

BGer 1C_217/2023 vom 21. November 2024

Bundesgericht, 2024-11-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_217_2023

FR: TF 1C_217/2023 du 21 novembre 2024

IT: TF 1C_217/2023 del 21 novembre 2024

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die beschwerdeführenden Gemeinden sind durch die Aufhebung des von ihnen festgesetzten Strassenprojekts in ihren hoheitlichen Befugnissen betroffen und können dagegen Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie führen (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher einzutreten.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Gleiches gilt, wenn die Verletzung der Gemeindeautonomie geltend gemacht wird (Urteil 1C_373/2016 vom 7. November 2016 E. 6).

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Das Vorbringen von Tatsachen, die sich erst nach dem angefochtenen Entscheid ereignet haben (echte Noven), ist vor Bundesgericht unzulässig (BGE 143 V 19 E. 1.1 S. 23 mit Hinweisen).

E. 2

Der neue Fuss- und Wanderweg bezweckt einerseits, das Tobel des Bünisbachs als Erholungsraum erlebbar zu machen, und schafft andererseits eine Fusswegverbindung zwischen angrenzenden Wohnquartieren von Herrliberg und Meilen sowie zur Stiftung Stöckenweid (mit Cafeteria und Verkaufsladen) an der Bünishoferstrasse. Der Fussweg ist in sieben Teilstücke aufgeteilt:

Teilstück H (Länge 205 m; davon ca. 65 m ab Rietliweg bestehend) führt vom Rietliweg zur Humrigenstrasse durch das Bünisbachtobel. Auf Höhe des Zuflusses des Stöckenweidbachs überquert der Fussweg den Bünisbach via einen Steg. Anschliessend führt ein Treppenweg zur Hangkante der Stöckenweid. Dort zweigt der Fussweg zur Bünishoferstrasse ab (Teilstück B; Länge 160 m). Teilstück C (Länge 235 m) führt, teilweise im Wald und teilweise am Waldrand, entlang der Hangkante des Bünisbachtobels. Anschliessend quert der Fussweg erneut das Bachtobel mit beidseitigen Treppenwegen

(Teilstück D; Länge 150 m). Daran schliessen die Teilstücke E, F und G an, die via Schweisstobelweiher zur Schmitteneichstrasse in Herrliberg führen. Die gesamte Wegstrecke beträgt ca. 1.2 km.

E. 3

Das Verwaltungsgericht liess offen, ob das Strassenprojekt als Sondernutzungsplan einer kantonalen Bewilligung gemäss Art. 26 RPG bedurft hätte. Es ging davon aus, das Projekt stelle eine nachteilige Nutzung nach Art. 16 WaG und einen Eingriff in einen schutzwürdigen Lebensraum nach Art. 18 NHG dar. Insbesondere der dreiecksförmige Waldbereich am Zusammenfluss des Stöckenweid- und des Bünisbachs sei als Rückzugsgebiet und Lebensraum für Brutvögel von besonderer Bedeutung. Das Teilstück H und die daran anschliessenden Abschnitte der Teilstücke B und C führten mitten durch dieses Waldgebiet hindurch. Das verbleibende Rückzugsgebiet im Wald sei mit einer Breite von 50 m oder weniger zu schmal, insbesondere für den störungsanfälligen Baumfalken, einer national prioritären Art. Es sei daher zu erwarten, dass Brutvögel, insbesondere der Baumfalke, im fraglichen Lebensraum stark gestört und diesen deshalb aufgeben würden. Dadurch könne der Wald nicht mehr seine ökologische Bedeutung als Lebensraum insbesondere für diese Vogelart erfüllen. Die natur- und waldschutzrechtlichen Interessen wögen schwerer als das verkehrsplanerische Interesse, eine Wegverbindung im fraglichen Bereich zu realisieren. Dabei berücksichtigte das Verwaltungsgericht, dass eine nur unwesentlich längere Alternativroute auf dem Trottoir der Bünishoferstrasse bestehe. Die Wegabschnitte H, B und (teilweise) C seien daher bundesrechtswidrig.

Bachaufwärts nehme der verkehrsplanerische Bedarf an einer neuen Fusswegverbindung durch das Tobel als Abkürzung zwischen Meilen und Herrliberg zu. Indessen werde vertieft abzuklären und darzulegen sein, inwiefern sich beim geplanten Weg im oberen Tobelabschnitt mit tierartspezifischen Minimalabständen für Rückzugsgebiete im Wald ein Eingriff in wertvolle Lebensräume der betroffenen Fauna ganz vermeiden oder doch auf ein hinnehmbares Mass reduzieren lasse; gegebenenfalls wären Wiederherstellungs- bzw. Ersatzmassnahmen notwendig. Da die Teilstücke des geplanten Wegs im oberen Tobelabschnitt wegen ihres inneren Zusammenhangs gemeinsam festgelegt und beurteilt werden müssten, sei eine Neuplanung des Strassenprojekts unumgänglich.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerinnen rügen eine Verletzung ihrer verfassungsrechtlich garantierten Autonomie als Planfestsetzungsbehörden. Bei der Projektierung eines Fusswegs verfügten die erstinstanzlichen Planungsbehörden über einen beachtlichen Ermessensspielraum. In diesen greife der angefochtene Entscheid in unzulässiger Weise ein. Auch richtplanerische Interessen seien tangiert, da der Fussweg durch das Bünisbachtobel in den jeweiligen kommunalen Richtplänen festgesetzt sei. Es bestehe ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Realisierung des Fusswegs, der in erster Linie den naherholungssuchenden Bewohnerinnen und Bewohnern beider Gemeinden ein attraktives Naturerlebnis bieten solle.

Die Beschwerdeführerinnen rügen in diesem Zusammenhang eine offensichtlich unrichtige bzw. rechtsverletzende Sachverhaltsfeststellung. Die Vorinstanz habe den geplanten Fussweg im Wesentlichen einzig wegen der Sichtung eines balzenden Baumfalkenpaares im Frühjahr 2018 bei der Bünishoferstrasse aufgehoben, ohne die (aktuelle) Präsenz eines solchen Brutstandorts fachkundig verifizieren zu lassen. Bei einer im Auftrag der

Beschwerdeführerinnen durchgeführten neuen Begehung am 9. Mai 2023 durch B._____ (Quadra GmbH) habe kein brütendes Baumfalkenpaar im fraglichen Waldgebiet festgestellt werden können. Zudem habe das Verwaltungsgericht zu Unrecht nicht berücksichtigt, dass der fragliche Waldbereich schon bisher erheblichen Störungen ausgesetzt sei. Die Beschwerdeführerinnen beantragen die Durchführung eines bundesgerichtlichen Augenscheins und die Befragung von B._____ (Quadra GmbH) als Auskunftsperson.

E. 3.2

Die Beschwerdegegnerin wirft den Beschwerdeführerinnen widersprüchliches Verhalten vor, weil diese ihren Antrag auf Einholung eines weiteren Fachgutachtens im kantonalen Verfahren abgelehnt hätten. Ohnehin habe das Verwaltungsgericht das Wegprojekt nicht einzig zum Schutz des Baumfalken aufgehoben, sondern weil die betroffene Waldfläche für zahlreiche Vogelarten besonders günstige Voraussetzungen biete. Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass es schon heute gewichtige menschliche Störungen im Tobel gebe; lediglich während den coronabedingten Schulschliessungen im Frühjahr 2020 sei es zu Freizeitnutzungen durch Kinder gekommen. Die Interessenabwägung der Vorinstanz sei nicht zu beanstanden. Das Bünisbachtobel sei das letzte wanderwegfreie Tobel zwischen der Stadt Zürich und Meilen; alle zehn weiteren Tobel der Region verfügten bereits über einen Fuss- oder Wanderweg. Das Wegprojekt sei aus dem regionalen Richtplan herausgestrichen worden und somit höchstens noch von kommunaler Bedeutung. Im Übrigen weiche die bewilligte Wegführung massiv von den kommunalen Richtplänen ab. Mit dem Rietliweg und der Bünishoferstrasse seien alternative Wegverbindungen vorhanden, welche das Bachtobel nicht beeinträchtigten. Schliesslich gebe es in Meilen und Herrliberg bereits ein sehr grosses und attraktives Wandernetz.

E. 4

Gemäss Art. 18 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken (Abs. 1). Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen (Abs. 1bis).

Art. 14 Abs. 3 NHV enthält eine nicht abschliessende Liste von Kriterien für die Schutzwürdigkeit von Biotopen. Demnach werden Biotope als schützenswert bezeichnet aufgrund der insbesondere durch Kennarten charakterisierten Lebensraumtypen nach Anh. 1 (lit. a), der geschützten Pflanzen- und Tierarten nach Art. 20 NHV (lit. b), der nach der Fischereigesetzgebung gefährdeten Fische und Krebse (lit. c), der gefährdeten und seltenen Pflanzen- und Tierarten, die in den vom BAFU erlassenen oder anerkannten Roten Listen aufgeführt sind (lit. d) sowie weiterer Kriterien, wie Mobilitätsansprüche der Arten oder Vernetzung ihrer Vorkommen (lit. e). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 148 II 36 E. 5.3) ist auch die vom BAFU erstellte Liste der National Prioritären Arten und Lebensräume zu berücksichtigen, welche diejenigen Arten definiert, deren nationale Erhaltung bzw. Förderung vordringlich ist.

Die Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe ist nach Art. 18 Abs. 1ter NHG nur zulässig, wenn sich diese unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lassen. Art. 14 Abs. 6 NHV präzisiert, dass ein technischer Eingriff, der

schützenswerte Biotop beeinträchtigen kann, nur bewilligt werden darf, sofern er standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht. Ob das Interesse an der Realisierung des Projekts im konkreten Fall überwiegt, ist anhand einer umfassenden Abwägung aller betroffenen Interessen zu prüfen. Dabei sind für die Bewertung des Biotops in der Interessenabwägung gemäss Art. 14 Abs. 6 NHV neben seiner Schutzwürdigkeit insbesondere seine Bedeutung für die geschützten, gefährdeten und seltenen Pflanzen- und Tierarten (lit. a), seine ausgleichende Funktion für den Naturhaushalt (lit. b), seine Bedeutung für die Vernetzung schützenswerter Biotop (lit. c), seine biologische Eigenart oder sein typischer Charakter (lit. d) massgebend. Ist ein Eingriff zulässig, sind bestmögliche Schutz- und Wiederherstellungs- oder ansonsten angemessene Ersatzmassnahmen anzuordnen (Art. 18 Abs. 1ter NHG ; Art. 14 Abs. 7 NHV).

Art. 7 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0) verpflichtet die Kantone, für einen ausreichenden Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vor Störung zu sorgen.

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG; SR 704) legt die Grundsätze fest, welche die Kantone und Gemeinden bei der Planung, Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen beachten müssen (Art. 1 lit. a FWG). Die Kantone sorgen dafür, dass Fuss- und Wanderwege angelegt, unterhalten und gekennzeichnet werden (Art. 6 lit. a FWG). Dabei berücksichtigen sie auch die Anliegen der Land- und Forstwirtschaft, des Natur- und Heimatschutzes sowie der Landesverteidigung (Art. 9 FWG).

Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, inwiefern es sich um einen schutzwürdigen Lebensraum handelt (E. 5) und das streitige Fuss- und Wanderwegprojekt diesen beeinträchtigt (E. 6). Anschliessend ist zu prüfen, ob ein überwiegendes Interesse an der Realisierung des Vorhabens besteht und, wenn ja, ob bestmögliche Schutz- und Wiederherstellungs- bzw. angemessene Ersatzmassnahmen angeordnet wurden (E. 7). Schliesslich sind die Rügen zur Verletzung der Gemeindeautonomie zu behandeln (E. 8).

E. 5

Zur Beurteilung der Schutzwürdigkeit des Projektperimeters aus Sicht des Naturschutzes wurde ein Gutachten der Quadra GmbH eingeholt. Diese stellte bei insgesamt 7 Begehungen im Frühjahr 2018 und 2019 insgesamt 33 potentielle Brutvogelarten fest, darunter acht Arten, welche einen kantonalen Artwert aufweisen (Rotmilan, Baumfalke, Gartenbaumläufer, Grünspecht, Grauschnäpper, Distelfink, Kolkrabe und Waldkauz) und (mit Ausnahme des Kolkraben) auch nach Art. 20 Abs. 1 NHV i.V.m. Art. 7 Abs. 1 JSG geschützt sind. Der Baumfalke weist zudem eine hohe nationale Priorität auf (NP 2). Bei der Nachtbegehung im April 2018 wurden sodann zahlreiche Fledermäuse beobachtet (alle Arten sind gemäss Art. 20 NHV i.V.m. Anh. 3 NHV geschützt).

Das Gutachten hält fest, dass von den Brutvögeln mit kantonalem Artwert der Waldkauz sicher, Baumfalke, Distelfink, Gartenbaumläufer, Grauschnäpper und Grünspecht wahrscheinlich und Rotmilan und Kolkrabe möglicherweise im Untersuchungsperimeter brüteten. Das bei der Balz beobachtete Baumfalkenpaar nutze den Wald wahrscheinlich als Brutstandort, um dann im umliegenden Kulturland auf die Jagd zu gehen. Das reiche Vogelvorkommen hänge neben der Lebensraumausstattung (struktureicher Wald) mit der relativen Ungestörtheit durch den Menschen zusammen. Der Nachweis eines jungen Waldkauzes unterstreiche die Ungestörtheit, welche im Bünisbachtobel aktuell bestehe.

Dieses sei im fraglichen Abschnitt teilweise tief eingegraben und von natürlichem, teilweise wildem Charakter.

E. 5.1

Das BAFU führt in seiner Vernehmlassung aus, die Quadra GmbH sei ein anerkanntes unabhängiges Planungs- und Beratungsbüro im Bereich Natur und Landschaft mit erfahrenen Spezialisten für Fauna, Flora und Lebensräume. Es erachtet die Bestandesaufnahme und ihre Bewertung als nachvollziehbar und ausreichend. Ergänzend führt es aus, mit weiteren Begehungen würden viele der Arten vermutlich bestätigt und höchstwahrscheinlich noch weitere dazukommen. Seit dem Jahr 2000 seien dort insgesamt 300 Arten, davon 220 Gefässpflanzen, festgestellt worden. Würde man die Artengruppen Flechten, Moose und Pilze zusätzlich untersuchen, wäre die bereits gefundene beachtlich reichhaltige Biodiversität für dieses kleinräumige Gebiet inmitten dichter Besiedlung sicherlich noch grösser. Tobel seien bekannt für ihre speziellen, zum Teil kleinräumig auftretenden Lebensraumtypen und hätten rund um den Zürichsee aus naturschützerischer Sicht einen hohen Stellenwert. Mit ihrer generell ausgleichenden Funktion im Naturhaushalt seien sie damit als schutzwürdiger Lebensraum im Sinne von Art. 18 Abs. 1bis NHG einzustufen.

Dies deckt sich mit der Einschätzung der kantonalen Fachstelle Naturschutz in der Gesamtverfügung vom 12. März 2020 (S. 4 f.), wonach das Bachtobel bisher weitgehend unerschlossen und aufgrund seiner Unberührtheit und fehlenden Störung durch Erholungssuchende für den Naturschutz besonders wertvoll sei. Insbesondere der Abschnitt H, der teilweise durch schützenswerte Lebensräume nach NHV Anh. 1 (Eiben-Buchenwald, Ahorn-Eschenwald) führe, betreffe einen wertvollen Lebensraum für Tierarten, insbesondere Vogelarten, darunter den Baumfalken.

Damit ist grundsätzlich belegt, dass es sich beim Tobel und namentlich dem Waldgebiet am Zusammenfluss von Bünis- und Stöckenweidbach, um ein schutzwürdiges Biotop handelt.

E. 5.2

Dies wird von den Beschwerdeführerinnen auch nicht wirklich bestritten. Diese machen jedoch geltend, der Brutnachweis für den Baumfalken sei nicht erbracht worden; zudem sei das Gutachten schon 5 Jahre alt. Da das Verwaltungsgericht speziell auf den Schutz des Baumfalken abgestellt habe, hätte es sich zuvor vergewissern müssen, dass tatsächlich und aktuell ein Baumfalkenpaar im Projektperimeter brüte. Sie bestreiten dies, gestützt auf eine von ihnen in Auftrag gegebene Begehung durch einen Mitarbeiter der Quadra GmbH am 9. Mai 2023.

Dem ist entgegenzuhalten, dass nach Art. 18 Abs. 1bis NHG diejenigen Standorte als schützenswert gelten, die besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen. Es kommt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht darauf an, ob ein Vorkommen schützenswerter oder seltener Tierarten auf der betreffenden Fläche sicher oder nur sehr wahrscheinlich ist, zumal deren Beobachtung sehr schwierig sein kann (Urteil 1C_315/2015 vom 24. August 2016; in BGE 142 II 509 nicht publizierte E. 5.4). Vorliegend ist aufgrund der Beobachtung eines balzenden Baumfalkenpaares sehr wahrscheinlich, dass dieses in jüngerer Zeit im Projektperimeter gebrütet hat. Aufgrund seines Struktureichtums und seiner fehlenden Erschliessung für Erholungssuchende bietet das Bünisbachtobel besonders günstige Brutbedingungen für störungsempfindliche Vögel wie den Baumfalken. Es beherbergt sodann unstreitig weitere geschützte Brutvogelarten,

die negativ auf Störungen durch Erholungssuchende reagieren, wie Waldkauz, Gartenbaumläufer und Grauschnäpper (Gutachten Quadra S. 10).

Unter diesen Umständen war das Verwaltungsgericht nicht verpflichtet, weitere Abklärungen vorzunehmen. Auf die beantragte Befragung von B. _____ ist schon deshalb zu verzichten, zumal die fehlende Beobachtung eines Brutstandorts bei einer einzigen Begehung nicht nachweist, dass kein derartiger Standort besteht. Es kann daher offenbleiben, ob es sich um ein zulässiges Novum handelt.

E. 6

Die Beschwerdeführerinnen machen weiter geltend, das Verwaltungsgericht habe die Störwirkung des Fuss- und Wanderwegs überschätzt. Es habe insbesondere nicht berücksichtigt, dass der Waldbereich entlang des Stöckenweidbachs bis zu dessen Einmündung in den Bünisbach schon bisher erheblichen störenden Einwirkungen ausgesetzt sei, durch die Wohnliegenschaften Bünishoferstrasse xxx-yyy, die Parkierungsanlage und den Betrieb der Stiftung Stöckenweid sowie mehrere "wilde" Trampelpfade und Freizeitnutzungen im Tobel. Daneben fiele der naturschonend konzipierte schmale Fussweg kaum ins Gewicht, zumal keine Beleuchtung vorgesehen sei, eine Leinenpflicht für Hunde statuiert werde und mit einfachen baulichen Massnahmen verhindert werden solle, dass der Weg von Mountainbikes befahren werde. Die daraus resultierende Nutzung wäre schonender als die bisherige "wilde" Nutzung. Sowohl die kantonale Fachstelle Naturschutz als auch das Baurekursgericht seien daher zum Ergebnis gekommen, dass die naturschutzrechtliche Bewilligung erteilt werden könne.

E. 6.1

Das fragliche Waldgebiet grenzt unstreitig im Südwesten an Wohnliegenschaften (entlang der Bünishoferstrasse) und im Nordosten an das Gelände der Stiftung Stöckenweid (mit diversen Aktivitäten, u.a. Gärtnerei, Schreinerei, Werkstätten für behinderte Menschen). Auch das Bestehen "wilder" Trampelpfade, insbesondere beim geplanten Wegabschnitt H, wurde am Augenschein der Baurekurskommission mit Fotos dokumentiert und im angefochtenen Entscheid (E. 5.8) ausdrücklich anerkannt. Ein bundesgerichtlicher Augenschein erübrigt sich daher.

E. 6.2

Das Verwaltungsgericht ging jedoch davon aus, dies mindere die Störungsanfälligkeit der Vögel gegenüber einem neuen Fuss- und Wanderweg im Vergleich mit vorherigen sporadischen Freizeitaktivitäten im Wald nicht. Es betonte die besondere Bedeutung des dreieckförmigen Waldstücks am Zusammenfluss von Bünis- und Stöckenweidbach, weil nur noch hier ein ausgedehnteres Waldgebiet bestehe, das den betroffenen Brutvögeln als Rückzugsgebiet dienen könne. Die Teilstücke H, B und (teilweise) C zerschnitten dieses Waldgebiet und führten dazu, dass nur noch Rückzugsgebiete mit einer Breite von 50 m und weniger verblieben. Dies sei jedenfalls für den Baumfalken ungenügend, der ein Rückzugsgebiet von über 50 m und bis zu 200 m benötige.

E. 6.3

Das BAFU teilt diese Auffassung: Durch die Umwandlung des bisherigen Trampelpfads in einen beschilderten und in den Wanderwegnetzplan aufgenommenen Fussweg werde die Besucherfrequenz deutlich zunehmen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen könne nicht von einem positiven Kanalisierungseffekt ausgegangen

werden, da das Tobel sehr schmal sei und weder östlich noch westlich des geplanten Wanderwegs Platz für Puffergebiete für die Brutvögel bestehe, die während ihrer Brut- und Aufzuchtzeit besonders empfindlich seien. Es sei zudem zu befürchten, dass sich vom Hauptweg aus weitere Trampelpfade bildeten und weitere Feuerstellen entstünden. Insbesondere im Sommer würde der schattige Wald Besucher mit Kindern und Hunden zum Spielen am und im Wasser anziehen. Auch wenn der Weg mit einem Fahrverbot belegt werde, könne nicht verhindert werden, dass dieser von Mountainbikern benutzt werde; Treppenelemente seien für diese durchaus attraktiv. Auch eine Leinenpflicht werde schwierig zu kontrollieren sein. Aufgrund der Nähe zum Siedlungsgebiet sei davon auszugehen, dass Jogger, Biker und Spaziergänger den Weg auch in der Dämmerung und den Abendstunden (mit Stirnlampe) benutzen würden. Gerade in der Dämmerungs- und Nachtzeit seien die Wildtiere jedoch speziell auf ruhige Rückzugsgebiete angewiesen. Von einem Gewöhnungseffekt der Tiere könne nur in den seltensten Fällen gesprochen werden. Der Waldbereich würde vielmehr seine Funktion als Rückzugsbereich für Wildtiere und Vögel verlieren.

E. 6.4

Es gibt für das Bundesgericht keine Veranlassung, von den überzeugenden Ausführungen des BAFU abzuweichen. Gerade weil es am Rand des Tobels Störquellen gibt (Wohngebäude, Strassen, Parkierungsanlage und Betrieb der Stiftung Stöckenweid), kommt dem nicht erschlossenen grösseren Waldbereich besondere Bedeutung als Rückzugsgebiet für störungsempfindliche Vogel- und Wildtierarten zu. Bereits die kantonale Fachstelle Naturschutz führte aus, das Bachtobel sei bisher weitgehend unerschlossen und aufgrund seiner fehlenden Störung durch Erholungssuchende für den Naturschutz besonders wertvoll, weshalb eine Erschliessung grundsätzlich kritisch zu beurteilen sei (kantonale Gesamtverfügung S. 4).

Zwar bestehen bereits Trampelpfade. Wie die Beschwerdeführerinnen selbst darlegen, ist es gerade Zweck des geplanten Wanderwegs, das Tobel und seine Natur für die Bewohner beider Gemeinden erlebbar zu machen und Naherholungssuchenden ein attraktives Naturerlebnis zu bieten. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Fussweg von einem grösseren Nutzerkreis und häufiger begangen würde als die bisherigen Trampelpfade und sich durch die bequemere Wegführung auch Art, Intensität und Dauer der Freizeitnutzung erhöhen würden. Dies würde die Störwirkung für empfindliche Vogel- und Wildtierarten verstärken (wie Baumfalken, aber auch Waldkauz, Gartenbaumläufer, Grauschnäpper und Fledermäuse; vgl. Gutachten S. 10).

Zwar führte die Gutachterin aus, dass sich Wildtiere möglicherweise an einen offiziellen Fussweg besser gewöhnen könnten als an unregelmässige Störungen auf wechselnden Routen. Sie relativierte diese Überlegung jedoch selbst mit Hinweis auf neuere Forschungen, die gezeigt hätten, dass auch Freizeitaktivitäten, die Menschen als wenig störend bezeichnen würden, Vögel negativ beeinflussen und zu einem Rückgang der Anzahl Reviere und der Anzahl Arten gegenüber den Kontrollflächen führten (mit Hinweis auf Y. BÖTSCH/Z. TABLADO UND L. JENNI, Experimental evidence of human recreational disturbance effects on bird-territory establishment [2017], Proceedings of the Royal Society B, Biological Sciences, 2017, vol. 284, Issue 1858).

E. 6.5

Zusammenfassend ist daher davon auszugehen, dass die Erschliessung des Tobels mit dem geplanten Fuss- und Wanderweg aufgrund seiner Störwirkung, insbesondere für die dort brütenden Vögel, einen nicht unerheblichen Eingriff in einen schutzwürdigen Lebensraum darstellt.

E. 7

Die Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe ist nur zulässig, wenn sich diese unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lassen (Art. 18 Abs. 1ter NHG); ein technischer Eingriff, der schützenswerte Biotope beeinträchtigen kann, darf nur bewilligt werden, sofern er standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht (Art. 14 Abs. 6 NHV). Hierfür bedarf es einer Interessenabwägung.

E. 7.1

Das Verwaltungsgericht räumte ein, dass der angestrebte Erholungszweck des Fuss- und Wanderwegs Bünisbach für die Streckenführung durch Tobel und Wald spreche. Es überwiege jedoch das Interesse, den Waldbereich im unteren Tobelabschnitt als Lebensraum für störungsempfindliche Brutvögel wie den Baumfalken zu erhalten. Die Alternativroute entlang der Bünishoferstrasse (Länge 400 m statt 365 m) sei ebenfalls im Verkehrsrichtplan von Meilen eingetragen und vermöge in ausreichender Weise die Funktion einer Fussverbindung zwischen dem Quartier Riedli und der Stiftung Stöckenweid zu erfüllen.

E. 7.2

Das BAFU teilt diese Analyse und verweist darauf, dass der Bevölkerung von Herrliberg mit dem Tobelweg am unteren Rossbach in Seenähe bereits ein Bachtobel in der Gemeinde und in unmittelbarer Nähe zum Bünisbachtobel zur Naherholung zur Verfügung stehe. In Meilen befinde sich sowohl im Meilener Tobel (Dorfbachtobel) als auch entlang des Zweienbachs ein Wanderweg. Weiter sei das Küssnacher Tobel ein weit bekanntes Ausflugsziel mit hohen Naturwerten. Diese bereits existierenden und offiziell ausgeschilderten Wanderwege seien als attraktive Alternativen einzustufen, weshalb sich der Eingriff in das weitgehend ungestörte und daher aus Sicht des Naturschutzes wertvolle Bünisbachtobel nicht rechtfertigen lasse.

E. 7.3

Art. 7 Abs. 4 JSG verpflichtet die Kantone, für einen ausreichenden Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vor Störung zu sorgen. Dazu gehört insbesondere auch der Schutz vor Störungen durch Freizeitaktivitäten. Dies gebietet, angemessene Rückzugsmöglichkeiten für Vögel und andere Wildtiere zu belassen, d.h. neue Anlagen in angemessenem Abstand zu Habitaten störungsempfindlicher Arten zu errichten. In bereits intensiv genutzten Gebieten muss u.U. auf die Erschliessung weiterer, noch relativ ungestörter naturnaher Räume verzichtet werden. Darüber hinaus kann es geboten sein, Massnahmen gegen "wilde" Freizeitstörungen abseits der offiziellen Wege zu ergreifen (STEFAN WERNER/SUSANNE JENNI-EIERMANN, <https://www.vogelwarte.ch/modx/de/atlas/focus/im-land-der-unbegrenzten-freizeitmoeglichkeiten>, mit weiteren Literaturhinweisen), z.B. durch saisonale Einschränkungen des allgemeinen Zutrittsrechts gemäss Art. 14 Abs. 2 WaG (vgl. MICHAEL BÜTLER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar NHG, 2. Aufl., 2019, Besonderer Teil JSG, N. 36 ff., insbes. N. 40).

Vorliegend ist das Bünisbachtobel und das Waldgebiet am Zusammenfluss von Bünis- und Stöckenweidbach eines der wenigen, wenn nicht gar das einzige Tobel der Region, das nicht durch einen Fuss- und Wanderweg erschlossen ist. Es stellt ein wertvolles Rückzugsgebiet für Vögel und Wildtiere in einem von Menschen intensiv genutzten Gebiet dar. Dies gilt insbesondere für störungsempfindliche Vögel wie z.B. Baumfalken oder Waldkauz, aber auch für Fledermäuse. Dagegen erscheint das Interesse, noch ein weiteres Tobel für Erholungssuchende zugänglich zu machen, von untergeordneter Bedeutung. Das Verwaltungsgericht ging daher zu Recht davon aus, dass die Abschnitte H, B und (teilweise) C, die durch das Waldgebiet am Zusammenfluss von Bünisbach und Stöckenweidbach führen, bundesrechtswidrig sind und nicht bewilligt werden können.

E. 7.4

In dieser Situation erübrigt sich die Prüfung von Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen gemäss Art. 18 Abs. 1ter NHG .

E. 8

Eine Verletzung der Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerinnen ist nicht ersichtlich.

E. 8.1

Die Zürcher Gemeinden verfügen als Planungsbehörden generell über einen beachtlichen Spielraum bei der Festlegung der Wegführung von kommunalen Fusswegen. Führen diese jedoch durch Wald und durch naturschutzrechtlich besonders wertvolle Gebiete, wird die Autonomie der Gemeinden durch die bundesrechtlichen Vorgaben (namentlich das NHG, das JSG und das WaG) begrenzt; verfahrensrechtlich sind kantonale Spezialbewilligungen erforderlich. Die Planungsautonomie der Gemeinden besteht nur innerhalb der Grenzen des übergeordneten Rechts.

E. 8.2

Dieses schliesst es (vorbehältlich besonderer Schutzbedürfnisse) nicht von vornherein aus, dass die Gemeinden (unter Mitwirkung der kantonalen Fachbehörden) im Rahmen ihrer Richt- und Nutzungsplanung bestimmte Gebiete vorrangig für die Freizeitnutzung vorsehen und als Ausgleich dafür andere geeignete Gebiete als störungsfreien Lebensraum für Wildtiere erhalten und schützen. Dies setzt jedoch eine Gesamtbetrachtung und -strategie voraus, um einen angemessenen Ausgleich zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen zu ermöglichen und einen Bestandesrückgang störungsempfindlicher Wildtierpopulationen zu verhindern. An einer derartigen übergeordneten Planung fehlt es vorliegend, wo lediglich ein Strassenprojekt für das Bünisbachtobel beschlossen wurde und bereits alle anderen Tobel (einschliesslich des Rossbachtobels, d.h. des untersten, in den See mündenden Teils des Bünisbachtobels) mit Fuss- und Wanderwegen erschlossen sind.

E. 8.3

Schliesslich hat sich das Verwaltungsgericht auf die Beurteilung der Teilabschnitte H, B und C im unteren Tobelbereich beschränkt. Zur Wegführung im oberen Tobelbereich hat es (mit Ausnahme des Erfordernisses einer vertieften Abklärung) keine Vorgaben gemacht. Es hielt fest, es werde Sache der Gemeinden Herrliberg und Meilen sowie der kantonalen Amtsstellen sein, das weitere Vorgehen zu beschliessen. Damit respektierte es das Ermessen der Beschwerdeführerinnen für die Neuplanung des Strassenprojekts, soweit dieses mit Bundesrecht vereinbar ist.

E. 9

Die Beschwerde ist somit abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der privaten Beschwerdegegnerin ist eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.