Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_222/2015

Urteil vom 26. Januar 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen,
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____ AG,
 2. B. _____,
 3. C. _____ GmbH,
- Beschwerdeführer, alle drei vertreten durch Rechtsanwalt René Räber,

gegen

Umweltdepartement des Kantons Schwyz,
Gemeinderat Ingenbohl,
Regierungsrat des Kantons Schwyz.

Gegenstand

Kantonaler Nutzungsplan Hopfräben,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 25. März 2015 des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III.

Sachverhalt:

A.

Das Flachmoor "Hopfräben" befindet sich im Gebiet, in welchem die Muota in den Vierwaldstättersee mündet. Es liegt auf dem Gemeindegebiet von Ingenbohl und bildet Bestandteil des Bundesinventars der Flachmoore von nationaler Bedeutung. Das Umweltdepartement des Kantons Schwyz erarbeitete einen Entwurf für einen kantonalen Nutzungsplan "Hopfräben", den es vom 18. Mai 2012 bis zum 18. Juni 2012 öffentlich aufliegen liess. Der kantonale Nutzungsplanentwurf besteht aus einem Plan, einer Schutz- und Nutzungsverordnung sowie einem Erläuterungsbericht und soll eine bestehende kommunale Schutzverordnung aus dem Jahr 1990 ablösen. Während die Schutzzone des Flachmoors "Hopfräben" im Norden bis anhin bis zur südlichen Grenze der Parzelle KTN 464 reicht, soll gemäss dem aufgelegten Nutzungsplanentwurf neu auch ein Teil der Parzelle KTN 464 zur Naturschutzzone gehören. Neben verschiedenen Massnahmen zur Verbesserung des Moorschutzes sieht der Planentwurf sodann einen neuen Wanderweg mit Sichtblende vor, der auf einer Länge von ca. 230 Metern am nördlichen Rand des Flachmoorperimeters entlang führen soll.

B.

Gegen den öffentlich aufgelegten Entwurf für den kantonalen Nutzungsplan "Hopfräben" erhoben die A. _____ AG, B. _____ und die C. _____ GmbH gemeinsam Einsprache unter anderem mit den Anträgen, es sei auf den in der Schutzzone geplanten Wanderweg zu verzichten und der neu der Schutzzone zugewiesene Teil der Parzelle KTN 464 sei vom Nutzungsplanperimeter auszunehmen. Das Umweltdepartement wies die Einsprache am 12. November 2013 ab und erliess bzw. genehmigte den kantonalen Nutzungsplan "Hopfräben" am 23. Januar 2015. Die A. _____ AG, B. _____ und die C. _____ GmbH erhoben gegen den Einspracheentscheid gemeinsam Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Schwyz und gegen dessen abweisenden Beschluss vom 16. Dezember 2014 Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz. Mit Entscheid

vom 25. März 2015 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde im Sinne der Erwägungen ab.

C.

Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts haben die A. _____ AG, B. _____ und die C. _____ GmbH am 24. April 2015 gemeinsam Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sowie die Entscheide des Regierungsrats vom 16. Dezember 2014 und des Umweltdepartements vom 12. November 2013 seien aufzuheben. Aufzuheben sei ausserdem der Erlass- bzw. Genehmigungsbeschluss des Umweltdepartements vom 23. Januar 2015. Im kantonalen Nutzungsplanverfahren "Hopfräben" sei auf den über die Parzelle KTN 464 sowie entlang der Parzelle KTN 465 führenden, öffentlich begehbaren Wanderweg bzw. Steg mit Sichtblende zu verzichten. Der Teil der Parzelle KTN 464, welcher gemäss dem neuen Nutzungsplan der Flachmoorschutzzone zugeschlagen werden soll, sei vom Nutzungsplanperimeter auszunehmen.

Das Verwaltungsgericht, der Regierungsrat und der Gemeinderat der Gemeinde Ingenbohl beantragen Beschwerdeabweisung. Das Umweltdepartement liess sich nicht vernehmen. Das vom Bundesgericht zur Vernehmlassung eingeladenes Bundesamt für Umwelt teilt mit, der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts sei aus seiner Sicht im Endergebnis mit dem Bundesrecht konform. Im weiteren Schriftenwechsel halten die Beschwerdeführer und der Gemeinderat an ihren Anträgen fest.

Mit Verfügung vom 20. Mai 2015 hat das präsidierende Mitglied der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde richtet sich gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts über einen kantonalen Nutzungsplan, welcher vom Umweltdepartement vor dem Entscheid des Verwaltungsgerichts erlassen bzw. genehmigt wurde. Damit liegt ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit vor, gegen den die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen steht (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführer, welche am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen haben, sind als Eigentümer von Grundstücken in unmittelbarer Nachbarschaft zur Planungs- bzw. Moorschutzzone bzw. im Falle der Beschwerdeführerin 3 als Eigentümerin der neu teilweise der Moorschutzzone zugewiesenen Parzelle KTN 464 beschwerdelegitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde ist vorbehältlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (vgl. Art. 95 i.V.m. Art. 42 Abs. 2 sowie Art. 106 Abs. 2 BGG) einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführer rügen eine offensichtlich unrichtige bzw. bundesrechtswidrige Sachverhaltsfeststellung. Sie begründen allerdings nicht in substantzierter Weise, inwiefern die Vorinstanz den Sachverhalt offensichtlich unrichtig bzw. im Sinne von Art. 95 BGG rechtsverletzend festgestellt haben sollte, weshalb auf die Beschwerde insoweit nicht einzutreten ist (vgl. Art. 97 Abs. 1 i.V.m. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG) und grundsätzlich vom von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt auszugehen ist (vgl. Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG).

3.

Die Beschwerdeführer machen geltend, der im Nutzungsplan vorgesehene neue Wanderweg mit Sichtblende am nördlichen Rand des Flachmoorperimeters stehe im Widerspruch zu Art. 78 Abs. 5 BV, Art. 23d NHG (SR 451) sowie Art. 5 Abs. 2 der Flachmoorverordnung vom 7. September 1994 (SR 451.33).

3.1. 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 Moorschutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen. Art. 78 Abs. 5 BV räumt dem Schutz von Mooren und Moorlandschaften in aller Regel Vorrang ein und belässt kaum Raum für eine Abwägung mit anderen Interessen im Einzelfall (vgl. BGE 138 II 281 E. 6.2 S. 295 f. mit Hinweisen). Das NHG und das darauf beruhende Ordnungsrecht differenziert zwischen Moorbiotopen (vgl. Art. 18a Abs. 1 i.V.m. Art. 23a NHG) und Moorlandschaften (Art. 23d NHG).

Das Flachmoor "Hopfräben" ist unbestrittenerweise ein Moor von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 78 Abs. 5 BV i.V.m. Art. 18a Abs. 1 sowie Art. 23a NHG, und zwar ein Flachmoor im Sinne der Flachmoorverordnung. Es bildet Bestandteil des Bundesinventars der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Anhang 1 i.V.m. Art. 1 Flachmoorverordnung; Objekt Nr.

2906).

3.2. Art. 4 Flachmoorverordnung umschreibt das Schutzziel für die geschützten Flachmoorbiotope. Es besteht in der ungeschmäleren Erhaltung der Objekte bzw. in gestörten Moorbereichen - soweit es sinnvoll ist - in der Förderung der Regeneration. Zum Schutzziel gehören insbesondere die Erhaltung und Förderung der standortheimischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer ökologischen Grundlagen sowie die Erhaltung der geomorphologischen Eigenart der Objekte. Gemäss Art. 5 Abs. 1 Flachmoorverordnung i.V.m. Art. 18a Abs. 2 NHG treffen die Kantone nach Anhören der Betroffenen die zur ungeschmäleren Erhaltung der Objekte geeigneten, insbesondere die in Art. 5 Abs. 2 Flachmoorverordnung aufgezählten Schutz- und Unterhaltmassnahmen, wobei der Erhaltung und Förderung der angepassten landwirtschaftlichen Nutzung eine besondere Bedeutung zukommt. In Ergänzung zu Art. 78 Abs. 5 Satz 2 BV hält Art. 5 Abs. 2 lit. b Flachmoorverordnung fest, dass in einem geschützten Flachmoorbiotop unter Vorbehalt von lit. d (bisherige landwirtschaftliche Nutzung) und lit. e (unmittelbar standortgebundene Massnahmen gegen Naturereignisse) keine Bauten und Anlagen errichtet und keine Bodenveränderungen vorgenommen werden dürfen, die nicht der Aufrechterhaltung des Schutzziels dienen. Gemäss Art. 5 Abs. 2 lit. l Flachmoorverordnung sind Flachmoore vor dauernden Schäden (...) durch Trittbelastung zu schützen.

3.3. Die Beschwerdeführer bringen vor, die Erstellung des neuen Wanderwegs mit Sichtblende führe zu massiven Eingriffen ins geschützte Flachmoorareal, was mit dem bundesrechtlichen Moorschutz nicht vereinbar sei, zumal Sinn und Zweck des Wegs einzig die Schaffung einer attraktiven Wanderwegverbindung bzw. die Erschliessung der nordwestlich des Schutzgebiets gelegenen Badeanstalt sei und der geplante Wanderweg keinem der Ziele von Art. 23d Abs. 2 NHG diene. Indem die Vorinstanz die mit dem neuen Weg verbundenen Eingriffe den ökologischen Aufwertungsmassnahmen des Nutzungsplans gegenübergestellt habe, habe sie eine unzulässige Interessenabwägung vorgenommen.

3.3.1. Ob sich der im Nutzungsplan "Hopfräben" vorgesehene neue Fussweg mit Sichtblende mit dem Moorschutz vereinbaren lässt, beurteilte die Vorinstanz gestützt auf Art. 78 Abs. 5 BV und darüber hinaus zu Recht auf Art. 18a Abs. 1 i.V.m. Art. 23a NHG sowie Art. 4 f. Flachmoorverordnung. Art. 23d NHG, der sich nicht zu Moorbiotopen äussert, sondern zur Gestaltung und Nutzung von Moorlandschaften, bildete hingegen zu Recht nicht Grundlage des vorinstanzlichen Entscheids. Mit der Rüge, der angefochtene Entscheid stehe im Widerspruch zu Art. 23d NHG, vermögen die Beschwerdeführer nicht durchzudringen.

3.3.2. Der geplante neue Fussweg beansprucht einen Teil des geschützten Flachmoors "Hopfräben", nämlich einen maximal 1.5 Meter breiten Streifen auf einer Länge von ca. 230 Metern am nördlichen Rand. In diesem Bereich soll der Weg als Prügelweg geführt werden und südseitig mit einer mindestens 1.4 Meter hohen Sichtblende versehen werden. Als neue Anlage im Perimeter des geschützten Flachmoors, die weder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung noch der Abwehr von Naturereignissen dient, ist der geplante Wanderwegabschnitt nur mit Art. 4 f. Flachmoorverordnung i.V.m. Art. 18a Abs. 1 und Art. 23a NHG sowie Art. 78 Abs. 5 BV vereinbar, wenn er dem Moorschutz dient, konkret der Erhaltung des Flachmoors oder der Förderung seiner Regeneration.

3.3.3. Wie die Vorinstanz bei ihrem Entscheid zu Recht berücksichtigt hat, ermöglicht der neue Fussweg die Eliminierung von bestehenden Störungen für das Flachmoor "Hopfräben". Das Gebiet, in welchem sich das Flachmoor befindet, liegt unmittelbar am Vierwaldstättersee, steht unter einem grossen Nutzungsdruck und wird namentlich von erholungssuchenden Personen stark frequentiert. Mehrere unerwünschte Trampelpfade beeinträchtigen das Flachmoor, unter anderem ein Trampelpfad vom nördlich gelegenen Campingplatz der Beschwerdeführerin 3 an den Vierwaldstättersee. Die Schutzvorschriften des neuen Nutzungsplans "Hopfräben" untersagen schutzzielwidrige Freizeitaktivitäten sowie das Befahren und Betreten des Schutzgebiets bei Bussenandrohung. Damit diese Vorschriften beachtet werden bzw. nötigenfalls durchgesetzt werden können, braucht es - wie die Vorinstanz nachvollziehbar dargelegt hat - neben den weiteren im Nutzungsplan vorgesehenen Massnahmen eine moorschutzverträgliche Besucherlenkung. In diesem Sinne schafft der geplante neue Fussweg eine attraktive und direkte Verbindung für Fussgänger zwischen der nordwestlich des Schutzperimeters gelegenen Badeanstalt, dem nördlich gelegenen Campingplatz, dem südöstlich gelegenen weiteren

Campingplatz sowie dem südwestlich gelegenen frei zugänglichen Seeuferbereich.

Ein attraktiverer offizieller Zugang zum frei zugänglichen Seeufer für Fussgänger wird neben weiteren gemäss dem Nutzungsplan umzusetzenden Massnahmen dazu führen, dass erholungssuchende

Personen nicht mehr quer durch das Schutzgebiet Richtung See gehen werden, sodass die unerwünschten Trampelpfade durch das Moor eliminiert werden können. Andere mögliche Wegführungen für Fussgänger wurden von den kantonalen Behörden geprüft, aber nachvollziehbar als im Sinne des Moorschutzes weniger geeignet eingestuft. Die Beschwerdeführer bringen zwar vor, es bestehe bereits eine Wegverbindung aus dem nordwestlich der Schutzzone gelegenen Gebiet, welche das Flachmoor nicht tangiere. Die bestehende Verbindung zwingt aber Fussgänger, die von Nordwesten sowie vom nördlich gelegenen Campingplatz her an das frei zugängliche Ufer des Vierwaldstättersees gelangen wollen, zu einem Umweg teilweise entlang der vielbefahrenen Gersauerstrasse und verleitet so zur Benutzung der schutzzielwidrigen Trampelpfade durch das Moor. Wie bereits ausgeführt, bedingt die Eliminierung der bestehenden Trampelpfade durch das Moor neben weiteren geplanten Massnahmen eben gerade eine Fusswegverbindung zwischen der Badeanstalt und dem frei zugänglichen Seeufer, die direkter und attraktiver ist als die bestehende.

Wie die Vorinstanz sodann zu Recht ausgeführt hat, fallen die mit dem geplanten Fussweg verbundenen neuen Beeinträchtigungen für das Flachmoor relativ gering aus, zumal der neue Weg grossteils ausserhalb des Flachmoors verläuft und er, soweit er das Schutzgebiet beansprucht, ausschliesslich an dessen Rand entlang führt. Ausserdem vermindert die gemäss Nutzungsplan verlangte Sichtschutzblende bzw. die Abschränkung in der Umgebungszone (vgl. § 5 Abs. 2 und 3 der Schutz- und Nutzungsverordnung) die Störungen für das Flachmoor. Schliesslich wird bezüglich detaillierter Bauart und Dimensionierung des Fusswegs der Moorschutz wiederum zu berücksichtigen sein, d.h. der vorgesehene maximal 1.5 Meter breite Prügelweg wird möglichst moorschutzverträglich zu realisieren sein. Es kommt hinzu, dass § 6 der Schutz- und Nutzungsverordnung vorsieht, mit der Erstellung des Wanderwegs ökologische Ausgleichsmassnahmen zu verbinden. Im Einzelnen sind dies die ökologische Aufwertung des Seeuferbereichs inkl. Rückbau des bestehenden Dammes (lit. a), die Erstellung einer Bucht und eines Amphibienlaichgewässers in der östlichen Umgebungszone (lit. b) und bauliche Massnahmen zur Vermeidung störender Auswirkungen der Campingplätze und der Lastwagen-Waschanlage gegenüber dem Naturschutzgebiet (lit. c).

3.3.4. Der relativ geringen neuen Beeinträchtigung des Flachmoors durch den geplanten Fussweg stehen somit gewichtige schutzzieldienliche Verbesserungen gegenüber, die sich nur zusammen mit der Realisierung des neuen Wegs verwirklichen lassen. Mit Blick auf das in Art. 4 Flachmoorverordnung definierte Schutzziel führen der geplante Fussweg und die durch ihn ermöglichte Umsetzung weiterer im Nutzungsplan vorgesehener Schutzmassnahmen zu einer deutlichen Verbesserung der Gesamtsituation (vgl. auch die Stellungnahme des BAFU vom 6. Juli 2015, S. 3 f.). Dass der neue Fussweg gleichzeitig eine attraktivere Führung des Wanderwegs ermöglicht und einen zusätzlichen Zugang für Fussgänger zur Badeanstalt schafft, ändert daran nichts. Unter den gegebenen Umständen ist somit nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz den im Schutzperimeter geplanten neuen Wanderwegabschnitt als im Sinne von Art. 78 Abs. 5 BV dem Schutz des Moors bzw. im Sinne von Art. 5 Abs. 2 lit. b Flachmoorverordnung der Aufrechterhaltung des Schutzziels dienend einstufte.

4.

Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, die Ausweitung des Schutzperimeters auf einen Teil der Parzelle KTN 464 stehe im Widerspruch zur Flachmoorverordnung und sei ausserdem mit einer unrechtmässigen Enteignung verbunden.

4.1. Der Bundesrat bestimmt die Lage der Moorbiotope von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung (Art. 18a Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 23a NHG). Die Kantone legen den genauen Grenzverlauf der geschützten Flachmoorbiotope fest und scheiden ökologisch ausreichende Pufferzonen aus; sie hören dabei die Grundeigentümer und Bewirtschafter (...) an (Art. 3 Abs. 1 Flachmoorverordnung).

4.2. In tatsächlicher Hinsicht hat die Vorinstanz in Bestätigung der unterinstanzlichen Entscheide festgestellt, dass die Vegetation auf dem Teil der Parzelle KTN 464, welcher gemäss dem neuen Nutzungsplan "Hopfräben" neu zum Schutzperimeter gehören soll, zur Vegetation im übrigen Flachmoor gleichwertig ist. Es handle sich klarerweise um Flachmoorvegetation und die neu dem Flachmoor zugewiesene Fläche sei nicht vom übrigen Flachmoor abgetrennt, sondern bilde mit diesem eine Einheit. Diese Feststellungen sind für das Bundesgericht verbindlich, zumal weder dargetan noch ersichtlich ist, inwiefern sie willkürlich sein sollten (vgl. E. 2 hiavor).

Die Zuweisung des Teils der Parzelle KTN 464, welcher eine zum übrigen Flachmoor gleichwertige Vegetation aufweist, ohne dass die Fläche vom übrigen Flachmoor abgetrennt wäre, ist sachlich

begründet und bundesrechtskonform (vgl. auch die Stellungnahme des BAFU vom 6. Juli 2015, S. 4). Inwiefern der angefochtene Entscheid insoweit mit der Flachmoorverordnung im Widerspruch stehen sollte, ist nicht ersichtlich, zumal die Festlegung des genauen Grenzverlaufs der Flachmoorbiotope den Kantonen vorbehalten ist (vgl. E. 4.1 hiervor). Daran ändert im Gegensatz zur Ansicht der Beschwerdeführer auch der neu vorgesehene Fussweg nichts, zumal dieser nicht die ganze neu dem Schutzperimeter zugewiesene Fläche einnimmt, sondern lediglich einen maximal 1.5 Meter breiten Streifen am nördlichen Rand der Schutzzone beansprucht und hinsichtlich des Moorschutzes zu einer Verbesserung der Gesamtsituation führt (vgl. E. 3.3.3 f. hiervor). Ebenfalls nichts an der Rechtmässigkeit der teilweisen Zuweisung der Parzelle KTN 464 zur Moorschutzzone ändert der Umstand, dass die privaten Interessen der Beschwerdeführerin 3 als Grundeigentümerin dagegen sprechen mögen; soweit die kantonalen Behörden insoweit überhaupt über Spielraum verfügten (vgl. E. 3.1

hiervor), durften sie ohne Bundesrecht zu verletzen davon ausgehen, dass die öffentlichen Interessen an der Zuweisung eines Randbereichs der erwähnten Parzelle zur Moorschutzzone gewichtiger sind als die betroffenen Privatinteressen. Wie die Vorinstanz schliesslich zu Recht festhält, hatte sie nicht im vorliegenden Verfahren zu beurteilen, ob mit der teilweisen Zuweisung der Parzelle KTN 464 zur Moorschutzzone eine materielle Enteignung zu Lasten der Beschwerdeführerin 3 verbunden ist.

5.

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen für das bundesgerichtliche Verfahren sind keine auszurichten (vgl. Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden unter solidarischer Haftung den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Umweltdepartement des Kantons Schwyz, dem Gemeinderat Ingenbohl, dem Regierungsrat des Kantons Schwyz, dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 26. Januar 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Mattle