



G.-Nr. R4.2021.00029
BRGE IV Nr. 0117/2021

Entscheid vom 15. Juli 2021

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichter Alexander Seiler, Baurichter Urs Hany, Gerichtsschreiber Alain Thiébaud

in Sachen **Rekurrentin**
Stockwerkeigentümergeinschaft O. [...]
vertreten durch [...]
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegnerschaft**

1. Gemeinderat Regensdorf, 8105 Regensdorf
vertreten durch [...]
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich
3. Hochbauamt Kanton Zürich, Stampfenbachstrasse 110, Postfach,
8090 Zürich

betreffend Beschluss des Gemeinderates vom 2. Februar 2021 sowie Gesamtverfügung der Baudirektion Kanton Zürich BVV 20-2831 vom 16. Dezember 2020; Baubewilligung bzw. raumplanungs- und forstrechtliche Bewilligung sowie Beurteilung im Geltungsbereich eines überkommunalen Landschaftsschutzinventars für Verstärkung äusserer Sicherheitsperimeter mit Neubau Ordnungszaun, JVA Pöschwies, Grundstücke Kat.-Nrn. 1 ff., R.-Strasse 1, Regensdorf

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 2. Februar 2021 erteilte der Gemeinderat Regensdorf dem Hochbauamt des Kantons Zürich die baurechtliche Bewilligung für die Verstärkung des äusseren Sicherheitsperimeters und den Neubau eines Ordnungszauns um die Justizvollzugsanstalt Pöschwies (JVA Pöschwies) auf den Parzellen Kat.-Nrn. 1 ff., R.-Strasse 1, Regensdorf. Hierzu koordiniert wurde die Gesamtverfügung der Baudirektion Kanton Zürich BVV 20-2831 vom 16. Dezember 2020 betreffend die raumplanungs- und forstrechtliche Bewilligung sowie die Bewilligung im Geltungsbereich eines überkommunalen Landschaftsschutzinventars eröffnet.

B.

Gegen diese Entscheide erhob die Stockwerkeigentümergeinschaft O. mit fristgerechter Eingabe vom 12. März 2021 Rekurs und beantragte die Aufhebung der angefochtenen Entscheide und die Verweigerung der nachgesuchten Bewilligungen, eventualiter die Rückweisung zur Neuurteilung an die Vorinstanzen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegner.

C.

Mit Präsidialverfügung vom 16. März 2021 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Vernehmlassung vom 13. April 2021 beantragte die Baudirektion (AWEL, ALN, ARE) die Abweisung des Rekurses. Der Gemeinderat Regensdorf schloss mit Rekursantwort vom 9. April 2021 auf Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zulasten der Rekurrentin. Das Hochbauamt Kanton Zürich beantragte mit Eingabe vom 15. April 2021 die vollumfängliche Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentin.

E.

Mit Präsidialverfügung vom 20. April 2021 wurde von den Anträgen der Rekursgegnerschaft auf Beschränkung der Akteneinsicht Vormerk genommen.

F.

Mit Replik vom 6. Mai 2021 hielt die Rekurrentin an den gestellten Begehren fest.

G.

Die Baudirektion (AWEL) duplizierte per 4. Juni 2021 mit unveränderten Anträgen. Das Hochbauamt Kanton Zürich hielt mit Duplik vom 10. Juni 2021 an den vernehmlassungsweise gestellten Begehren fest. Der Gemeinderat Regensdorf liess sich duplicando nicht weiter vernehmen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurrentin ist als die die Eigentümer der Parzelle Kat.-Nr. 9 organisierende Gemeinschaft zur Rekuserhebung im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) ohne weiteres berechtigt, da die Parzelle Kat.-Nr. 9 im fraglichen Bereich (bzw. im Bereich der [Bau-]Parzelle Kat.-Nr. 8) an der R.-Strasse direkt gegenüber dem projektierten Sicherheitsperimeter liegt. Ein gültiger Beschluss über die Rekuserhebung sowie eine rechtsgültige Bevollmächtigung der Rechtsvertreter liegt vor, zumal anlässlich der ordentlichen Stockwerkeigentümerversammlung vom 14. Mai 2020 über die Rekuserhebung Beschluss gefasst und der Verwaltung der entsprechende Handlungsspielraum eingeräumt worden ist (Ziffer 7 des Protokolls). Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.1.

Die Rekurrentin beanstandet zunächst, dass – angesichts der Erteilung einer Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 des Raumplanungsgesetzes (RPG) – entgegen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände in grober Weise missachtet werde. Das geplante Bauvorhaben gehöre in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, zumal es direkt der in einer solchen befindlichen JVA Pöschwies diene. Auch bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen sei der planerische Stufenbau zu beachten (Art. 2 RPG). Den künftigen Bedürfnissen und Entwicklungen der JVA Pöschwies wäre daher mit einer Nutzungsplanung sachgerecht Rechnung zu tragen. Dies sei vorliegend offensichtlich verpasst worden.

2.2.

Die Raumplanung bildet mit der Richt- und Nutzungsplanung sowie dem nachfolgenden Baubewilligungsverfahren ein Ganzes, in dem jeder genannte Teil eine spezifische Funktion erfüllt: Die Richtpläne der Kantone zeigen in den Grundzügen auf, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Nutzungspläne ordnen sodann die zulässige Nutzung des Bodens für jede Parzelle und unterscheiden insbesondere Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen. Das Baubewilligungsverfahren dient schliesslich der Abklärung, ob Bauten und Anlagen den im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellungen entsprechen. Das Bundesrecht verlangt mithin, dass bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben das angemessene Planungs- bzw. Entscheidungsinstrument zum Einsatz gelangt, was eine entsprechende Planungspflicht impliziert (zum Ganzen Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl., Wädenswil 2019, Bd. 1, S. 119 f.).

2.3.

Vorab ist festzuhalten, dass vorliegend eine Verletzung der bundesrechtlich garantierten Planungspflicht auf Stufe der Richtplanung ausgeschlossen werden kann. Die JVA Pöschwies figuriert als öffentliche Baute bzw. Anlage der Kategorie Justiz im kantonalen Richtplan. Sodann enthält der kantonale Richtplantext unter der Objekt-Nr. 6a das Vorhaben zur Erweiterung des äusseren Sicherheitsperimeters der JVA Pöschwies, mit der Priorisierung "kurzfristig".

2.4.

Ausnahmebewilligungen gemäss Art. 24 RPG dürfen keine Korrektur der nutzungsplanerischen Festlegungen bewirken. Jede zonenfremde Baute und Anlage ausserhalb der Bauzonen beeinträchtigt die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet und damit ein zentrales Anliegen der Raumplanung. Für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können, dürfen daher keine Ausnahmebewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG erteilt werden. Entscheidend für die Abgrenzung ist die räumliche Bedeutung des zonenfremden Vorhabens und die damit hervorgerufenen Legitimations- und Rechtsschutzbedürfnisse einerseits, andererseits auch die Notwendigkeit, die Vorhaben prospektiv in die anzustrebende räumliche Entwicklung einzupassen. Wann ein konkretes Vorhaben so gewichtig ist, dass es in Anwendung von Art. 2 RPG als planungswürdig erscheint, ergibt sich aus den Planungsgrundsätzen und -zielen (Art. 1 und Art. 3 RPG), dem kantonalen Richtplan und der Bedeutung, die dem Projekt im Lichte der im RPG festgelegten Verfahrensordnung zukommt. Die gerichtliche Praxis hat eine Planungspflicht – beispielhaft angeführt – für die Erstellung von Golfplätzen sowie auch wesentlich kleinere Golfübungsplätze, für die Erstellung von Aufenthaltsplätzen für Fahrende (mit einer gewissen Bedeutung), die Erstellung einer Auto-Rundstrecke, die Erstellung von Einkaufszentren, die Errichtung von Schiessanlagen mit UVP-Pflicht oder für Abbau- und Depo-nievorhaben bejaht (zum Ganzen Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Bd. 2, S. 1488, mit Hinweisen zur Rechtsprechung).

2.5.

Das zu beurteilende Vorhaben kann – jedenfalls von der betroffenen Fläche her – nicht (mehr) als untergeordnet gelten. Der im Wald zu erstellende Ordnungszaun hat eine Höhe von [...] und eine Länge von ca. [...]. Die dauerhaft beanspruchte Waldfläche beträgt nach den Ausführungen der Baudirektion (ALN) insgesamt 133 m². [...]. Zuzufolge des Baus des Ordnungszauns werden rund 17'700 m² an Wald nicht mehr öffentlich zugänglich sein bzw. wird diesbezüglich eine Einschränkung des allgemeinen Waldbetretungsrechtes erforderlich. Das Vorhaben sieht entlang des Ordnungszauns vor, dass der Wald gelichtet bzw. [...] beidseitig des Zaunes dreimal jährlich mit einem Balkenmäher gemäht werden soll. Innerhalb des Perimeters des Zauns ist sodann eine angepasste Waldbewirtschaftung vorgesehen (Auslichtung des Waldes, starke Durchforstung zugunsten

stabiler Einzelbäume; intensive Schlagräumung zwecks Mähbarkeit der Zwischenräume; Ersatzpflanzungen; Massnahmen zur Förderung der Biodiversität).

2.6.

Das rekursgegenständliche Projekt ist, wie erwähnt, in der kantonalen Richtplanung vorgesehen, was ein grundsätzliches Interesse – als Resultat des politischen Entscheidungsprozesses – zu dessen Gunsten induziert. Erheblich ist sodann, dass das Projekt der innerhalb der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen gelegenen und ebenfalls in der Richtplanung enthaltenen JVA Pöschwies direkt zudient (sog. abgeleitete Standortgebundenheit) und es aufgrund der Sachumstände nicht angezeigt wäre, die gesamte der JVA Pöschwies zugrundeliegende Planung zu überprüfen (BGE 129 II 63, E. 3.5). Die gerichtliche Praxis orientiert sich zudem stark daran, ob von der Baute oder Anlage im Einzelnen nicht genau vorhersehbare und daher in einem planungsrechtlichen Prozess zu beurteilende Auswirkungen ausgehen, welche einer Evaluation in einem nutzungsplanerischen Verfahren bedürfen (BGE 129 II 321, E. 3.3; BGE 119 Ib 254, E. 5c). Ist eine umfassende Beurteilung und Koordination bereits im Rahmen der im Bewilligungsprozess ohnehin anwendbaren Verfahren gewährleistet, verspricht ein zusätzliches planungsrechtliches Verfahren keinen Mehrwert (BGE 140 II 262, E. 2.3.4). Angesichts dessen, dass das rekursgegenständliche Projekt – unter Ausnahme des nachfolgend unter natur- und heimatschutzrechtlichen Gesichtspunkten zu beleuchtenden Eingriffs in das Objekt Nr. 1407 (Chatzenseen) – keine gewichtigen raumplanerischen oder umweltrechtlich zu beurteilenden Folgen nach sich zieht, wäre mittels zusätzlicher nutzungsplanerischer Festlegungen nicht viel gewonnen. Zwar erfolgt eine nicht unerhebliche Beanspruchung des im Umland der JVA Pöschwies vorhandenen Waldes, aber gerade keine unter nutzungsplanerischen Gesichtspunkten erhebliche Zweckentfremdung desselben. Gemäss Dispositiv-Ziffer I.1.b bleibt der durch die Bauten und nachteilige Nutzung beanspruchte Waldboden weiterhin der Waldgesetzgebung unterstellt. Eine Rolle spielt nach der Praxis (ferner) die Frage, dass bzw. ob mit dem Projekt verschiedene Bauarbeiten bzw. Installationen einhergehen, welche (je) im Einzelnen einer Betrachtung unter dem Titel von Art. 24 RPG bedürften (BGE 129 II 321, E. 3.5). Auch dies ist vorliegend zu verneinen. Das gesamte Projekt steht in einem engen, unmittelbaren Zusammenhang zur JVA Pöschwies und beschränkt sich auf die in den Projektplänen ersichtli-

chen Massnahmen. Eine Einzelbeurteilung der Installationen wäre mithin fehl am Platz.

2.7.

Im Ergebnis ist für das rekursgegenständliche Projekt eine besondere nutzungsplanerische Grundlage nicht erforderlich. Um eine eigentliche nutzungsmässige (Bedürfnisse, Nutzfläche; Einrichtungen; Anzahl Insassen u.dgl.) Erweiterung der JVA Pöschwies geht es vorliegend nicht. Erst wenn eine Erweiterung eine dauernde Zweckentfremdung eines erheblichen Masses an Waldboden zugunsten der JVA Pöschwies beinhalten würde, wäre den Entwicklungen – wie auch die Rekursgegnerschaft konzidiert – zwingend im Rahmen der Nutzungsplanung Rechnung zu tragen.

3.1.

Die Rekurrentin rügt weiter, dass die Erteilung einer raumplanungsrechtlichen Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 RPG bereits deshalb ausgeschlossen sei, weil die JVA Pöschwies (bzw.: eine Straf- und Vollzugsanstalt) per se nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sei.

3.2.

In der Tat geht die bundesgerichtliche Rechtsprechung davon aus, dass die sog. abgeleitete Standortgebundenheit einer Baute nur bejaht werden kann, wenn diese einem anderen zonenfremden, aber standortgebundenen Betrieb dient und aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen notwendig ist. Dabei ist ein besonderes, aus dem Hauptbetrieb hergeleitetes betriebswirtschaftliches oder technisches Bedürfnis, diese Bauten am vorgesehenen Ort in der geplanten Dimension zu erstellen, unumgänglich. Die diesbezügliche, von der Rekurrentin zitierte Rechtsprechung betrifft indes ausnahmslos Fälle von Nebeneinrichtungen oder -anlagen, die einem privaten, selbst nicht standortgebundenen (bzw. teilweise: mit Erlass der Raumplanungsgesetzgebung zonenwidrig gewordenen) Betrieb dienen sollten (BGE 124 II 252, E. 4d; BGE 117 Ib 266, E. 2a; BGE 115 Ib 295, E. 3c; BGE 108 Ib 359, E. 4b). Steht bei der Realisierung von Bauten und Anlagen, beispielsweise bei Mobilfunkanlagen oder einer kommunalen Erschliessungsstrasse, bei der Beurteilung von Art. 4 RPG ein (entsprechendes) öffentliches Interesse an der Realisierung zur Debatte, so wird eine

(positive) Standortgebundenheit auch dann bejaht, wenn wichtige öffentliche Interessen (bspw.: Netzabdeckung, Erschliessungsgesichtspunkte) eben gerade für einen Standort ausserhalb der Bauzone sprechen bzw. wenn ein anderer, alternativer Standort innerhalb der Bauzone nicht oder nur unter erheblich erschwerten Bedingungen überhaupt infrage kommt (s. Beispiele bei Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Bd. 2, S. 1485 f.). Vorliegend ist somit zwar klar, dass eine Justizvollzugsanstalt, wenn sie neu errichtet werden soll, keines Standortes ausserhalb der Bauzonen bedarf. Im konkreten Fall der seit über 25 Jahren bestehenden JVA Pöschwies ist aber offensichtlich, dass der projektierte Ordnungszaun und die weiteren Anlagen auf einen im Wesentlichen konkret bestimmbar Standort auf den Parzellen Kat.-Nrn. 1-8 angewiesen sind, wenn die Vorrichtungen ihren im öffentlichen Interesse liegenden Zweck (Erhöhung der Sicherheit der Anlage angesichts der zunehmenden Gewaltbereitschaft der Insassen sowie Veränderung der Bedrohungslage von aussen) erfüllen sollen.

3.3.

Die Rüge der Rekurrentin betreffend die grundsätzliche Anwendung von Art. 24 RPG erweist sich als unbegründet. Angesichts der – wie nachfolgend zu erläutern sein wird – unvollständigen Entscheidungsgrundlagen wird eine Abwägung der (unter anderem) mit Blick auf Art. 24 RPG auf dem Spiel stehenden Interessen zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmen sein.

4.1.

Mit Bezug auf die vorzunehmenden Sachverhaltsabklärungen moniert die Rekurrentin, dass das Bauvorhaben die Beeinträchtigung des im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) verzeichneten Objekts Nr. 1407 (Chatzenseen) zur Folge habe. Falls einem Inventarobjekt eine erhebliche Beeinträchtigung drohe oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen, verpflichte Art. 7 Abs. 2 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) die kantonale Fachstelle zur Einholung eines Gutachtens. Die Baudirektion habe von den im BLN-Objektblatt verzeichneten Schutzziele lediglich die Ziffern 3.1, 3.4 und 3.8 (Erhaltung des Mosaiks aus Seen, Mooren, kleinen Wäldern und offener Kulturlandschaft; Erhaltung des Waldes; Erhaltung der standorttypischen Elemente der Landschaft) für relevant erachtet. Offensichtlich werde mit der Errichtung eines [...] Zauns aber auch das Schutzziel des Erhalts

der ökologischen Vernetzung der Lebensräume (Schutzziel 3.10) tangiert. Ein Gutachten sei von der Fachstelle nicht eingeholt worden. Bereits aus diesem Grund sei die vorgenommene Interessenabwägung unvollständig, weshalb dem Bauvorhaben nicht hätte zugestimmt werden dürfen.

4.2.

Der Bundesrat erstellt nach Anhörung der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung; er kann sich auf bestehende Inventare von staatlichen Institutionen und von Organisationen stützen, die im Bereich des Naturschutzes, des Heimatschutzes oder der Denkmalpflege tätig sind. Die für die Auswahl der Objekte massgeblichen Grundsätze sind in den Inventaren darzulegen. Die Inventare sind nicht abschliessend. Sie sind regelmässig zu überprüfen und zu bereinigen. Über die Aufnahme, die Abänderung oder die Streichung von Objekten entscheidet nach Anhören der Kantone der Bundesrat (Art. 5 Abs. 1 und 2 NHG). Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass dieses in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen grösstmögliche Schonung verdient.

Eine Abweichung von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare 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 Abs. 2 NHG). Ist für die Erfüllung einer Bundesaufgabe der Bund zuständig, so beurteilt je nach Zuständigkeit das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Bundesamt für Kultur oder das Bundesamt für Strassen, ob ein Gutachten durch eine Kommission nach Art. 25 Abs. 1 NHG erforderlich ist. Ist der Kanton zuständig, obliegt diese Beurteilung der kantonalen Fachstelle nach Art. 25 Abs. 2 NHG (Art. 7 Abs. 1 NHG). Kann bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden oder stellen sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen, so verfasst die Kommission zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten. Die Kommission gibt darin an, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG). Das einzuholende Gutachten (der Kommission) bildet eine der Grundlagen für die Abwägung aller Interessen durch die Entscheidbehörde (Art. 7 Abs. 3 NHG).

4.3.

Das NHG sagt nicht im Einzelnen, welche Kriterien ein Objekt erfüllen muss, um von "nationaler Bedeutung" zu sein. Dies stellt indes keinen erheblichen Nachteil dar, weil die BLN-Objekte nicht nach rechtlichen oder politischen, sondern nach wissenschaftlichen Kriterien ausgewählt werden. Die Bestimmung der Objekte erfolgt dabei "ohne Einbezug von nutzungsmässigen, ökonomischen und politischen Aspekten" und vor allem ohne vorgängige Interessenabwägung. Ob ein Objekt "von nationaler Bedeutung" sei, ist daher nicht abzuwägen, sondern sachkundig festzustellen. Die nationale Bedeutung soll einer Landschaft oder einem Objekt – nach den Erläuterungen anlässlich der Einführung des BLN – dann zuerkannt werden, "wenn Gestalt und Gehalt als einzigartig für die Schweiz oder für einen Teilbereich des Landes als besonders typisch erachtet werden". Als einzigartige Objekte sollten jene Landschaften und Naturdenkmäler gelten, "die aufgrund ihrer Schönheit, Eigenart und Ausdehnung, wissenschaftlichen, ökologischen oder/und kulturgeographischen Bedeutung in schweizerischer bzw. europäischer Sicht als einmalig und unersetzlich zu bezeichnen sind". Daneben sollten jene Landschaften und Lebensgemeinschaften erfasst werden, "die als Typ-Landschaften für eine bestimmte Landschaftsregion der Schweiz besonders kennzeichnend in Erscheinung treten". Um gleichsam "urwüchsige" oder "unberührte" Naturlandschaften handelt es sich indes gerade nicht, da sich solche gar nicht mehr finden lassen. Indes handelt es sich primär um (möglichst) wenig veränderte und in naturnaher Weise genutzte (Kultur-)Landschaften oder Naturdenkmäler (zum Ganzen Jörg Leimbacher, in: Kommentar NHG, 2. Aufl., Zürich 2019, Art. 5 Rz. 8 und Rz. 12).

4.4.

Art. 7 NHG ist keine blosse Ordnungsvorschrift, von deren Einhaltung allenfalls ohne weitere Rechtsfolge abgesehen werden dürfte. Sofern die Voraussetzungen erfüllt sind, ist die Begutachtung durch die zuständige Kommission mithin zwingend, und die zur Erfüllung der Bundesaufgabe zuständige Stelle verletzt Bundesrecht, wenn sie kein Gutachten einholt. Ein Gutachten ist gemäss Art. 7 Abs. 2 NHG stets dann einzuholen, wenn bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Art. 5 NHG aufgeführt ist, "erheblich beeinträchtigt wird" oder "sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen". Das Kriterium der "erheblichen Beeinträchtigung" von Art. 7 Abs. 2 NHG bezieht sich

dabei auf die Bedeutung der in den Inventarblättern aufgeführten objekt-spezifischen Schutzziele. Könnte bei Erfüllung einer Bundesaufgabe der natürliche und kulturelle Wert eines Objektes beeinträchtigt werden bzw. könnte gerade das geschädigt werden, was die Objekte so einzigartig oder typisch macht, weshalb ihnen nationale Bedeutung und verstärkter Schutz zuerkannt wurde, dann ist ein Gutachten zu erstellen, und zwar unabhängig davon, ob ein "Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung" (Art. 6 Abs. 2 NHG) droht oder nicht. Zu unterscheiden sind diese Beeinträchtigungen von Veränderungen, die keine Schutzziele tangieren. Als "Veränderungen" sollen dabei Eingriffe bezeichnet werden, die ein Objekt in seiner geschützten Eigenschaft als Inventarobjekt gar nicht berühren, bzw. Eingriffe, die die Erreichung der objektspezifischen Schutzziele nicht gefährden oder verunmöglichen. In diesen Fällen greift der besondere Schutz von Art. 6 NHG nicht und die Eingriffe können zulässig sein, wenn die öffentlichen Eingriffsinteressen (gleich welcher Art) die gegenüberstehenden Schutzinteressen überwiegen. Dies vor dem Hintergrund, dass sich gerade in den teils sehr grossen BLN-Gebieten unzählige Einzelobjekte finden, die als solche von den (Inventar-)Schutzzielen nicht (unmittelbar) erfasst sein müssen. Eine Veränderung, beispielsweise das Fällen eines Baums oder der Abriss einer Scheune, tangiert daher die Schutzziele nicht zwingend. Grundsätzlich sind an das Kriterium der "erheblichen Beeinträchtigung" (von Schutzzielen) geringe Anforderungen zu stellen. Dieses Kriterium ist (bereits) dann erfüllt, wenn eine Beeinträchtigung der Schutzziele nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann. Trotz der (geringfügigen) redaktionellen Änderungen, die Art. 7 NHG erfahren hat, ist auch heute noch im Zweifelsfall ein Gutachten zu erstellen (zum Ganzen Leimbacher, Art. 6 Rz. 13 sowie Art. 7 Rz. 5 f. und Rz. 10).

4.5.

Vor diesem Hintergrund überzeugen die Ausführungen der Baudirektion (ARE sowie ALN) im angefochtenen Entscheid sowie im vorliegenden Verfahren offenkundig nicht. Der angefochtene Entscheid daselbst schliesst nach einer pauschalen Wiedergabe der "für dieses Vorhaben relevanten Schutzziele 3.1, 3.4 und 3.8" ohne weitere sachspezifische Erwägungen zur Frage einer Beeinträchtigung dieser Schutzziele darauf, dass das Vorhaben "zwar ein Lichten des Waldes zur Folge" habe, aber "kleinräumig und im Nahbereich der bestehenden JVA (Pöschwies)" zu liegen komme, weshalb das Schutzobjekt nicht beeinträchtigt werde. Vernehmlassungs-

weise räumt die Baudirektion (ARE) immerhin eine "marginale Tangierung" des BLN-Gebiets ein, welche jedoch "keine Beeinträchtigung des Schutzziels" mit sich ziehe. Das streitgegenständliche Bauvorhaben betreffe das Schutzobjekt jedoch nur teilweise und zudem lediglich am äussersten Rand. Sodann verweist die Baudirektion (ARE) auf die im Projektbeschrieb vom 2. September 2020 enthaltenen Massnahmen, welche unter anderem die Förderung ökologisch wertvoller Baum- und Straucharten, die Zunahme der Lichtdurchflutung und damit ein höheres Blütenangebot, eine höhere Pflanzendiversität, die Förderung der Eichen, die Bekämpfung invasiver Neophyten, die bessere Besonnung der Alteichen sowie ein höheres Totholzangebot zur Folge habe. Entsprechend sprächen für die Realisierung des Bauvorhabens "insgesamt gewichtige öffentliche Interessen, welche die vorstehend genannten, marginalen Eingriffe in den Schutzperimeter zu rechtfertigen vermöchten". Das ALN verweist darauf, dass "die nun zur Realisierung vorgesehene Variante nicht der Bestvariante gemäss kantonsinternem, vertraulichem Bericht entspreche", welche insbesondere den Wald ("wegen einer grossen Rodungsfläche") zu stark tangiert hätte. Immerhin, so das ALN, habe die Abteilung Wald die Auswirkungen des Vorhabens auf die Waldfunktionen beurteilt. Am vorliegenden Standort sei vor allem die Wohlfahrtsfunktion (Naturraum und Erholung) von Bedeutung. Für die Auswirkungen auf den Naturraum sei ein Gutachten an ein Ökobüro (R. B., dipl. Forstingenieur ETH) in Auftrag gegeben worden. Dieses komme in seinem Bericht vom 21. Juli 2020 (Bewirtschaftungskonzept für den Wald im äusseren Sicherheitsperimeter) zum Schluss, dass hinsichtlich Ökologie die positiven Auswirkungen des Vorhabens deutlich überwiegen würden. Was die Erholungsfunktion anbelange, würden gute Fusswegverbindungen, der Vita-Parcours und die Feuerstellen auch zukünftig vorhanden sein.

4.6.

In der Substanz setzt sich weder die Baudirektion (ARE und ALN) noch der mit der Erstellung des Bewirtschaftungskonzepts beauftragte R. B. mit der Beeinträchtigung des BLN-Objekts Nr. 1607 bzw. der (möglichen) Beeinträchtigung der im Objektblatt wiedergegebenen Schutzziele ernsthaft auseinander. Aus dem Bewirtschaftungskonzept ergibt sich in der Sache, dass der im Perimeter des Projekts befindliche Waldstandort als "Typischer Waldmeister Buchenwald" zu qualifizieren ist. Im Rahmen der Definition wird des weiteren konzidiert, dass "der Bestand offengehalten bzw. die Verjüngung regelmässig niedergehalten" werden müsse. Das Bewirtschaft-

tungskonzept definiert sodann ein relativ bestimmtes Zielwaldbild, in welchem sich (vereinzelte) grosskronige Eichen mit Totholzbeigen, Einzelsträuchern, stehenden Tothölzern und regelmässig gemähten Flächen abwechseln werden. Ein nicht unerheblicher Teil [...] des Ordnungszauns sowie der hinterliegenden, vom umliegenden Wald (neu) abgeschnittenen und punkto Vegetation umzugestaltenden Fläche von 17'700 m² [...] liegen innerhalb des Perimeters des BLN-Objekts als auch des (dazu weitgehend adhären) Geltungsperimeters der Verordnung über den Schutz der Katzenseen (SVO Katzenseen).

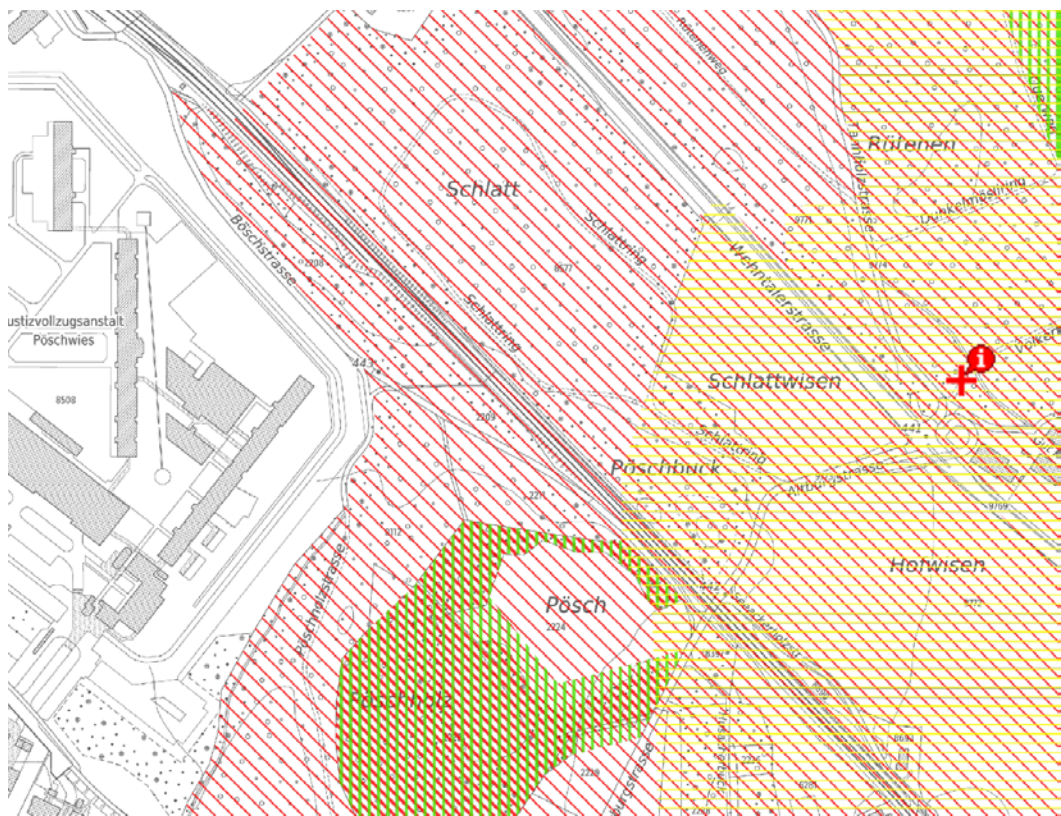


Abb. 1: JVA Pöschwies und SVO Katzenseen (Auszug GIS-Browser)

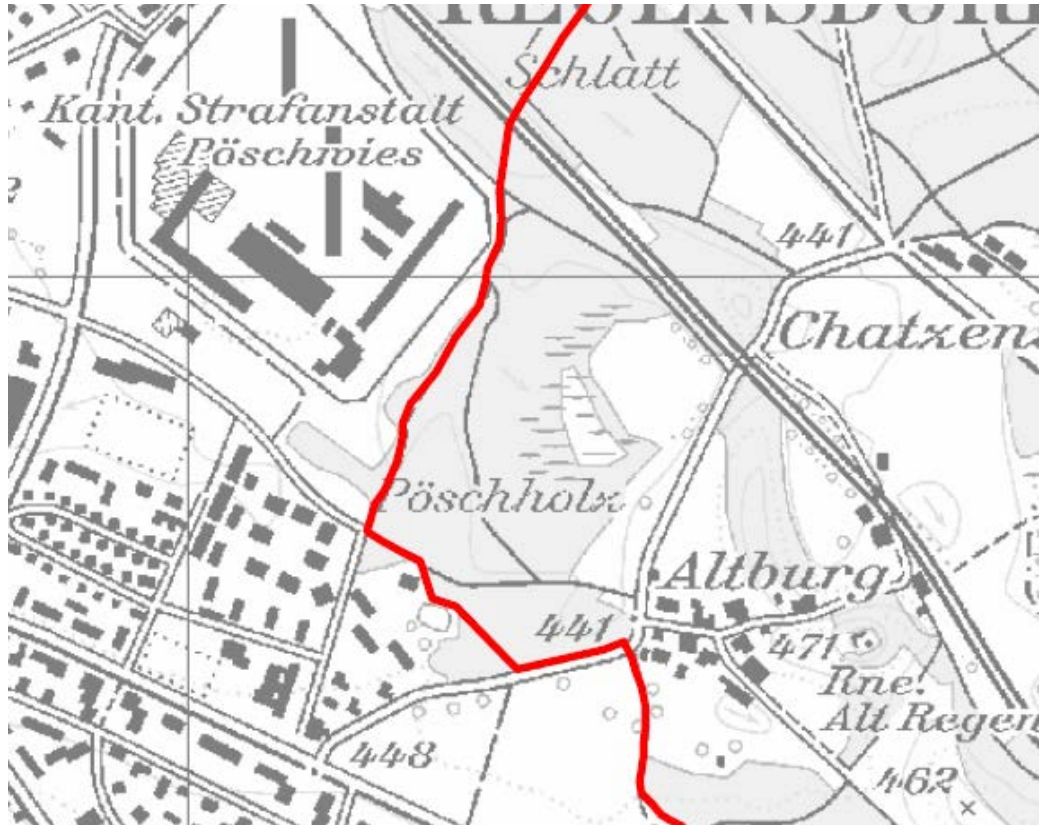


Abb. 2: JVA Pöschwies und BLN-Objekt Nr. 1407 (Auszug BLN-Objektblatt)

Die kartographischen Darstellungen – in den Projektplänen ist (unzulässigerweise) weder der Perimeter des BLN-Gebiets noch der Geltungsbereich der SVO Katzensen vermassst – verdeutlichen, dass das projektierte Vorhaben einen erheblichen Eingriff in die Substanz des BLN-Objektes Nr. 1407 vorsieht. In der Sache wäre es damit ebenso offensichtlich verfehlt, von einer lediglich untergeordneten Beeinträchtigung des Schutzobjekts auszugehen. Von einer "Erhaltung des Waldes" mit seinen charakteristischen Arten (Schutzziel 3.4) kann keine Rede sein, zumal der Wald innerhalb des Sicherheitsperimeters im Interesse der Überwachung bzw. der Sicherheitsbedürfnisse der JVA Pöschwies gerade massiv umgestaltet werden und im Bereich des Ordnungszauns sogar dauerhaft niedergehalten werden soll. Ob der fragliche Bereich des dem BLN-Objekt sowie der SVO Katzensen zugehörigen Waldes ("Typischer Waldmeister Buchenwald") für sich daselbst erhaltenswert oder für das Objekt als Ganzes von Bedeutung sei, wurde nicht abgeklärt. Dass der projektierte Ordnungszaun die ökologische Vernetzung der Lebensräume (Schutzziel 3.5) tangiert, ist – jedenfalls für grössere Tierarten – offenkundig. Auch diesbezüglich enthält

der angefochtene Entscheid keine Feststellungen. [...]. Dass es sich, wie die Baudirektion (ARE) vernehmlassungsweise vorbringt, um ein "vergleichsweise kleinräumiges" und "sich lediglich am Rand des BLN-Objekts Nr. 1407 befindliches Bauprojekt" handle, ist angesichts der Länge des projektierten Zauns und der – wie bereits erwähnt – grossen betroffenen Flächen tatsachenwidrig. Dies verdeutlicht, dass eine sachliche Auseinandersetzung mit den Schutzziele des BLN-Objekts in ihrer Gesamtheit zu Unrecht unterblieben ist. Dies ist nachzuholen, wobei auch eine (mögliche) Beeinträchtigung der weiteren Schutzziele des BLN-Objekts Nr. 1407 (Chatzenseen) abzuklären sein wird.

4.7.

Die Beurteilung der kantonalen Fachstelle, welche im Rahmen des angefochtenen Entscheids ohne weitere Erläuterungen davon ausging, dass das projektierte Vorhaben der ungeschmäleren Erhaltung des BLN-Objekts Nr. 1407 nicht entgegenstehe, ist nach dem Gesagten obsolet. Über die vorstehend erläuterten relevanten Fragen wird als Grundlage für die weitere Interessenabwägung ein Gutachten im Sinne von Art. 7 Abs. 2 NHG einzuholen sein. Dabei werden neben den Beeinträchtigungen durch die vorgesehenen Bauten auch die Beeinträchtigung des Schutzes durch die Bauten, Anlagen und die Niederhaltung im Sicherheitsperimeter daselbst sowie auch die von der Baudirektion in Anwendung von Art. 16a des kantonalen Waldgesetzes (WaG) bewilligten, ausserhalb des Ordnungszauns vorgesehenen nachteiligen Nutzungen des Waldes (Niederhaltung, Verschiebung Vitaparcours-Posten; Verschiebung Grillstellen, [...]) zu beurteilen sein. [...].

4.8.

Der Rekurs ist zufolge ungenügender Sachverhaltsabklärung, namentlich der Verletzung der Gutachtenspflicht gemäss Art 7 NHG, gutzuheissen.

5.1.

Die Rekurrentin macht sodann namhaft, dass für das rekursgegenständliche Bauvorhaben – im Widerspruch zur Rechtsprechung zu Art. 5 Abs. 2 WaG – keine Rodungsbewilligung erteilt worden sei, sondern lediglich eine Bewilligung für eine nichtforstliche Kleinbaute im Sinne von Art. 4 lit. a und

Art. 14 Abs. 2 der Waldverordnung (WaV) bzw. § 9 des kantonalen Waldgesetzes (KWaG).

5.2.

Das Waldgesetz bezweckt die Erhaltung und den Schutz des Waldes. Es soll dafür sorgen, dass der Wald seine Funktionen erfüllen kann, und die Waldwirtschaft fördern und erhalten (Art. 1 Abs. 1 WaG). Als Wald gelten auch Waldstrassen (Art. 2 Abs. 2 lit. b WaG). Bauvorhaben, die den Waldboden dauernd oder vorübergehend zweckentfremden, bedürfen einer Rodungsbewilligung (Art. 4 WaG). Rodungen sind gemäss Art. 5 Abs. 1 WaG grundsätzlich verboten. Eine Ausnahmegewilligung darf gemäss Art. 5 Abs. 2 WaG erteilt werden, wenn der Gesuchsteller nachweist, dass für die Rodung wichtige Gründe bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen und zudem die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: Das Werk, für das gerodet werden soll, muss auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein (lit. a), das Werk muss die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllen (lit. b) und die Rodung darf zu keiner erheblichen Gefährdung der Umwelt führen (lit. c). Die Erteilung einer Rodungsbewilligung befreit nicht von der Einholung einer Baubewilligung nach Art. 22 oder 24 RPG (vgl. Art. 11 Abs. 1 WaG). Die Beanspruchung von Waldboden für forstliche Bauten und Anlagen sowie für nichtforstliche Kleinbauten und Kleinanlagen gilt nach Art. 4 lit. a WaV nicht als Rodung und stellt somit keine Zweckentfremdung des Waldes dar. Umgekehrt folgt daraus, dass nichtforstliche Bauvorhaben, ausgenommen Kleinbauten und Kleinanlagen, als eine Zweckentfremdung des Waldes zu betrachten sind. Sie bedürfen deshalb einer Rodungsbewilligung und, wie die forstlichen Bauvorhaben, immer auch einer Baubewilligung nach Massgabe des RPG.

Für den Wald nachteilige Nutzungen, die keine Rodung darstellen, sind grundsätzlich unzulässig, dürfen aber von den Kantonen aus wichtigen Gründen unter Auflagen und Bedingungen bewilligt werden (Art. 16 WaG). Als solche Nutzungen gelten punktuelle oder unbedeutende Beanspruchungen von Waldboden für nichtforstliche Kleinbauten und -anlagen wie bescheidene Rastplätze, Feuerstellen, Sport- und Lehrpfade, erdverlegte Leitungen und Kleinantennenanlagen, die das Bestandesgefüge des Waldes nicht beeinträchtigen. Die nichtforstlichen Kleinbauten und Kleinanlagen benötigen somit zwar keine Rodungsbewilligung, weil sie den Wald nicht geradezu zweckentfremden. Da sie für diesen jedoch nachteilig sind,

bedürfen sie einer Ausnahmegewilligung des Kantons und, weil sie als nachteilige Nutzungen dem Zweck des Waldes jedenfalls nicht ganz entsprechen, einer Baugewilligung bzw. einer raumplanungsrechtlichen Ausnahmegewilligung. Die Beurteilung, ob eine nichtforstliche Kleinbaute vorliegt, hat in erster Linie mit Blick auf den Umfang und die Intensität des beanspruchten Waldbodens zu erfolgen, wobei ein strenger Massstab anzusetzen ist, damit der Zweck der Waldgesetzgebung, namentlich die Erhaltung des Waldbestands, nicht weitgehend in Frage gestellt wird. Weist eine Baute eine derartige Grösse auf, dass von einer punktuellen oder unbedeutenden Beanspruchung des Waldbodens nicht mehr gesprochen werden kann, lässt sie sich bereits aus diesem Grund nicht mehr unter dem Begriff der "Kleinbaute" im Sinne von Art. 4 lit. a WaV subsumieren. Geht eine Baute allein unter dem Gesichtspunkt ihrer flächenmässigen Ausdehnung nicht über die genannte Beanspruchung hinaus, folgt daraus jedoch nicht zwingend, dass sie als Kleinbaute einzustufen ist. Vielmehr ist in einem solchen Fall weiter zu prüfen, ob ihr Zweck auch den Einbezug eines gewissen Umschwungs bedingt oder wie intensiv die Nutzung in diesem Bereich ist. Ob eine Baute oder Anlage als nichtforstliche Kleinbaute oder -anlage im Sinne der Waldgesetzgebung in Betracht fällt, ist somit in jedem Einzelfall anhand der gesamten Umstände zu prüfen. So ist beispielsweise für Probebohrungen (zur Untersuchung von Kalk- und Mergelvorkommen) die Bewilligung einer nachteiligen Nutzung (Art. 16 Abs. 2 WaG) erforderlich (zum Ganzen BGE 139 II 134, E. 6.3, mit Hinweisen). Eine Rodungsbewilligung indes ist etwa für Pferdestallungen mit einer Dimensionierung von 70 m² (14 x 5,2 m) und 80 m² (13.9 x 5,8 m) einzuholen (BGR 1A.32/2004 vom 30. September 2004, E. 3.1 f.). Die Frage, ob für die Erstellung einer Baute oder Anlage effektiv Bäume gefällt werden müssen, ist unerheblich (BGE 106 Ib 141, E. 4). Das Verwaltungsgericht hat in einem jüngeren Entscheid die Erforderlichkeit einer Rodungsbewilligung für die Erstellung zweier Brückenköpfe einer Hängebrücke bejaht, wofür nicht mehr als insgesamt 20 m² Waldboden beansprucht und 10-15 Bäume hätten gefällt werden müssen (VB.2019.00633 vom 14. Mai 2020, E. 7).

5.3.

Wie erwähnt, steht vorliegend kein Vorhaben mit bloss marginalen Dimensionen zur Bewilligung. [...]. Die dauerhaft beanspruchte Waldfläche (für Zaun und Pfosten bzw. Foundationen) beträgt nach den Ausführungen der Baudirektion (ALN) insgesamt 133 m². [...]. Zuzugabe des Baus des Ord-

nungszauns werden rund 17'700 m² an Wald (dauerhaft) nicht mehr öffentlich zugänglich gemacht und zukünftig im Sinne des Sicherheitsbedürfnisses der JVA Pöschwies bewirtschaftet. Das erhebliche Ausmass der Zweckentfremdung des Waldbodens ist damit offenkundig. Der fragliche, für die Zäune und die weiteren Anlagen beanspruchte Bereich [...] kann nicht mehr der Waldbewirtschaftung oder -nutzung zugerechnet werden, sondern wird den Waldfunktionen entzogen und ausschliesslich und dauerhaft dem Zweck der Sicherung der JVA Pöschwies gewidmet. Daran vermag nichts zu ändern, dass die Baudirektion (ALN) beabsichtigt, die fraglichen Flächen (rein formell) weiterhin als Wald zu betrachten bzw. ihn (gemäss Wortlaut des angefochtenen Entscheids) "weiterhin der Waldgesetzgebung [zu] unterstellen". Im Übrigen ist (auch) der nach der Rechtsprechung in die Betrachtung einzubeziehende Umschwung (17'700 m² betroffene Waldfläche) von erheblicher Dimension. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Erteilung einer Bewilligung für eine nichtforstliche Kleinbau- te bzw. -anlage im Sinne von Art. 4 lit. a WaV offensichtlich als verfehlt.

5.4.

Eine nachträgliche Gewährung einer Rodungsbewilligung durch die Rechtsmittelinstanz ist nicht statthaft (BRGE II Nr. 0124/2019 vom 13. August 2019, E. 5; aufgehoben mit VB.2019.00633 vom 14. Mai 2020, E. 7). Der Rekurs ist damit (auch) aufgrund des Fehlens einer Rodungsbewilligung in Nachachtung von Art. 5 Abs. 2 WaG begründet. Im vorliegenden Fall wird dabei zu beachten sein, dass die (noch) einzuholende gutachterliche Beurteilung im Sinne von Art. 25 Abs. 2 NHG bei der Interessenabwägung hinsichtlich der Rodungsbewilligung zu berücksichtigen sein wird (vgl. VB.2019.00633 vom 14. Mai 2020, E. 7.4 am Ende).

6.

Bloss bemerkungsweise ist festzuhalten, dass im angefochtenen Entscheid der Baudirektion (sowohl im Dispositiv wie den Erwägungen) die neben dem Schutz im Sinne des NHG (BLN-Eintrag Nr. 1607 "Chatzenseen") parallel zur Anwendung kommenden Bestimmungen der Verordnung zum Schutz der Katzenseen (SVO) keinerlei Erwähnung finden. Zwar ist (auch) der Schutz gemäss SVO Katzensee einer Ausnahmbewilligung (durch die zuständige Direktion) zugänglich (Art. 12 SVO Katzenseen). Angesichts dessen, dass (auch) diesbezüglich eine Interessenabwägung (Schutzinter-

ressen vs. öffentliche Interessen) vorzunehmen sein wird, wären entsprechende Erwägungen und Anordnungen in einem allfälligen Neuentscheid (wohl) explizit und mit hinreichender Begründung zu treffen.

7.

Im Ergebnis ist der Rekurs gutzuheissen und die Gesamtverfügung der Baudirektion BVV 20-2831 vom 16. Dezember 2020 aufzuheben. Angesichts des Dahinfallens der Bewilligung der Baudirektion fehlen die objektiven Voraussetzungen für die Erteilung einer kommunalen baupolizeilichen Bewilligung, sodass (auch) der Beschluss des Gemeinderats Regensdorf vom 2. Februar 2021 aufzuheben ist. Die Sache ist im Sinne der Erwägungen zur Einholung eines Gutachtens der ENHK, und, sofern dieses zu Gunsten des Bauvorhabens ausfällt, zur weiteren Sachverhaltsermittlung und zur Einholung bzw. Erteilung einer Rodungsbewilligung sowie zum Neuentscheid an die Vorinstanzen zurückzuweisen.

8.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten je zur Hälfte dem Hochbauamt des Kantons Zürich sowie der Baudirektion aufzuerlegen (§ 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]).

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. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 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.). Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 6'000.-- festzusetzen.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sach-

verhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr. Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1). Demnach ist vorliegend der Rekurrentin zulasten des Hochbauamts des Kantons Zürich eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 2'000.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56). Angesichts des Verfahrensausgangs steht dem Hochbauamt des Kantons Zürich von vornherein keine Umtriebsentschädigung zu.

Auch der Gemeinderat Regensdorf beantragt die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung. Vorliegend handelt es sich – mit Bezug auf die Erteilung der kommunalen baupolizeilichen Bewilligung – um einen vergleichsweise einfachen Fall. Dementsprechend hatte die Behörde keinen besonderen, über die Bearbeitung im Bewilligungsverfahren erheblich hinausgehenden Zusatzaufwand zu treiben. Die Voraussetzungen von § 17 Abs. 2 lit. a VRG sind daher nicht erfüllt, so dass von der Zusprechung einer Umtriebsentschädigung an den Gemeinderat Regensdorf ebenfalls von vornherein abzusehen ist.

9.

Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor, der als Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) zu qualifizieren ist. Dessen Anfechtbarkeit richtet sich nach §19a Abs. 2 VRG.

[...]