen zur Stationierung von Booten bewilligt würden, die nicht bereits im Jahre 1998 bestanden hätten oder im regionalen Richtplan eingetragen gewesen seien. Ein Widerspruch des strittigen Projekts zum kantonalen Richtplan sei daher nicht ersichtlich. Der sich in Revision befindende regionale Richtplan Pfannenstil, der am 15. Juni 2017 von der Delegiertenversammlung verabschiedet worden sei, enthalte weiterhin den ausdrücklichen Hinweis auf den geplanten Hafen Christoffel. Als Koordinationshinweis werde die teilweise Kompensation der Bojenfelder Seehalden genannt. Die massvolle Erweiterung an Bootsplätzen, die mit dem Hafen einhergehe, sei daher zulässig.

7.1.3.

Nach Auffassung der Konzessionsnehmerin wird das heute zur Diskussion stehende Hafenprojekt durch den in Kraft stehenden regionalen Richtplan Pfannenstil (RRB Nr. 1252/1998) ohne Weiteres abgedeckt. Für den Fall, dass die Revision des regionalen Richtplanes relevant sein sollte, sei darauf hinzuweisen, dass der bereits verabschiedete, festsetzungsbereite regionale Richtplan durch das Hafenprojekt in keiner Weise negativ präjudiziert werde, sondern dieses Projekt auch dem revidierten regionalen Richtplan vollumfänglich entspreche. Der Hafen sei in der Karte wiederum aufgeführt. Im Richtplantext finde sich dazu der Hinweis: "geplant, teilweise Kompensation der Bojenfelder Seehalden". Der Hafen Christoffel sei die einzige Festlegung, die – trotz teilweiser Kompensation von Bojenfeldern – per Saldo zu einer gewissen Erhöhung der Anzahl Bootsplätze führen dürfe. Es entstehe kein Widerspruch zum kantonalen Richtplan, da dieser solche Ausnahmefälle explizit vorbehalte. Eine Ausnahmesituation sei bereits darin zu erblicken, dass beim Standort Christoffel die Arbeiten zur Entwicklung eines optimierten Hafenprojekts am Standort Christoffel seit nunmehr Jahrzehnten im Gang seien. Im Übrigen wäre eine Abweichung, soweit eine solche anzunehmen sein sollte, bloss untergeordnet im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG.

Die Bauherrschaft schliesst sich in ihrer Stellungnahme den Ausführungen der Konzessionsnehmerin an.

7.1.4.

In ihren Repliken halten die Rekurrierenden an ihren Ausführungen und Anträgen fest. Insbesondere bestreiten die Rekurrierenden 2, dass die langjährige Hafenanlage eine Ausnahmesituation gemäss kantonalem Richtplan begründe. Auch bilde § 16 Abs. 2 PBG keine Rechtsgrundlage, die geplante Erhöhung der Anzahl Bootsplätze zu bewilligen.

7.2.

Die Planungen unterer Stufen haben denjenigen der oberen Stufen, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen (§ 16 Abs. 1 PBG). Abweichungen sind nach § 16 Abs. 2 PBG nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und untergeordneter Natur sind.

Richtpläne sind behördenverbindlich (Art. 9 RPG; § 19 PBG). Sie sind für alle Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie für öffentlich-rechtliche Körperschaften und privatrechtlich konstituierte Organe verbindlich, die mit raumwirksamen Aufgaben betraut sind. Auf kommunaler Ebene steht die Verbindlichkeit des Richtplans für Organe der Nutzungsplanung im Vordergrund. Hingegen bleiben Richtpläne für Private, sofern diesen nicht die Erfüllung raumwirksamer Aufgaben übertragen worden ist, ohne Rechtsverbindlichkeit. Zum einen macht der Richtplan keine parzellenscharfen Aussagen; zum anderen enthält er für die Grundeigentümer keine verbindlichen und erzwingbaren Festlegungen, weder unmittelbar noch mittelbar. Der Richtplan richtet sich somit an alle Instanzen die sich unmittelbar oder als Genehmigungsbehörde mit raumwirksamen Aufgaben befassen (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 9, Rz. 7 ff.).

Zu den raumwirksamen Tätigkeiten zählen neben der Erarbeitung und Genehmigung von Richt- und Nutzungsplänen auch die Erteilung von Konzessionen oder Bewilligungen für Bauten und Anlagen (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. c RPV). Wo ein Bauvorhaben allerdings der geltenden Nutzungsplanung entspricht, darf die Baubewilligung nicht mit dem Argument verweigert werden, die Richtplanung sehe für die betroffene Parzelle eine andere Nutzung vor (BGr 1A.154/2002 vom 22. Januar 2003; VB.2016.00472).

Obschon Richtpläne grundsätzlich nur behördenverbindlich sind und von den Grundeigentümern daher nicht direkt angefochten werden können, ist die akzessorische Anfechtung im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung

zulässig (RB 1993 Nr. 9 = BEZ 1993 Nr. 13). Dabei können die Richtpläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit hin überprüft werden (§ 19 Abs. 2 PBG).

7.3.

Die im öffentlichen Gewässer zu erstellenden Anlageteile des Bootshafens liegen nicht in einer Nutzungszone und bedürfen daher neben einer Konzession einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG (ZBI 87 1986 S. 399) sowie einer naturschutzrechtlichen und einer fischereirechtlichen Bewilligung. Die Parteien sind sich einig, dass dabei die planungsrechtlichen Vorgaben für Bootslegeplätze in der Richtplanung zu beachten sind.

Gemäss Ziffer 4.8.1 des kantonalen Richtplans (Stand: 18. September 2015) erfüllen die Gewässer eine vielfältige Funktion und sind einem hohen Nutzungsdruck ausgesetzt. Damit die Qualität und die Funktionen der Gewässer nachhaltig gesichert werden können, soll grundsätzlich auf eine Nutzungsintensivierung verzichtet werden. Um diese Zielvorgabe zu erreichen, sind unter Ziffer 4.8.3 die erforderlichen Massnahmen festgelegt worden. Während der kantonale Richtplan 1995 in Bezug auf Bootslegeplätze auf kantonalen Gewässern noch keine Einschränkungen enthielt, sieht der geltende Richtplan vor, dass "Bootslegeplätze, die über den heutigen Bestand hinausgehen, nur in *Ausnahmefällen*, speziell bei Umnutzungen von bisher industriell genutzten Liegenschaften am Seeufer, zugelassen werden". Ferner sind auf dem Zürichsee – gemeinsam mit den Kantonen St. Gallen und Schwyz – Massnahmen zur Konzentration von Bootslegeplätzen an ökologisch wenig empfindlichen Stellen, unter Abbau bestehender Bojenfelder, zu prüfen. Sodann sind die Standorte der Hafenanlagen und die Situierung der Bootslegeplätze von regionaler Bedeutung mit den regionalen Richtplänen festzusetzen.

Der umstrittene Hafenstandort ist seit 1998 im regionalen Richtplan Pfannenstil aufgeführt und sind die Anstrengungen zur Entwicklung einer bewilligungsfähigen Hafenanlage seither im Gang. Aufgrund der erfolgten Gesamtrevision des kantonalen Richtplanes bedurften die regionalen Richtpläne einer gesamthaften Überprüfung. Im überarbeiteten und von der Delegiertenversammlung der Zürcher Planungsgruppe Pfannenstil am 15. Juni 2017 (zuhanden der regierungsrätlichen Festsetzung) verabschiedeten regionalen Richtplan ist der Standort weiterhin eingetragen. Im Richtplantext

findet sich dazu auf Seite 75 der Hinweis: "geplant, teilweise Kompensation der Bojenfelder Seehalden".

7.4.

Wie die Rekurrierenden 2 zu Recht einwenden, kann auf den (noch) in Kraft stehenden regionalen Richtplan 1998 nur abgestellt werden, wenn er einer akzessorischen Überprüfung im Lichte der jüngeren kantonalen Richtplanung standhält. Dies leitet sich aus dem erwähnten Grundsatz ab, dass (Richt-)Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe zu entsprechen haben. Eine direkte Anwendbarkeit des behördenverbindlichen kantonalen Richtplanes fiele nur dann ausser Betracht, wenn das Vorhaben der geltenden Nutzungsplanung entsprechen würde. Denn läge ein nutzungskonformes Vorhaben vor, dürfte es nicht mit der Begründung verweigert werden, es widerspreche einem behördenverbindlichen Richtplan (BGr 1A.154/2002 vom 22. Januar 2003; VB.2016.00472, E. 4.4). Insoweit ist der Konzessionsnehmerin darin zuzustimmen, dass mit dem Inkrafttreten einer Änderung des kantonalen Richtplans die grundeigentümerverbindlichen Festlegungen in den Bau- und Zonenordnungen nicht ausser Kraft gesetzt werden. Im vorliegenden Fall ist die von der strittigen Hafenanlage beanspruchte Seefläche jedoch – wie es für derartige Anlagen bisweilen vorkommt (vgl. BGr 1A.244/2000 vom 8. November 2011) – keiner Nutzungszone zugewiesen, so dass die planungsrechtlichen Grundsätze und Vorgaben in der Richtplanung von Bedeutung sind.

Die bewilligte Hafenanlage umfasst die Erstellung von 62 Bootsliegplätzen. Als Kompensationsmassnahme sollen – wie bereits erwähnt – 19 von insgesamt 57 Bojen aufgehoben werden. Die Anzahl Bootsplätze auf dem Zürichsee erhöht sich damit um 43 Plätze, so dass unbestrittenermassen eine Nutzungsintensivierung des Zürichsees in Frage steht. Die Baudirektion sieht im geplanten Bootshafen jedoch keinen Widerspruch zum kantonalen Richtplan, da der Hafenstandort bereits seit 1998 im regionalen Richtplan Pfannenstil verzeichnet ist. Die Konzessionsnehmerin erblickt die Vereinbarkeit mit dem kantonalen Richtplan darin, dass vorliegend eine Ausnahmesituation in Sinne von Ziffer 4.8.3 gegeben ist.

Der Richtplantext gibt auf diese Streitpunkte keine eindeutige Antwort. So stellt sich die Frage, ob unter den "heutigen Bestand" der Bootsliegplätze nur die rechtsgültig bewilligten Plätze fallen oder ob davon auch der seit 1998 im regionalen Richtplan eingetragene Hafen Christoffel erfasst ist.

Weiter ist umstritten, ob vorliegend eine Ausnahmesituation im Sinne der kantonalen Richtplanung gegeben ist. Der Richtplan nennt als Ausnahmefall explizit nur "die Umnutzung von bisher industriell genutzten Liegenschaften am Seeufer". Weitere Dispensgründe erwähnt der Richtplan nicht. Es ist daher mittels Auslegung zu ermitteln, unter welchen Voraussetzungen die Konzessionierung von neuen Bootsliegeplätzen in Frage kommt. Dabei ist auf die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung zurückzugreifen.

7.5.1.

Wo der Gesetzeswortlaut nicht klar ist, oder wo Zweifel bestehen, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt, ist eine Auslegung notwendig. Die Gründe für die Auslegungsbedürftigkeit von Rechtsnormen liegen einerseits in der Unzulänglichkeit der Sprache; andererseits kann die Tragweite einer abstrakten Regelung bezüglich zukünftiger Anwendungsfälle oft nur unvollkommen vorausgesehen werden (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz 175). Zur Anwendung gelangen die grammatikalische, historische, zeitgemässe, systematische und teleologische Auslegungsmethode, wobei die verschiedenen Methoden kombiniert, d.h. nebeneinander berücksichtigt werden. Es muss dann im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination geeignet ist, den wahren Sinn der auszulegenden Norm wiederzugeben (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 177 ff.). Abzustellen ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Zusammenhang mit anderen Bestimmungen zukommt. Die Gesetzesmaterialien dienen besonders bei neueren Texten als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 130 II 202 E. 5.1).

7.5.2.

Wie dem Protokoll des Zürcher Kantonsrates zur Totalrevision des Richtplanes vom 10. – 18. März 2014 (www.richtplan.zh.ch, besucht am 5. Dezember 2017) zu entnehmen ist, wurde die Beschränkung der Bootsliegeplätze auf dem Zürichsee bereits im Rahmen der Teilrevision des Verkehrsrichtplanes im Jahre 2007 vom Kantonsrat kontrovers diskutiert. Während damals eine Minderheit am ursprünglichen Antrag des Regierungsrates festhalten wollte, die Anzahl der Bootsliegeplätze auf dem heutigen Stand im Sinne der interkantonalen Vereinbarung zwischen Zürich, Schwyz und

St. Gallen vom 15. Mai 1998 zu begrenzen, setzte sich der Antrag durch, in Ausnahmefällen, speziell bei Umnutzungen von bisher industriell genutzten Liegenschaften, neue Bootsliegeplätze zuzulassen (vgl. das Protokoll des Regierungsrates vom 5. März 2017 S. 14283 ff. unter www.richtplan.zh.ch). Eine analoge Debatte zur Beschränkung von Bootsliegeplätzen wurde anlässlich der Totalrevision des kantonalen Richtplanes im Jahre 2014 geführt, wobei zudem über einen Antrag zu befinden war, Motorschiffe im privaten Schiffsverkehr zu Freizeit Zwecken auf dem Zürichsee langfristig zu reduzieren. Schliesslich beschloss der Kantonsrat, am bisherigen Wortlaut festzuhalten und neue Bootsliegeplätze in Ausnahmefällen zu erlauben (vgl. das Protokoll des Kantonsrates vom 10.– 18. März 2014, S. 10899 ff. unter www.richtplan.zh.ch).

Die Entstehungsgeschichte der Richtplanfestlegung und die Debatte im Kantonsrat erhellen, dass zusätzlichen Bootsliegeplätzen auf dem Zürichsee enge Grenzen gesetzt werden sollen. So sind neue Stationierungsanlagen nur bei Vorliegen spezieller Verhältnisse gestattet. Grund für die fragliche Ausnahmeklausel war in erster Linie das Anliegen, die Attraktivität der Umnutzung von Industrieliegenschaften am See zu steigern. So wird in den Wortmeldungen wiederholt auf diesen Spezialfall hingewiesen und werden die Papierfabrik Horgen, die Pfenniger Wädenswil sowie die Chemische Fabrik Uetikon als Beispiele erwähnt. Andere konkrete Dispensgründe werden von den Votanten nicht angeführt. Den Äusserungen im Kantonsrat lässt sich sodann entnehmen, dass die Anzahl Bootsplätze grundsätzlich auf dem heutigen Niveau stabilisiert werden soll. Eine Erhöhung soll nur in "speziellen und seltenen Fällen" zugelassen werden (vgl. die Protokolle des Kantonsrates vom 5. März 2007, S. 14284 unter www.richtplan.zh.ch).

Unter Berücksichtigung des Grundsatzentscheides des Kantonsrates, neue Bootsliegeplätze nur in Ausnahmefällen – namentlich bei Umnutzungen von Industriearealen – zuzulassen, und der Zielvorgabe von Ziffer 4.8.1, auf die Nutzungsintensivierung der Gewässer grundsätzlich zu verzichten, ist der Wortlaut des kantonalen Richtplans restriktiv auszulegen. Vor diesem Hintergrund sind nur die rechtsgültig bewilligten Bootsliegeplätze als vom "heutigen Bestand" erfasst zu betrachten. Hätte der Gesetzgeber die geplante Hafenanlage Christoffel ohne das Vorliegen von Ausnahmegründen zulassen wollen, hätte das explizit im kantonalen Richtplan Erwähnung finden müssen. Im Weiteren sind vorliegend keine Gründe für einen Dispens ersichtlich. So begründen die langjährigen Anstrengungen, beim Standort

Christoffel eine Hafenanlage zu realisieren, keinen sachlichen Grund für eine Erhöhung der Bootsliegeplätze. Schliesslich stellt auch die Konzentration von Bootsliegeplätzen an ökologisch wenig empfindlichen Stellen für sich allein keinen Ausnahmefall im Sinne des kantonalen Richtplanes dar, um über den heutigen Bestand hinaus zusätzliche Bootsplätze zu realisieren. Eine solche Massnahme setzt gemäss Richtplantext vielmehr den gleichzeitigen Abbau von Bojenfeldern im entsprechenden Umfang voraus. Eine solche Kompensation erfolgt im vorliegenden Fall nicht. Aus den dargelegten Gründen missachtet das geplante Hafenprojekt die verbindlichen planungsrechtlichen Vorgaben für Bootsliegeplätze im kantonalen Richtplan. Damit steht auch fest, dass der Eintrag im regionalen Richtplan 1998 einer akzessorischen Überprüfung nur standhält, wenn die Gesamtzahl an Bootsliegeplätzen auf dem Seegebiet nicht erhöht wird.

Das Nämliche gilt für den von der Delegiertenversammlung am 15. Juni 2017 verabschiedeten regionalen Richtplanentwurf, in welchem der Hafestandort weiterhin, unter teilweiser Kompensation von Bojenfeldern, verzeichnet ist. Wie die Rekurrierenden 2 zu Recht dafürhalten, bildet § 16 Abs. 2 PBG vorliegend keine Rechtsgrundlage für die geplante Erhöhung der Bootsliegeplätze, da bereits im kantonalen Richtplan abschliessend bestimmt wird, unter welchen Bedingungen neue Bootsplätze auf dem Zürichsee zugelassen werden können. Doch selbst wenn die Bestimmung von § 16 Abs. 2 PBG einschlägig wäre und der kantonale Richtplan den Planungsregionen in der Regel einen gewissen Spielraum einräumt, so sind Abweichungen von Richtplänen der oberen Stufe durch solche der unteren Stufe nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind (§ 16 Abs. 2 PBG). Wie vorne dargelegt, ist im vorliegenden Fall ein sachlicher Grund für eine Abweichung nicht zu erblicken. Ein Hafen am vorliegenden Standort erweist sich somit nur richtplankonform, wenn die Gesamtzahl an Bootsliegeplätzen auf dem Seegebiet unverändert bleibt. Als Kompensationsmassnahme sind damit entweder 62 bestehende Bootsplätze aufzuheben oder es ist der Bootshafen wesentlich zu verkleinern.

7.6.

Nach dem Gesagten widerspricht die strittige Hafenanlage in der projektierten Form den planungsrechtlichen Grundsätzen und Vorgaben im kantonalen Richtplan. Dies führt zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung.

Scheitert das umstrittene Vorhaben somit bereits wegen Missachtung der richtplanerischen Vorgaben, erübrigt es sich, das Projekt unter konzessions-, naturschutz-, raumplanungs-, fischerei- und erschliessungsrechtlichen Aspekten zu prüfen.

8.1.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rekurse gutzuheissen sind. Demgemäss ist die Verfügung des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom 21. April 2017 aufzuheben.

[....]

Abweichende Meinung einer Minderheit des Gerichts:

Die Rekurse werden abgewiesen. Das Hafenprojekt wurde als richtplankonform eingestuft und auch im Übrigen als bewilligungsfähig erachtet.