

G.-Nr. R4.2018.00131
BRGE IV Nr. 0014/2019

Entscheid vom 28. Februar 2019

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichter Andreas Madianos, Baurichter Urs Hany, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen **Rekurrierende**
1.- 9. [...]

gegen **Rekursgegnerin**
1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

Mitbeteiligte

2. Politische Gemeinde Zürich, 8021 Zürich
vertreten durch Stadtrat Zürich, Stadthaus, 8022 Zürich
3. Politische Gemeinde Regensdorf, 8105 Regensdorf
vertreten durch Gemeinderat Regensdorf, 8105 Regensdorf
4. Politische Gemeinde Rümlang, 8153 Rümlang
Rümlang

Beigeladene

5. WWF Zürich, Hohlstrasse 110, Postfach, 8010 Zürich
6. BirdLife Zürich, Wiedingstrasse 78, 8045 Zürich
7. Pro Natura Zürich, Wiedingstrasse 78, 8045 Zürich

betreffend Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 18. April 2018; Verordnung
über den Schutz der Katzenseen (Änderung)

hat sich ergeben:

A.

Am 18. August 2018 erliess die Baudirektion Kanton Zürich eine Änderung der Verordnung über den Schutz der Katzenseen vom 16. Dezember 2003 in den Gebieten Allmend, Ost- und Nordufer Katzensee (Anpassung von Zonenabgrenzungen).

B.

Gegen diesen Entscheid erhoben die Rekurrierenden Nrn. 1 – 9 [...] mit Eingabe vom 5. September 2018 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und stellten folgende Anträge:

- "1. Es sei die Verordnung-2018 aufzuheben und die Pufferzonen IIA seien wie folgt festzulegen:
 - 1a. Es sei auf der Parzelle 2042 eine Pufferzone IIA von 6 m (inkl. Weg) auszuscheiden.
 - 1b. Es sei auf der Parzelle AF1324 zur Schliessung der Lücke der mit "Verordnung über den Schutz der Katzenseen Schutz von Natur- und Landschaftsschutzgebieten mit überkommunaler Bedeutung in Regensdorf, Rümlang und Zürich (vom 16. Dezember 2003)" [nachfolgend: Verordnung-2003] geschaffenen Pufferzonen IIA eine Pufferzone IIA auszuscheiden.
2. Eventualiter seien zusätzlich zu den Anträgen 1a und 1b auf den Parzellen AF1319, AF1324, AF1325, AF1326, AF1333, AF1360, AF4777, AF1299, AF1335, AF1336, AF1341, AF1679, 2042 und 2050 Pufferzonen IIA auszuscheiden, welche zusammen mit den bestehenden Pufferzonen IIA der Verordnung-2003 bzw. der teilweise als Pufferzone zu qualifizierenden Naturschutzzone (Katzensee Nord) die Gesamtbreite von 18 m (2a), eventualiter eine durch das Gericht zu ermittelnden Gesamtmaximalbreite (2b), nicht überschreiten, wobei die neu zu ermittelnden Grenzen der Pufferzone IIA soweit möglich zugunsten der ackerbaulichen Nutzung an den Parzellengrenzen auszurichten seien.
3. Subeventualiter sei anstelle der Anträge 2a/b ab einer allfälligen Gesamt-Pufferzonenbreite von 15 m bzw. ab den bereits bestehenden Pufferzonen IIA der Verordnung-2003 bis zu einer durch das Gericht zu ermittelnden Gesamtmaximalbreite die bodenschonende und/oder extensive Bewirtschaftung zuzulassen.
4. Subsubeventualiter sei die Verordnung-2018 mit Ausnahme der Anträge 1a und 1b aufzuheben und die Sache zur Neufestlegung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5. a) Es sei überdies im Grundsatz festzustellen, dass die direkt oder indirekt betreffend die Parzellen AF4772, AF1325, AF1326, AF1341 und 2050 bestehenden Vertragsklauseln, welche der Implementierung der für unzulässig befundenen Moorschuttpufferzonen gemäss Verordnung-2018 gleichkommen, in ebendiesem Umfang widerrechtlich sind.
b) Es seien die Rekursgegnerin bzw. die jeweiligen staatlichen Eigentümer anzuweisen, die entsprechenden Klauseln aufzuheben.
6. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin."

Zudem stellten die Rekurrierenden folgende prozessualen Begehren:

- "1. Es sei dem Rekurs gegen die "Verordnung über den Schutz der Katzensseen (Schutz von Natur- und Landschaftsschutzgebieten mit überkommunaler Bedeutung in Regensdorf, Rümlang und Zürich), Allmend, Ost- und Nordufer Katzenssee (Anpassung von Zonenabgrenzungen), Änderung vom 18. April 2018)" [nachfolgend: Verordnung-2018] bezüglich die Parzellen AF1319, AF1325, AF1326, AF1333, AF1360, AF4772, AF4773, AF4777, AF1299, AF1335, AF1336, AF1341, AF1679 und 2050 die aufschiebende Wirkung zu erteilen.
2. Eventualiter sei ein unabhängiges Gutachten zu den Auswirkungen einer seeseitig tiefen Nährstoffzufuhr auf die landseitige Festlegung von Pufferzonen in Auftrag zu geben [N 451].
3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin."

C.

Mit Verfügung vom 6. September 2018 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Mit Verfügung vom 8. Oktober 2018 wurden die Verbände WWF Zürich, BirdLife Zürich und Pro Natura Zürich in das Rekursverfahren beigelesen und es wurde ihnen eine Frist zur Vernehmlassung angesetzt.

D.

Mit Eingabe vom 5. Oktober 2018 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses. Die mitbeteiligten Gemeinden und beigelesenen Verbände verzichteten stillschweigend auf eine Stellungnahme.

E.

Mit Verfügung vom 18. Oktober 2018 wurde das Gesuch der Rekurrierenden um Erteilung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen.

F.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurrierenden 1, 2, 3, 4, 5 und 9 sind als Eigentümer bzw. Pächter von Grundstücken, die von der mit der angefochtenen Verordnung festgesetzten Naturschutzumgebungszone IIA und den damit verbundenen Nutzungsbeschränkungen betroffen sind, und damit als Adressaten der angefochtenen Verordnung im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) ohne Weiteres zur Rekuserhebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs, soweit er durch die Rekurrierenden 1, 2, 3, 4, 5 und 9 erhoben wurde, grundsätzlich einzutreten. Soweit dies bei einzelnen Rügen nicht zutrifft, wird es im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen darzulegen sein.

2.1.

Die Rekurslegitimation des Rekurrenten 8 wird zunächst mit der egoistischen Verbandsbeschwerde begründet. Sämtliche Mitglieder des Zürcher Bauernverbands ZBV, zumindest aber diejenigen in einer Fahrdistanz von 15 km, seien potentielle Pächter und Eigentümer von Grundstücken, die von der angefochtenen Verordnung erfasst würden. Diese hätten ein schutzwürdiges ökonomisches, rechtliches und zumindest ideelles aktuelles Interesse am Erhalt möglichst vieler ackerbaulich nutzbarer Flächen. Alle Mitglieder, die als Bewirtschafter der betroffenen Parzellen mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit in Frage kommen würden, seien von der Verordnung virtuell betroffen.

2.2.

Zum Rekurs und zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat (§ 338a PBG). Ein als juristische Person konstituierter Verband kann in diesem Rahmen insbesondere zur Wahrung der eigenen Interessen den Rechtsmittelweg beschreiten. Er kann aber auch - im eigenen Namen, aber gewissermassen stellvertretend - die persönlichen Interessen seiner Mitglieder geltend machen, wenn es sich um solche handelt, die er nach seinen Statuten zu wahren hat, die der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Rekurs jedes dieser Mitglieder befugt wäre (sogenannte egoistische Verbandsbeschwerde; vgl. BGE 142 II 80, E. 1.4.2.). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein; sie sollen die Populärbeschwerde ausschliessen. Die Bestimmung von § 338a PBG verlangt zunächst, dass die Mitglieder, deren Interessen der rekurrierende Verband vertritt, in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zum Streitgegenstand stehen und stärker als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit von diesem betroffen sind. Das vom Gesetz alsdann verlangte schutzwürdige Interesse setzt voraus, dass sie mit der Gutheissung des Rechtsmittels einen Nutzen erlangen bzw. einen Nachteil abwenden. Die betreffenden Mitglieder müssen zudem von der Anordnung unmittelbar betroffen sein. Folglich ist zu prüfen, ob die Gutheissung des Rekurses für sich betrachtet ausreicht, um den angestrebten Nutzen herbeizuführen. Schliesslich ist zu verlangen, dass das Anfechtungsinteresse aktuell ist. Damit fehlt es an der Rekurslegitimation, wenn nur ein Entscheid über eine theoretische Rechtsfrage angestrebt wird.

2.3.

Bei der angefochtenen Schutzverordnung handelt es sich um eine Allgemeinverfügung (vgl. BGr 1A.143/2002 vom 12. November 2002, E. 1.2., betreffend die Verordnung zum Schutz des Pfäffikersees; VB.2016.00314 vom 20. April 2017, E. 4.3.). Als solche gelten Anordnungen, die weder generell-abstrakt noch individuell-konkret, sondern generell-konkret sind, d.h. zwar einen spezifischen Sachverhalt regeln, aber eine unbestimmte Zahl von Adressaten betreffen (vgl. BGE 134 II 272, E. 3.2.). Bei deren Anfechtung richtet sich die Legitimation nach den Grundsätzen der Anfechtung von Verfügungen und nicht nach den Regeln über die Anfechtung von Erlassen. Die virtuelle Betroffenheit ist nicht ausreichend (Martin Bertschi, in: Kommentar

VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 Rz. 37; vgl. auch BGr 2C_457/2011 vom 26. Oktober 2011, E. 4.2.).

Die angefochtene Schutzverordnung wirkt sich nicht nachteilig auf die von den Mitgliedern des ZBV bewirtschafteten Grundstücke oder deren Betriebe aus, soweit es sich nicht um Eigentümer oder Pächter von Grundstücken im Anwendungsbereich der Schutzverordnung handelt. In ihrer Eigenschaft als potentielle künftige Bewirtschafter oder Eigentümer von Grundstücken im Anwendungsbereich der Schutzverordnung fehlt es ihnen an einer legitimationsbegründenden Betroffenheit.

Weiter wird nicht jedes beliebige Interesse als schutzwürdig im Sinne von § 338a PBG anerkannt. Ob ein Interesse schutzwürdig ist, ergibt sich aus seiner rechtlichen Würdigung. Der angestrebte Nutzen muss stets ein eigener sein. Allein die Wahrnehmung von öffentlichen Interessen oder Interessen Dritter genügt demnach nicht. Soweit vorliegend das Interesse am Erhalt möglichst vieler ackerbaulich nutzbarer Flächen geltend gemacht wird, liegt darin kein persönliches Interesse der einzelnen Verbandsmitglieder, sondern ein allgemeines landwirtschaftliches, nicht zuletzt öffentliches Interesse.

Daraus folgt, dass weder eine Mehrheit noch eine Grosszahl der Mitglieder des ZBV selbst zum Rekurs berechtigt wären, womit die Voraussetzung für die egoistische Verbandsbeschwerde schon an diesem Kriterium scheitert.

3.1.

Weiter wird geltend gemacht, der ZBV sei als "Drittbetroffener" zum Rekurs berechtigt. Er setze sich für den ungeschmälernten Erhalt von ackerfähigen Fruchtfolgeflächen ein und verfolge damit ein Landwirtschaftsförderungsziel. Die angefochtene Verordnung laufe den vom Verband verfolgten Interessen zuwider, er werde in der Verfolgung seiner erklärten Ziele eingeschränkt und er könne mit dem Rekurs einen ideellen Nachteil abwenden. Ausserdem sei zu befürchten, dass die angefochtene Verordnung ein Präjudiz für weitere Pufferzonenausscheidungen im ganzen Kanton Zürich darstelle. Es bestehe daher auch ein aktuelles rechtliches (und ökonomisches) Interesse, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten.

3.2.

Zunächst ist festzuhalten, dass der ZBV in seiner Eigenschaft als Verein nicht in seinen eigenen Interessen berührt ist. Was die von ihm verfolgten

Zielsetzungen angeht, wird die Rekursberechtigung sinngemäss auf die ideelle Verbandsbeschwerde abgestützt. Das Gesetz kann private Verbände mit ideellem Zweck ermächtigen, gesetzlich festgeschriebene öffentliche Interessen mit den Rechtsmitteln der Verwaltungsrechtspflege geltend zu machen. Derartige Beschwerderechte sind in verschiedenen Gesetzen des Bundes und des Kantons vorgesehen (s. Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 Rz. 134). Der ZBV verfügt nicht über eine solche Ermächtigung. Abgesehen davon macht er vorliegend keine natur- oder heimatschutzrechtlichen Interessen geltend (s. Art. 12 NHG und § 338b PBG). Gemäss Statuten bezweckt er vielmehr die wirtschaftliche, politische, technische sowie die soziale und kulturelle Förderung der Zürcher Landwirtschaft (Auszug der Statuten in act. 5.76). Eine ideelle Verbandsbeschwerde ist in diesem Bereich nicht gegeben. Somit ergibt sich, dass der ZBV (Rekurrent 8) nicht zum Rekurs berechtigt ist.

4.

Die Begründung der Legitimation der Rekurrierenden 6 und 7 wird eingeschlossen in die Begründung derjenigen der Mitglieder des Rekurrenten 8. Eine unmittelbare Betroffenheit, insbesondere als Bewirtschafter oder Eigentümer von Grundstücken, die von der angefochtenen Schutzverordnung erfasst werden, wird nicht geltend gemacht. Im Übrigen kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Auf den Rekurs, soweit er durch die Rekurrierenden 6 und 7 erhoben wurde, ist nicht einzutreten.

5.

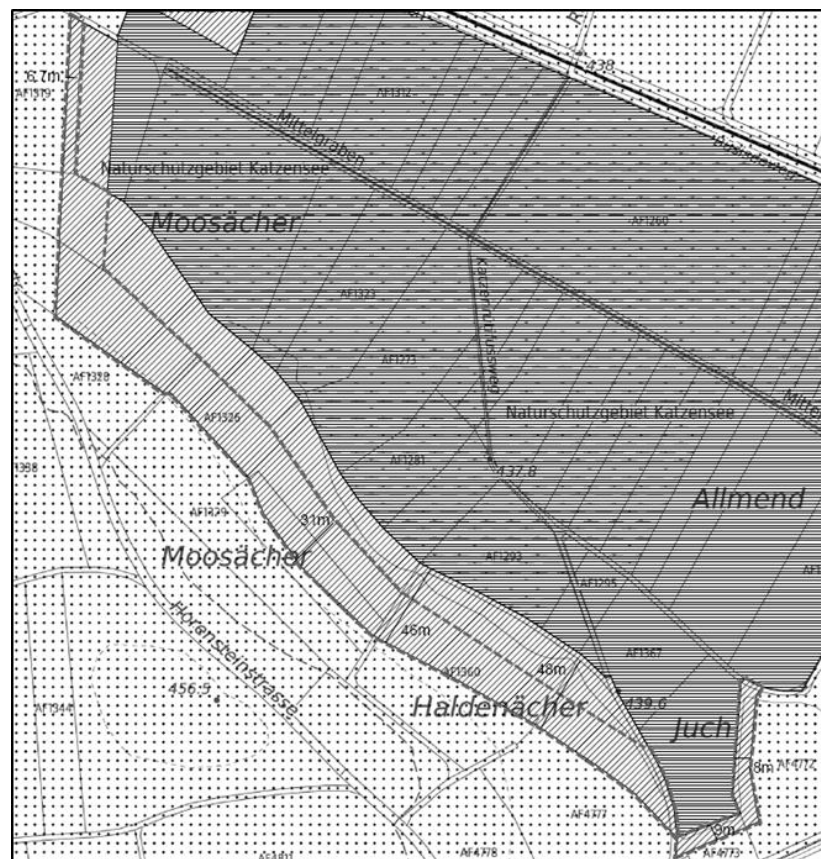
Mit Verfügung vom 16. Dezember 2003 erliessen die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion die Verordnung über den Schutz der Katzenseen. Mit Regierungsratsbeschlüssen Nrn. 763/2005 und 1406/2009 (act. 26.2.) wurden die hiergegen erhobenen Rekurse teilweise gutgeheissen. Mit RRB Nr. 1406/2009 wurde die Baudirektion beauftragt, die Pufferzonen in den Bereichen Allmend, Ostufer und Nordufer des Katzensees gemäss den Richtlinien des Bundesamts für Umwelt (BAFU) zur Ausscheidung von ökologisch ausreichenden Pufferzonen (Pufferzonen-Schlüssel) festzulegen und im Bereich des Objekts Pösch die Abgrenzung der Naturschutzzone I anzupassen. Mit Verfügung der Baudirektion vom 12. März 2014 wurde dieser Auftrag umgesetzt. Gegen diese Verfügung wurde erneut rekuriert. Mit RRB

Nr. 769/2015 (act. 26.1.) wurde der Rekurs teilweise gutgeheissen und zur Vornahme zusätzlicher Sachverhaltsabklärungen und Interessenabwägungen zu neuem Entscheid bezüglich der Pufferzonenbreiten im Gebiet Allmend, Ost- und Nordufer Katzensee an die Baudirektion zurückgewiesen. Soweit die Pufferzonenbreiten den Vorgaben gemäss RRB Nr. 1406/2009 entsprechen, sei nicht mehr darüber zu befinden, ob sie geeignet oder erforderlich seien. Bei verschiedenen Parzellen sei indessen ohne ausreichende Begründung eine über den Pufferzonen-Schlüssel hinausgehende Breite ausgeschieden worden. Weiter sei nicht geprüft bzw. eine allfällige Prüfung nicht dokumentiert worden, ob ein vernünftiges Verhältnis bestehe zwischen dem angestrebten Ziel der Pufferzonen und dem Eingriff, den sie für die betroffenen Privaten bewirke. Mit der vorliegend angefochtenen Verfügung sollen die Vorgaben von RRB Nr. 769/2015 umgesetzt werden.

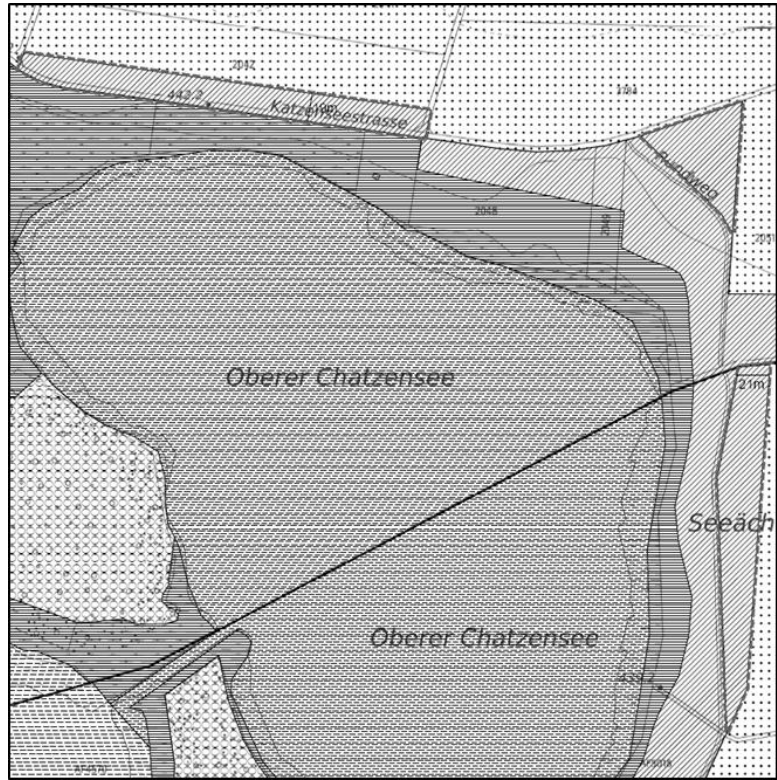
6.1.

Streitbetroffen sind die mit der angefochtenen Verfügung festgesetzten Naturschutzumgebungszone IIA:

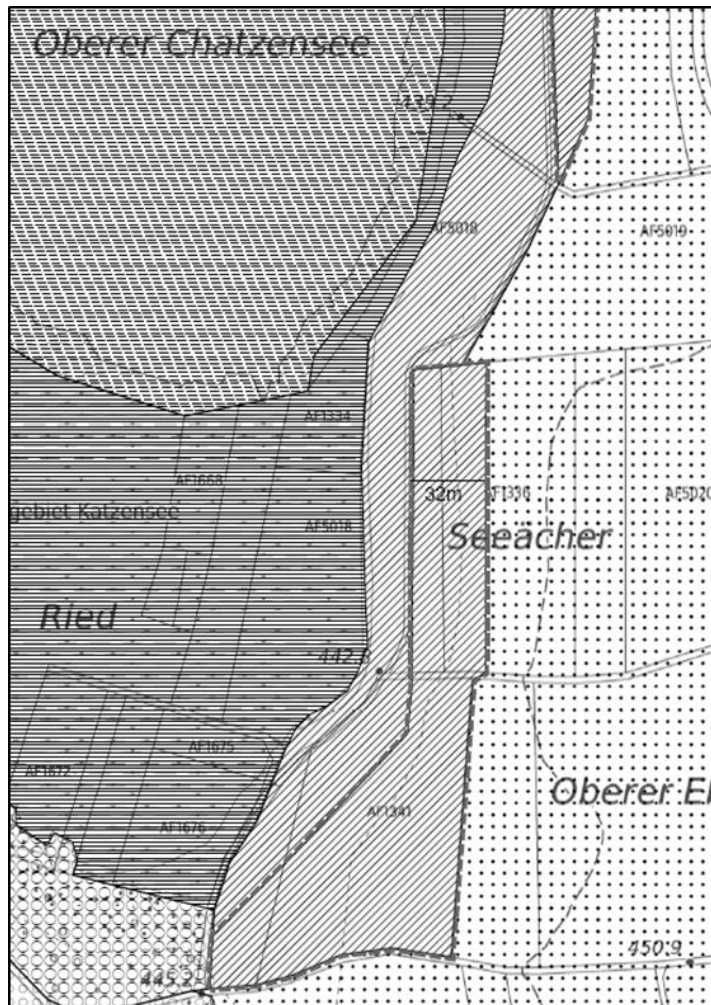
 Zone IIA Naturschutzumgebungszone IIA
  SVO Änderungsperimeter



Plan 1



Plan 2



Plan 3

6.2.

Gemäss Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Der Bund erlässt Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung (Art. 78 Abs. 4 BV). Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung sind geschützt. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften dienen (Art. 78 Abs. 5 BV).

Gestützt auf die ihm mit Art. 78 Abs. 4 BV eingeräumten Kompetenz erliess der Bund das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Gemäss Art. 18a Abs. 1 NHG bezeichnet der Bundesrat nach Anhören der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung. Er bestimmt die Lage dieser Biotope und legt die Schutzziele fest. Die Kantone ordnen den Schutz und den Unterhalt der Biotope von nationaler Bedeutung. Sie treffen rechtzeitig die zweckmässigen Massnahmen und sorgen für ihre Durchführung (Art. 18a Abs. 2 NHG).

Bei den vorliegend betroffenen Mooregebieten "Chatzensee" und "Allmend beim Chatzensee" handelt es sich um Flachmoore von nationaler Bedeutung (Schutzobjekte Nrn. 849 und 851 gemäss Anhang 1 zur Flachmoorverordnung). Bei Ersterem handelt es sich zudem um ein Hochmoor von nationaler Bedeutung (Schutzobjekt Nr. 99 gemäss Anhang 1 zur Hochmoorverordnung). Die Kantone legen den genauen Grenzverlauf der Objekte fest und scheiden ökologisch ausreichende Pufferzonen aus (Art. 3 Abs. 1 Flach- bzw. Hochmoorverordnung).

6.3.

Gemäss dem vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) herausgegebenen Pufferzonen-Schlüssel, Leitfaden zur Ermittlung von ökologisch ausreichenden Pufferzonen für Moorbiotope, Ausgabe 1997 (www.bafu.admin.ch) sind die Kantone verpflichtet, ökologisch ausreichende Pufferzonen festzulegen, um zu verhindern, dass Moorbiotope durch Nutzungen in der Umgebung gefährdet werden. Diese Pufferzonen berücksichtigen Gefährdungen durch den Eintrag von Nährstoffen und weiteren nutzungsbedingten Hilfsstoffen, die Hydrologie sowie mögliche weitere

Gefährdungen der biotopspezifischen Pflanzen- und Tierwelt (S. 11). Die ökologisch ausreichende Pufferzone besteht somit aus der Nährstoff-Pufferzone und zusätzlichen Pufferzonen, die aus der Gesamtbeurteilung abgeleitet werden (S. 14). Die Nährstoff-Pufferzone verhindert die indirekte Düngung der Moore durch oberflächlichen und oberflächennahen Nährstoffeintrag aus der direkten Umgebung. Hydrologischen Pufferzonen kommt die Aufgabe zu, Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts des Moors durch Veränderungen im Wasserhaushalt in den die Moorbiotope umgebenden Flächen zu vermeiden. Sie werden in der Regel aufgrund von situationsbedingten Abklärungen gutachterlich festgelegt. Die Pufferzonen zum Schutz vor weiteren Gefährdungen werden auch als faunistische und floristische Pufferzonen bezeichnet. Weitere Gefährdungen für die biotopspezifische Pflanzen- und Tierwelt können insbesondere Störungen durch Bewegung oder Lärm, Lichtemissionen oder Schattenwurf sein.

Eine ökologisch ausreichende Pufferzone im Sinn des Art. 3 Abs. 1 Flachmoorverordnung umfasst alle der vorgenannten Funktionen, also die Funktionen einer Nährstoff-Pufferzone, einer hydrologischen Pufferzone sowie einer Pufferzone gegenüber weiteren Gefährdungen für die biotopspezifischen Pflanzen- und Tierwelt. Ein weiteres Ziel der ökologisch ausreichenden Pufferzone ist die Schaffung und Erhaltung eines Übergangsbereichs zwischen Naturschutzzone und der intensiv genutzten Umgebung mit seinen charakteristischen Arten (VB.2011.00114, E. 2.2, in BEZ 2011 Nr. 51).

6.4.

Die Vorinstanz verwendete als Hilfsmittel zur Bestimmung der Pufferzonengrößen den genannten Pufferzonen-Schlüssel. Das Verfahren zur Ermittlung ökologisch ausreichender Pufferzonen wird zufolge dieses Leitfadens in drei Stufen ausgeführt. Zuerst wird eine Gesamtbeurteilung der Gefährdungssituation des Moorbiotopes vorgenommen. In der zweiten Stufe werden Nährstoff-Pufferzonen anhand eines Schlüssels ermittelt, auf ihre Plausibilität überprüft, bei Problemfällen neu beurteilt und schliesslich an die lokalen Gegebenheiten angepasst. Hierbei kommen zur Beurteilung des Randbereichs der Moorvegetation und der daran angrenzenden Fläche sogenannte Protokollblätter zum Einsatz (s. Anhang des Leitfadens). Die dritte Stufe dient der Erfolgskontrolle.

7.1.

Weist die Rekursinstanz die Streitsache zu neuer Untersuchung und zum Neuentscheid an die Vorinstanz zurück, so ist diese an die rechtlichen Erwägungen des Rückweisungsentscheids gebunden. Wegen der Bindungswirkung ist es den Parteien verwehrt, im Fall einer erneuten Anrufung der Rekursinstanz der Beurteilung des Rechtsstreits einen anderen als den bisherigen Sachverhalt zu unterstellen oder die Sache unter rechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, die im Rückweisungsentscheid ausdrücklich abgelehnt oder gar nicht in Erwägung gezogen worden sind. Diese Selbstbindung der rückweisenden Gerichtsinstanz an ihre Rechtsauffassung entspricht im Übrigen auch der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts im Hinblick auf seine eigenen Rückweisungsentscheide (vgl. BGE 135 III 334 E. 2.1). Sie ist sachgerecht, weil die fehlende Bindung letztlich dazu führt, dass der im ersten Rechtsgang unterliegenden Partei faktisch eine doppelte Beschwerdemöglichkeit und ein Recht auf Wiedererwägung eingeräumt werden. Immerhin steht die Selbstbindung der Rekursinstanz unter dem Vorbehalt, dass die Entscheidungsgrundlagen dieselben geblieben sind. Liegt etwa aufgrund der durch den Rückweisungsentscheid geforderten Erhebungen oder weil neue Tatsachen oder Beweismittel zulässigerweise in das Verfahren eingebracht worden sind, ein veränderter Sachverhalt vor oder ist in der Zwischenzeit eine Rechts- oder Praxisänderung erfolgt, so kann dies zu einer abweichenden Beurteilung führen (SB.2017.00100 vom 12. September 2018, E. 1.3.; Alain Griffel, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 52 Rz. 46).

7.2.

Im ersten Rechtsgang der Rekurrierenden vor dem damals als Rekursinstanz sachlich zuständigen Regierungsrat, der in den Beschluss RRB Nr. 769/2015 mündete, war u.a. umstritten, wie breit Pufferzonen sein müssen, um die Moore ausreichend vor Nährstoffeinträgen zu schützen. Die Rekurrierenden machten u.a. geltend, die Pufferzonen bei Mooren seien entsprechend den Gewässerraumbreiten gemäss dem Gewässerschutzgesetz festzulegen. Sodann monierten die Rekurrierenden, teilweise seien abweichend vom Pufferzonen-Schlüssel grössere Pufferzonen festgelegt worden; für Pufferzonen von über 21 m Gesamtbreite bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse.

Der Regierungsrat erwog, soweit die Breiten der Pufferzonen entsprechend den Vorgaben gemäss RRB Nr. 1406/2009 festgelegt worden seien, sei nicht

mehr darüber zu befinden, ob diese geeignet und erforderlich seien. Zu prüfen sei, ob die von der Rekursgegnerin vorgenommene Festsetzung der Pufferzonen die Vorgaben von RRB Nr. 1406/2009 einhalte (RRB Nr. 769/2015, E. 9a). Dies schliesse – obwohl damals nicht ausdrücklich festgehalten – auch die Einhaltung eines vernünftigen Verhältnisses zwischen dem angestrebten Ziel der Pufferzonen und dem Eingriff, den sie für die betroffenen Privaten bewirke, mit ein.

In RRB Nr. 1406/2009 wurde die Baudirektion angewiesen, Pufferzonen auszuscheiden, die mit dem Pufferzonen-Schlüssel in Einklang stehen. Dazu erwog der Regierungsrat in RRB Nr. 769/2015, E. 7, auf den Grundstücken Kat.-Nrn. AF1320, AF1324, AF1332, AF1360 und AF4777 (Westseite Allmend) würden die Pufferzonen mit den errechneten Werten übereinstimmen. Demgegenüber sei im Bereich der Grundstücke Kat.-Nrn. AF1324 bzw. AF1325 anstelle der berechneten Breite von 50 m eine Pufferzone von bis zu 72 m festgesetzt worden. Im Bereich der Grundstücke Kat.-Nrn. 2042, AF1335, AF1336, AF5019 und AF1299 (Nord- und Ostufer des Katzensees) seien die Pufferzonen grösstenteils dem Schlüssel entsprechend festgesetzt worden. Eine erhebliche Abweichung ergebe sich im Bereich des Grundstücks Kat.-Nr. AF1341; hier sei eine Pufferzone von bis zu 108 m festgesetzt worden. Zudem sei im Bereich des Grundstücks Kat.-Nr. 2050 ebenfalls eine Pufferzone von rund 108 m festgesetzt worden. In Erwägung 10a hielt der Regierungsrat fest, die Pufferzonen von 72 m bzw. 108 m würden weder den berechneten Breiten gemäss Schlüssel entsprechen, noch werde vonseiten der Rekursgegnerin vorgebracht, dass der Moorschutz derart breite Pufferzonen erfordere. Eine "Ergänzung" oder "Arrondierung" vermöge jedenfalls keine Erforderlichkeit solcher Pufferzonen zu begründen. Unklar bleibe zudem, weshalb bei den Grundstücken Kat.-Nrn. AF4772 und AF4773 ein "Pufferstreifen" festgesetzt worden sei.

In Bezug auf die Forderung der Rekurrenten, die Pufferzonen bei Mooren entsprechend den Gewässerraumbreiten gemäss dem Gewässerschutzgesetz festzulegen, entgegnete der Regierungsrat, dass Moorschutz und Gewässerschutz zwar in vielen Teilen ähnliche Ziele verfolgen, sich jedoch nicht vollständig entsprechen würden. Der Regierungsrat kam zum Schluss, die Pufferzonenfestlegung entspreche nicht in allen Teilen den Vorgaben von RRB Nr. 1406/2009. Zudem sei dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit in erheblichem Umfang nicht entsprochen worden. Im Ergebnis wurde die angefochtene Verordnung mit Bezug auf die Gebiete Allmend, Ostufer

Katzensee und Nordufer Katzensee aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen zu zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen und zum neuen Entscheid an die Rekursgegnerin zurückgewiesen; im Übrigen wurde der Rekurs abgewiesen.

7.3.

Die Rückweisung mit RRB Nr. 769/2015 erfolgte zwecks Neufestsetzung der Pufferzonen gemäss den Vorgaben von RRB Nr. 1406/2009, das heisst Pufferzonen auszuscheiden, die mit dem Pufferzonen-Schlüssel in Einklang stehen.

Daran ist das Baurekursgericht als nunmehr sachlich zuständige Rekursinstanz im vorliegenden zweiten Verfahrensgang gebunden. Soweit die Rekurrierenden im vorliegenden Verfahren die Methode des Pufferzonen-Schlüssels grundsätzlich in Frage stellen, ist darauf nicht einzugehen. Dies zumal sie die betreffenden Vorbringen (Berücksichtigung der Untersuchungsergebnisse des BAFU "Zustand und Entwicklung der Moore in der Schweiz", die Relativierung des Pufferzonen-Schlüssels durch die Rechtsprechung und durch neue Anbau- und Bewirtschaftungsmethoden sowie die Rechts- und Verfassungswidrigkeit des Pufferzonen-Schlüssels) bereits im Verfahren vor dem Regierungsrat hätten vorbringen können und auch müssen.

Ebenfalls nicht mehr zu prüfen ist die Eignung bzw. Erforderlichkeit der Pufferzonen im Bereich der Grundstücke AF1320, AF1324, AF1332, AF1360 und AF4777 auf der Westseite der Allmend, sowie im Bereich der Parzellen Kat.-Nrn. 2042, AF1335, AF1336, AF5019 und AF1299 am Nord- und Ostufer des Katzensees. Hier hielt der Regierungsrat fest, dass die Pufferzonen zumindest grösstenteils dem Pufferzonen-Schlüssel und damit den Vorgaben des RRB Nr. 1406/2009 entsprechen würden. Die Ausdehnung dieser Pufferzonen blieb mit der vorliegend angefochtenen Verordnung unverändert. Soweit die Rügen im vorliegenden Rekursverfahren auf die Eignung und Erforderlichkeit der Pufferzonen auf den genannten Grundstücken abzielen, ist auf den Rekurs nicht einzutreten. Diese Beanstandungen hätten, soweit nicht erfolgt, bereits im Verfahren vor dem Regierungsrat geltend gemacht werden müssen. Gleiches gilt für den Subeventualantrag Nr. 3, der auf die Änderung der in der Naturschutzumgebungszone IIA zulässigen Nutzweise gemäss Ziffer 4.2. der Schutzverordnung vom 16. Dezember 2003 abzielt.

Beanstandet hat der Regierungsrat die Pufferzonen im Bereich der Grundstücke Kat.-Nrn. AF1325, AF1341, 2050, AF4772 und AF4773. Im vorliegenden Rekursverfahren ist bezüglich der Eignung und Erforderlichkeit zu beurteilen, ob die Pufferzonen auf diesen Grundstücken den Vorgaben von RRB Nr. 1406/2009 entsprechen. Einzugehen ist sodann auf die Rügen betreffend die Interessenabwägung bzw. die Verhältnismässigkeit der Anordnungen. Die vom Regierungsrat verlangte Berücksichtigung des Verhältnisses von Riedbreite zu Pufferzone (E. 10b) ist allein in diesem Zusammenhang von Relevanz. Eine Neubeurteilung der Eignung und Erforderlichkeit der Pufferzonen im Lichte der Riedbreiten ergibt sich daraus nicht.

8.1.

Die Rekurrierenden monieren, bei den Parzellen Kat.-Nrn. AF1325, AF1341 und 2050 seien überdimensionierte Pufferzonen mit einer Breite von bis zu 72 m bzw. bis zu 108 m ausgeschieden worden. Der Regierungsrat habe bereits in seiner Entscheidung vom 19. August 2015 festgehalten, dass eine "Ergänzung" oder "Arrondierung" keine Erforderlichkeit der Pufferzonen begründe. Gemäss Protokollblatt resultiere beim Grundstück Kat.-Nr. AF1341 eine Breite von nur 15 m. Die Vorinstanz berufe sich auf den Flächenbedarf für die Erhaltung der Biodiversität. Dieser Nebeneffekt von Nährstoff-Pufferzonen dürfe nicht zum Hauptzweck erklärt werden.

Die Rekurrierenden beziehen sich sodann auf ein von XY erstelltes Gutachten mit dem Titel "Erfordernis von Nährstoff-Pufferzonen am Nordufer des Oberen Katzensees und in der Allmend", welches die Vorinstanz im September 2014 (Verfahren vor dem Regierungsrat) zu den Akten gereicht habe. Trotz heftiger Regenfälle seien im (Süd-)Westen der Allmend keine hohen Leitfähigkeits- und Nitratwerte festgestellt worden. Im (nord-)westlichen Moor seien demgegenüber höhere Werte festgestellt worden. Dies erstaunt laut den Rekurrierenden nicht, da dort die gemäss der Schutzverordnung von 2003 ausgeschiedene Pufferzone IIA nicht durchgehend sei. Das Gutachten halte fest, dass die puffernde Wirkung der Naturschutzumgebungszone im Nordwesten nicht ausreichend sei. Hier ist laut den Rekurrierenden die Schliessung der Lücke auf dem Grundstück Kat.-Nr. AF1324 notwendig, nicht jedoch auf Kat.-Nr. AF1325, da diese Parzelle zu weit vom Moor entfernt sei. Demgegenüber biete das Gutachten keinen Beleg für die Notwendigkeit einer Ausdehnung der Pufferzone IIA im Südwesten (Parzellen Kat.-Nrn. AF1326, AF1333 und AF1360) und Südosten (Kat.-Nrn. AF4772

und AF4773) der Allmend. Die Pufferzonen IIA hätten gemäss Schutzverordnung von 2003 eine Breite von mindestens 18 m bis ca. 40 m. Das Gutachten zeige, dass dies, abgesehen vom nordwestlichen Spickel, ausreichend sei. In der Allmend bestehe somit, die Parzelle Kat.-Nr. AF1324 ausgenommen, kein Anlass, zusätzliche Pufferzonen auszuscheiden.

8.2.

Bezüglich den Parzellen Kat.-Nrn. AF1325, AF1341 und 2050 erwog die Vorinstanz in der angefochtenen Verordnung, es seien über die Anforderungen des Pufferzonen-Schlüssels hinausgehende Pufferzonen ausgeschieden worden. Damit solle eine ökologische Arrondierung sowie eine Anpassung an die Bewirtschaftungseinheit erzielt werden. Ökologische Arrondierungen seien nötig, weil die verbliebenen Restflächen artenreicher Biotope nicht ausreichen würden, um die Biodiversität langfristig zu erhalten. Im Weiteren würden damit die erforderlichen Übergangsräume geschaffen. Beim Pufferzonen-Schlüssel handle es sich lediglich um Mindestbreiten zur Erreichung der Schutzziele. Die Parzelle Kat.-Nr. 2050 habe der Kanton eigens im Hinblick auf die ökologische Aufwertung erworben. Aufgrund der Topografie und des Bodenaufbaus sei davon auszugehen, dass auf dieser Parzelle das Flachmoor früher grösser gewesen sei. Heute seien Regenerationstendenzen festzustellen. Eine über das Mindestmass der Pufferzone hinausgehende Arrondierung sei damit begründet.

Die Arrondierung auf dem Grundstück Kat.-Nr. AF1325 sei in Absprache mit dem Eigentümer erfolgt. Es handle sich um eine Anpassung an die Bewirtschaftungseinheit und um eine fachlich sinnvolle Massnahme.

Zum Gutachten XY von 2010 führt die Vorinstanz in ihrer Rekursantwort aus, es sei unter anderem die Frage zu beantworten gewesen, ob im Gebiet Allmend unbekannte, nicht sichtbare Zuflüsse, ev. Drainagen, insbesondere im nordwestlichen Bereich, bestünden. (s. auch RRB Nr. 1406/2009, E. 6). Das Gutachten sei zum Schluss gekommen, dass keine weiteren unbekanntes Drainagen ins Moor münden würden. Es weise jedoch darauf hin, dass über die Wasseraufstösse im Nordwesten nährstoffreiches Wasser diffus ins Moor gelange. Aussagen zu Pufferzonenbreiten mache das Gutachten nicht. Es sei zudem darauf hinzuweisen, dass im Untersuchungs-jahr 2010 die zusätzlichen Pufferzonen gemäss Verordnung 2018 am Westrand (Kat.-Nrn. AF1324, AF1325, AF1326 und AF1332) bereits umgesetzt gewesen seien (extensive Bewirtschaftung). Daraus könne der Schluss gezogen

werden, dass die Pufferzonen gemäss Verordnung 2018 die erforderliche Wirkung hätten.

Gemäss Vernehmlassung der Vorinstanz vom 20. Juli 2017 zum Entwurf der Verordnungsänderung (act. 5.5) ergibt sich auf den Grundstücken Kat.-Nrn. AF1325, AF1326, AF1332, AF1335, AF1336, AF1360 und AF4777 gemäss Pufferzonen-Schlüssel eine Pufferzonenbreite von 50 m. Die unterschiedlichen Breiten würden 48 bis 50 m betragen.

Die Stadt Zürich hält in ihrer Stellungnahme (act. 26.8) fest, im Pachtvertrag vom März 2009 über städtische Grundstücke habe sich der Rekurrent 3 verpflichtet, seine eigenen landwirtschaftlichen Flächen Kat.-Nr. AF1325 und AF1326 als extensive Wiese im Sinne einer ökologischen Ausgleichsfläche zu bewirtschaften. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten 3 sei dieser Vertrag nicht unter Zwang abgeschlossen worden und leide nicht unter Willensmängeln. Die Parzelle Kat.-Nr. AF1341 befinde sich im Eigentum der Stadt Zürich. Hier erfolge im Einvernehmen mit der Eigentümerin eine grossflächige Extensivierung zur Förderung von Übergangslbensräumen und zur Förderung von Lebensraummosaiken von trockenen und feuchten Lebensräumen. In ihrer Rekursvernehmlassung ergänzt die Vorinstanz, Voraussetzung für den Abschluss des Pachtvertrages sei die extensive Bewirtschaftung der fraglichen Flächen gewesen. Die Stadt Zürich hält in ihrer Stellungnahme fest, die Parzellen Kat.-Nrn. AF1341 und AF4772 seien schon im Jahr 2000 als extensive Wiesen an den Rekurrenten 5 verpachtet worden. Es sei explizit darauf hingewiesen worden, dass das Grundstück Kat.-Nr. AF1341 mit Inkrafttreten der Schutzverordnung der Naturschutzumgebungszone zugeteilt werde. Der Pächter sei nicht zum Abschluss des Vertrages genötigt worden und er habe gewusst, worauf er sich einlasse.

Bezüglich der Extremereignisse bringt die Vorinstanz vor, ausreichende Pufferzonen müssten ihre Funktion nicht nur in der Idealsituation erfüllen, sondern auch in speziellen Gefährdungssituationen. Dazu müssten innert weniger Jahre wiederholt festgestellte Ereignisse berücksichtigt werden, ansonsten der ungeschmälerter Erhalt nicht mehr gewährleistet wäre.

8.3.

Die Pufferzone entlang der Südseite des Moorbiotops Allmend weist fast auf der gesamten Länge eine Breite von ca. 31 bis 48 m auf. Am westlichen Ende, im Bereich der Parzelle Kat.-Nr. 1325 verbreitert sie sich auf über 70 m. Auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 2050 und 1341 folgt die Ausdehnung

der Pufferzonen offensichtlich nicht dem Verlauf des zu schützenden Moors, sondern orientiert sich an der Parzellenstruktur, indem die Pufferzone auf die gesamte Fläche der betreffenden Parzellen ausgedehnt wurde. Daraus resultieren die beanstandeten Breiten von bis zu 108 m. Der Regierungsrat hielt bereits in seiner Entscheidung vom 19. August 2015 fest, dass diese Pufferzonen weder den berechneten Breiten gemäss dem Schlüssel entsprechen würden, noch werde vonseiten der Rekursgegnerin vorgebracht, dass der Moorschutz derart breite Pufferzonen erfordere. Eine "Ergänzung" oder "Arrondierung" vermöge jedenfalls keine Erforderlichkeit solcher Pufferzonen zu begründen (RRB Nr. 769/2015, E. 10a).

Daran ist vorliegend festzuhalten. Die Vorinstanz bringt keine auf den Schutz des Moors abzielenden Gründe vor, die es rechtfertigen würden, über die Anforderungen des Pufferzonen-Schlüssels hinausgehende Pufferzonen festzulegen. Namentlich mit der allgemein gehaltenen Feststellung, ökologische Arrondierungen seien nötig, weil die (in der Schweiz) verbliebenen Restflächen artenreicher Biotope nicht ausreichen würden, um die Biodiversität langfristig zu erhalten, vermag die Vorinstanz die konkret in Frage stehenden Pufferzonenbreiten nicht zu begründen. Dies gilt auch in Bezug auf die Schaffung von Übergangsbereichen. Mit dieser Begründung ist die Vorinstanz schon vor dem Regierungsrat nicht durchgedrungen. Die Naturschutzumgebungszonen dienen der Sicherung der Naturschutzzone vor unerwünschten Einwirkungen sowie dem Schutz der Landschaft und der Erhaltung des Lebensraumes für gefährdete Arten der Übergangsbereiche zwischen intensiv genutzter Umgebung und der Naturschutzzone (Schutzverordnung vom 16. Dezember 2003, Ziffer 3). Die Vorinstanz begründet nicht, weshalb die Pufferzonen gerade im Bereich der in Frage stehenden Grundstücke zum Erhalt der Biodiversität und zur Schaffung von Übergangsbereichen wesentlich breiter sein müssen, als dies der Pufferzonen-Schlüssel vorsieht. Ebenfalls nicht näher begründet wird die Notwendigkeit von Pufferzonen im Zusammenhang mit den geltend gemachten Regenerationstendenzen auf der Parzelle Kat.-Nr. 2050. Dass eine Regeneration geplant sei, wird nicht vorgebracht, und es erscheint fraglich, ob dazu die Ausscheidung einer Naturschutzumgebungszone eine geeignete Massnahme wäre.

Es erscheint offensichtlich, dass die Ausdehnungen der Pufferzonen auf den Grundstücken Kat.-Nrn. AF1325, AF1341 und 2050 der Parzellierung bzw. den Bewirtschaftungseinheiten und den Eigentumsverhältnissen geschuldet

sind. In ökologischer Hinsicht sind sie nicht erforderlich, soweit sie über die Vorgaben des Pufferzonen-Schlüssels hinausgehen.

Dies führt zur teilweisen Guttheissung des Rekurses. Die angefochtene Verordnung ist insoweit aufzuheben, als auf den Grundstücken Kat.-Nrn. AF1325, AF1341 (beide Stadt Zürich) und 2050 (Regensdorf) Naturschutzumgebungszone IIA ausgeschieden wurden.

9.1.

Die Rekurrierenden machen geltend, im Bereich Juch (Südseite Allmend, s. Plan 1 oben) befinde sich kein national inventarisiertes Flachmoor bzw. dieses streife den Bereich Juch nur im nördlichsten Teil der Parzelle Kat.-Nr. AF3884. Eine Pufferzone zum Schutz des Moors sei auf den Parzellen Kat.-Nrn. AF4772 und AF4773 nicht gerechtfertigt. Es sei auch keine "besonders schützenswerte Hecke" im Sinn von Art. 18 Abs. 1bis NHG vorhanden, die zu schützen wäre. Das Schutzgebiet sei von nationaler Bedeutung. Die bundesrechtlichen Bestimmungen würden vorgehen; die Berufung auf § 17 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (KNHV) sei unzulässig. Die von der Vorinstanz "kartierte Flachmoorvegetation" bleibe unbelegt und massgeblich sei allein das nationale Flachmoorinventar. Die Bestimmung von Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Flachmoorverordnung, wonach die Kantone den genauen Grenzverlauf der Objekte festlegen würden, ändere daran nichts. Pufferzonen seien um die inventarisierten Objekte festzulegen. Der Kanton könne zwar den genauen Grenzverlauf des Moors vorschlagen, eine Aufnahme ins massgebliche Inventar finde er aber erst nach erfolgter Anhörung durch den Bundesrat und nach Revision des Inventars gemäss Art. 5 Abs. 2 NHG. Die Riedvegetation im Bereich Juch erfülle die Anforderungen an ein (Flach-)Moor zudem nicht.

9.2.

Die Baudirektion entgegnet, Pufferzonen seien gemäss § 17 KNHV auch für Schutzobjekte von kantonalen Bedeutung auszuscheiden. Im Bereich Allmend Juch sei mittels einer Kartierung (act. 26.6) die Grenze des nationalen bzw. des kantonalen Objekts ermittelt worden. Die Pufferzone auf den Grundstücken Kat.-Nrn. AF4772 und AF4773 grenze an die schutzwürdigen Lebensräume und betrage 10 m. Die fragliche Hecke sei Teil der Pufferzone und nicht als schützenswerter Teil des Kerngebietes ausgeschieden.

In ihrer Vernehmlassung vom 20. Juli 2017 zum Entwurf der Verordnungsänderung (act. 5.5), auf den die Baudirektion in der Rekursantwort verweist, wird ausgeführt, im Bereich der Parzellen Kat.-Nrn. AF4772 und AF4773 betreffe die Pufferzone die bestehende Böschung, die mit Heckensträuchern und Brombeeren bewachsen sei, sowie einen angrenzenden extensiven Wiesenstreifen von durchschnittlich 3 m Breite. Die Hecke mit extensiv genutzten Wiesenstreifen sei eine bestehende, ökologisch wertvolle Struktur bzw. ein Schutzobjekt gemäss § 203 PBG. Die Aufnahme in die Schutzverordnung im Verbund mit dem angrenzenden Flachmoor sei fachlich sinnvoll und gerechtfertigt. Weiter heisst es, der Bereich mit Flachmoorvegetation auf den Parzellen Kat.-Nrn. AF1367 und AF3884 sei grösser als gemäss nationalem Inventar. Gemäss Art. 3 Flachmoorverordnung lege der Kanton den genauen Grenzverlauf des Flachmoors und ausreichend ökologische Pufferzonen fest. Die Pufferzone bei einem Schutzobjekt von kantonaler Bedeutung werde ebenfalls mit dem Pufferzonen-Schlüssel ausgedeutet.

9.3.

Das Grundstück Kat.-Nr. AF3884 im Bereich Juch ist seit Erlass der Schutzverordnung im Jahr 2003 der Naturschutzzone I zugewiesen. Die Festsetzung dieser Zone ist nicht Gegenstand der angefochtenen Verordnung und war im Bereich Juch auch nie Gegenstand der Rekurse an den Regierungsrat. Die Naturschutzzone I umfasst im Bereich Juch einerseits das Flachmoor von nationaler Bedeutung (Nr. 851, Allmend beim Chatzensee), wobei damit im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Flachmoorverordnung der genaue Grenzverlauf des Objekts festgelegt wurde (s. auch die Schutzverordnung vom 16. Dezember 2003, Ziffer 2). Was den genauen Grenzverlauf des nationalen Schutzobjekts angeht, trifft es entgegen der Auffassung der Rekurrierenden nicht zu, dass in jedem Fall eine Revision des Bundesinventars erfolgen muss, damit der vom Kanton festgelegte, abweichende Grenzverlauf rechtsverbindlich wird. Die Kantone dürfen bei der Festlegung des genauen Grenzverlaufs grundsätzlich nicht von den bundesrätlich vorgegebenen Linien abweichen. Da aber mit der kartographischen Darstellung im Bundesinventar im Massstab 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 (vgl. BGr 1A.95/2000 vom 4. April 2001, E. 3.c, BGr 1A.135/1999 vom 8. März 2000, E. 2.bb).

Grossflächigere Vergrößerungen des nationalen Flachmoorperimeters müssen auf dem Weg einer Revision des Bundesinventars erfolgen.

Andererseits soll die Naturschutzzone I im Bereich Juch laut Rekursantwort der Baudirektion auch ein kantonales Schutzobjekt umfassen, insbesondere auf dem Grundstück Kat.-Nr. AF3884. Hier nahm die Vorinstanz eine Bestandesaufnahme der Vegetation vor (s. Vegetationskarte in act. 26.6). In der Vernehmlassung der Baudirektion vom 20. Juli 2017 zum Entwurf der Verordnungsänderung (act. 5.5), auf den die Baudirektion in der Rekursantwort verweist, ist von einer Flachmoorvegetation auf dem Grundstück Kat.-Nr. AF3884 die Rede, die sich weiter ausdehne als der Perimeter gemäss Bundesinventar. Weiter wird eine Hecke als kantonales Schutzobjekt gemäss § 203 PBG erwähnt. Wie es sich damit verhält, kann indes offenbleiben, weil die Rekurrierenden die erwähnte Bestandesaufnahme der Vegetation (act. 26.6) und deren Schutzwürdigkeit gestützt auf kantonales Recht nicht substantiiert bestreiten.

Soweit die Naturschutzzone I ein kantonales Schutzobjekt betrifft, richtet sich der Umgebungsschutz nach kantonalen Vorschriften. Um Naturschutzobjekte vor unerwünschten Einwirkungen aus der Umgebung zu bewahren, sind geeignete planungsrechtliche Massnahmen und/oder besondere Anordnungen zu treffen. Bei Naturschutzgebieten sind dies insbesondere Vorschriften und Verfügungen über die Düngung und die Verwendung von Giftstoffen (§ 17 Abs. 1 KNVH). Somit können im Gebiet Juch grundsätzlich Pufferzonen zum Schutz des Moors gestützt auf Art. 3 Abs. 1 Flachmoorverordnung festgelegt werden, aber auch solche zum Schutz des kantonalen Schutzobjekts, gestützt auf § 17 Abs. 1 KNVH. Das nationale Flachmoorinventar bzw. der Schutz des Moors sind somit entgegen der Auffassung der Rekurrierenden nicht allein massgeblich für die Ausscheidung von Pufferzonen.

Dafür, dass die nur 8 bis 9 m breiten Pufferstreifen auf den Parzellen Kat.-Nrn. AF4772 und AF4773 über die Anforderungen gemäss Pufferzonen-Schlüssel hinausgehen würden, bestehen keine Anhaltspunkte. Somit ist der Rekurs in diesem Punkt abzuweisen.

10.1.

Im Folgenden ist auf die Rügen betreffend die Verhältnismässigkeit der Schutzverordnung einzugehen. Die Rekurrierenden machen zunächst

gegensätzliche öffentliche Interessen im Bereich Moorschutz (Art. 78 BV) und produzierender Landwirtschaft (Art. 104 BV) geltend. Mit Pufferzonen würden Böden der ackerbaulichen Nutzung entzogen, das landwirtschaftliche Kulturland insgesamt nehme ab. Der Kanton Zürich könne seinen Anteil am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen gemäss Sachplan Fruchtfolgeflächen nur knapp erhalten (Art. 30 Abs. 2 Raumplanungsverordnung [RPV]).

10.2.

Es trifft zu, dass Massnahmen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes (Art. 78 BV) anderen öffentlichen Interessen von nationaler Bedeutung, wie namentlich denjenigen an der Landwirtschaft (Art. 104 BV) oder an der Ernährungssicherheit (Art. 104a BV), entgegenstehen können. Nach Art. 3 Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) sorgen der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone bei der Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinn von Art. 2 NHG dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kunstdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient; ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung darf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 NHG; VB.2008.00176 vom 1. Dezember 2010, E. 14.2.2.).

Der Biotop- und der Moorschutz sind den Kantonen übertragene Bundesaufgaben. Die vorliegend angefochtenen Pufferzonen sind von ihrer Ausdehnung her und ungeachtet der Nutzungseignungsklassen offensichtlich nicht geeignet, sich in erheblichem Mass auf die sichere Versorgung der Bevölkerung (Art. 104 Abs. 1 lit. a BV) oder die Grundlagen für die landwirtschaftliche Produktion (Art. 104a lit. a BV) auszuwirken, zumal keine Fruchtfolgeflächen verloren gehen, sondern nur die Nutzungsintensität beschränkt wird. Damit ist auch gesagt, dass sich die Ausscheidung von Pufferzonen nicht auf den kantonalen Mindestanteil an Fruchtfolgeflächen auswirkt (Art. 29 f. Raumplanungsverordnung [RPV]). Fruchtfolgeflächen sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (Art. 6 Abs. 2 Bst. a RPG); sie umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in

Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen, und werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert (Art. 26 Abs. 1 RPV). Die Festlegung von Pufferzonen ändert an der Bodenqualität und damit an der Qualifikation als Fruchtfolgefläche nichts. Der Sachplan Fruchtfolgeflächen zielt auf die langfristige Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und damit auf das landwirtschaftliche Produktionspotential ab, und nicht auf die aktuelle Bewirtschaftung oder Nutzung der betroffenen Böden (Kriterien für Fruchtfolgeflächen im Kanton Zürich, Baudirektion, ALN, Oktober 2014, act. 26.3). Selbst wenn dem nicht so wäre, stünde der Sachplan Fruchtfolgeflächen der strittigen Ausscheidung von Pufferzonen nicht entgegen. Der Ausscheidung der Pufferzonen stehen somit keine gleich- oder höherwertigen Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegen.

11.1.

Die Rekurrierenden beanstanden im Weiteren, die Vorinstanz habe insofern eine unzureichende Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen, als sie entgegen den Erwägungen in RRB Nr. 769/2015 (E. 10b) die exakten Riedbreiten und deren Verhältnis zur Pufferzone nicht festgestellt habe. Im Bereich der Grundstücke Kat.-Nrn. AF1299 und 2042 stehe die Breite der Pufferzone in einem Missverhältnis zum zu schützenden Moor. Sodann habe die Vorinstanz die Auswirkungen der Pufferzonen auf die rekurrentischen Betriebe in der Interessenabwägung nicht korrekt ermittelt. Die Rekurrenten seien mit Anteilen von über 18 % bis 42 % an Biodiversitätsflächen überdurchschnittlich bzw. übermässig betroffen und in ihrer Handlungsfreiheit teilweise schon ohne die Verordnung 2018 erheblich eingeschränkt. Die zusätzlichen Pufferzonen würden den derzeitigen Zustand weiter verschärfen.

11.2.1.

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 der Moore und Moorlandschaften dienen. Mit diesem beinahe absoluten Veränderungsverbot geniessen Moore und Moorlandschaften von Verfassung wegen einen strengeren Schutz als andere Schutzobjekte des Umwelt- und Landschaftsschutzes; auch eine Interessenabwägung im Einzelfall zwischen dem verfassungsrechtlichen

Veränderungsverbot und Nutzungsinteressen kommt nicht in Frage. Widerspricht ein Vorhaben den Schutzziele, so ist es unzulässig, unabhängig vom Gewicht der übrigen auf dem Spiel stehenden Interessen (BGE 127 II 184, E. 5 b/aa, BGE 138 II 281, E. 6.2. und 6.5). Die Beeinträchtigung des Schutzziele – gemäss Art. 4 Flachmoorverordnung bzw. Art. 4 Hochmoorverordnung die ungeschmälerete Erhaltung der Objekte – ist somit ausgeschlossen. Demzufolge sind Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen in den Pufferzonen nur zulässig, sofern sie das Schutzziele nicht beeinträchtigen (Art. 5 Abs. 3 Flachmoorverordnung, s. auch Art. 5 Abs. 1 lit. c Hochmoorverordnung). Eine Beeinträchtigung ist grundsätzlich dann gegeben, wenn der Betrieb einer Anlage oder eine Nutzung Auswirkungen mit sich bringen, welche die ungeschmälerete Erhaltung des Moors einschliesslich seiner Fauna und Flora erschweren oder seiner Regeneration entgegenwirken (vgl. VB.2008.00176 vom 1. Dezember 2010, E. 9.2. und 13.3; s. auch VB.1999.00135 vom 21. Januar 2000, E. 5a, mit Hinweisen).

Um eine Beeinträchtigung auszuschliessen, sind ökologisch ausreichende Pufferzonen auszuscheiden (Art. 3 Abs. 1 Flach- bzw. Hochmoorverordnung). Die dadurch bewirkte Erschwerung der Bewirtschaftung des Landwirtschaftslandes ist hinzunehmen (vgl. VB.1998.00248 vom 12. Februar 2000, E. 4c). Auf die Ausscheidung einer Nährstoff-Pufferzone kann nur verzichtet werden, wenn aufgrund der konkreten Umstände keine Gefahr eines Nährstoffeintrags besteht (BGr 1C_489/2011 vom 21. Juni 2012, E. 5.1.). Beeinträchtigungen jeglicher Art sind zu vermeiden (BGr 1C_64/2012 vom 22. August 2012, E. 7.4). Für eine Interessenabwägung bleibt damit wie gesagt kein Raum; der bundesrechtliche Moorlandschaftsschutz lässt keine Abwägung mit entgegenstehenden Interessen zu. Die Ausscheidung einer Pufferzone ist verhältnismässig, wenn sie geeignet ist, das Schutzziele zu wahren, und wenn keine gleich geeignete, aber mildere Massnahme ausreichen würde (Erforderlichkeit).

Der anderslautenden Auffassung des Regierungsrates im RRB Nr. 769/2015, wonach bei der Festlegung von Pufferzonen eine Interessenabwägung vorzunehmen sei, kann nicht gefolgt werden. Das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 6. November 2014 (VB.2014.00425), auf welches sich der Regierungsrat in Erwägung 10b bezieht, betraf kein Moor von nationaler Bedeutung im Sinne Art. 78 Abs. 5 BV. Das Urteil VB.2011.00114 vom 12. Oktober 2011, auf den sich der Regierungsrat ebenfalls bezieht, betrifft zwar ein Moor von nationaler Bedeutung. Mit der Abwägung zwischen

öffentlichen und privaten Interessen verkennt das Verwaltungsgericht in jenem Urteil allerdings die Tragweite des Moorschutzes (Art. 78 Abs. 5 BV) und stützt sich lediglich auf den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismässigkeit (s. E. 3.5.), was in jenem Fall aber nicht entscheidend war. Für Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung hat der Verfassungsgeber die Interessenabwägung abschliessend vorgenommen (VB.1999.00135 vom 21. Januar 2000, E. 5a).

11.2.2.

Aus dem Gesagten folgt, dass auch schmale Moorstreifen von nationaler Bedeutung ungeschmälert zu erhalten sind und jegliche Beeinträchtigung zu vermeiden ist. Dementsprechend sind auch in solchen Bereichen ökologisch ausreichende Pufferzonen auszuscheiden. Dabei kann es auf die Breite des zu schützenden Moors offensichtlich nicht ankommen.

Im Weiteren ist wie bereits erwähnt davon auszugehen, dass die streit betroffenen Pufferzonen – mit Ausnahme derjenigen auf den Parzellen Kat.-Nrn. AF1325, AF1341 und 2050 – den Vorgaben des Pufferzonen-Schlüssels entsprechen und somit im Interesse des Moorschutzes geeignet, erforderlich und damit verhältnismässig sind. Mildere Massnahmen als die Zuweisung zur Naturschutzumgebungszone IIA sind nicht ersichtlich. Für eine Abwägung mit den privaten Interessen der Rekurrierenden bleibt kein Raum.

11.2.3.

Bemerkungsweise ist anzufügen, dass sich die Schutzverordnung auch unter Abwägung der Interessen als verhältnismässig erweisen würde. Dazu was folgt:

Dem Merkblatt des ALN, "Schutzbedarf von überkommunalen Naturschutzgebieten im Rahmen von Vernetzungsprojekten" vom 14. März 2014 (act. 5.53) ist Folgendes zu entnehmen: Gemäss Pufferzonen-Schlüssel des BAFU und Zürcher Praxis ist ein Betrieb durch naturschutzbedingte Nutzungsaufgaben stark betroffen, wenn auf mehr als 10 % der Betriebsfläche eine Extensivierung oder ein einschneidender Nutzungswechsel (Umwandlung von Weiden in Wiesen) stattfindet. Bei starker Betroffenheit seien im Rahmen von Schutzverträgen Übergangsregelungen möglich. Im Pufferzonen-Schlüssel selbst heisst es, wenn mehr als 10-20 % der Betriebsfläche von moorschutzbedingten Nutzungsaufgaben betroffen werden, sei es

sinnvoll, den Bewirtschaftern eine gesamtbetriebliche landwirtschaftliche Nutzungsplanung anzubieten.

Soweit ist zunächst festzuhalten, dass die "starke" Betroffenheit im genannten Sinn entgegen der scheinbaren Auffassung der Rekurrierenden nicht gleichzusetzen ist mit der Unverhältnismässigkeit der Pufferzonen. Die Betroffenheit im genannten Sinn quantifiziert lediglich, wie sich die Pufferzonen auf die landwirtschaftliche Nutzfläche der Betriebe auswirken. Welche betrieblichen Nachteile daraus im Einzelfall konkret resultieren, namentlich was die Rentabilität anbetrifft, ergibt sich daraus nicht. Es kommt nicht allein darauf an, welcher rechnerische Anteil der Nutzfläche auf eine extensive Bewirtschaftung beschränkt ist. Eine solche rein arithmetische Betrachtungsweise ist unzulässig (VB.2014.00425 vom 6. November 2014, E. 4.1.). Massgebend ist letztendlich, wie sich die Einschränkungen auf die landwirtschaftliche Produktion und die Rentabilität des jeweiligen Betriebs auswirken. Es kann somit nicht gesagt werden, die angefochtene Schutzverordnung sei unverhältnismässig, sobald der Anteil an Extensivflächen einen bestimmten Anteil der Nutzfläche eines Betriebs übersteigt.

Sodann würde sich im Rahmen einer Interessenabwägung die Frage stellen, ob die Einschränkungen in einem Missverhältnis zum angestrebten Zweck stehen, mithin wären die öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen. Insgesamt ist vorliegend nicht von der Hand zu weisen, dass die angefochtene Schutzverordnung für die Betriebe der Rekurrierenden Nachteile bewirkt. Allerdings nennen die Rekurrierenden keine stichhaltigen Gründe, weshalb die Pufferzonen unzumutbar sein sollen. Überwiegende Interessen der Rekurrierenden – so sie denn zu berücksichtigen wären –, die der angefochtenen Festsetzung von Pufferzonen entgegenstehen würden, sind nicht ersichtlich. Dies zumal dem öffentlichen Interesse am Schutz der Moore von nationaler Bedeutung ein sehr grosses Gewicht zukommt.

12.

Schliesslich monieren die Rekurrierenden ungültige Klauseln in den Pacht- und Bewirtschaftungsverträgen betreffend die Extensivierung. Es sei festzustellen, dass diese Vertragsklauseln, welche der Implementierung der unzulässigen Moorschutzpufferzonen gemäss der angefochtenen Verordnung gleichkommen würden, widerrechtlich seien, und die entsprechenden Klauseln seien aufzuheben.

Streitgegenstand im vorliegenden Rekursverfahren ist die Anpassung der Verordnung über den Schutz der Katzenseen (Änderung vom 18. April 2018). Die beanstandeten Pachtverträge sind dagegen nicht Rekursgegenstand, weshalb in diesem Punkt auf den Rekurs nicht einzugehen ist.

13.

Zusammengefasst ist auf den Rekurs der Rekurrierenden 6, 7 und 8 nicht einzutreten.

Der Rekurs der übrigen Rekurrierenden ist teilweise gutzuheissen. Demgemäss ist die angefochtene Verordnung insoweit aufzuheben, als auf den Grundstücken Kat.-Nrn. AF1325, AF1341 (beide Stadt Zürich) und 2050 (Regensdorf) Naturschutzumgebungszonen IIA ausgeschieden wurden. Die Sache ist zum neuen Entscheid an die Baudirektion Kanton Zürich zurückzuweisen mit dem Auftrag, für diese Bereiche mit dem Pufferzonen-Schlüssel im Einklang stehende Naturschutzumgebungszonen IIA auszuscheiden.

Im Übrigen ist der Rekurs abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

14.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu je 1/8 den Rekurrierenden 1, 2, 3, 4, 5 und 9, zu je 1/36 den Rekurrierenden 6, 7 und 8 und zu 1/6 der Baudirektion Kanton Zürich aufzuerlegen (§ 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Die Rekurrierenden haften solidarisch für den auf sie entfallenden Anteil von 5/6 der Verfahrenskosten.

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 1'000.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 3 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Im Lichte des vorliegend gegebenen tatsächlichen Streitinteresses (mit der Schutzmassnahme verbundener Eingriff in das Eigentum, sechs betroffene Landwirtschaftsbetriebe), des getätigten Verfahrensaufwandes (mit 109 Seiten ausserordentlich umfangreiche Rekurschrift, Zwischenentscheid betreffend Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses) und des Umfangs des vorliegenden Urteils ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 8'000.- festzusetzen (BGr 1C_566/2015 vom 18. Februar 2016, E. 2; BGr 1C_244/2013 vom 4. Juli 2013, E. 4; BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 16, in BEZ 2014 Nr. 36; Entscheid bestätigt mit VB.2012.00774 vom 22. August 2013, dieser bestätigt mit BGr 1C_810/2013 vom 14. Juli 2014; www.baurekursgericht-zh.ch).

14.2.

Eine Umtriebsentschädigung steht den überwiegend unterliegenden Rekurrierenden von vornherein nicht zu.

[....]