

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00609 vom 29. Mai 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-05-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00609

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00609 du 29 mai 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00609 del 29 maggio 2013

Regeste

Festsetzung Strassenprojekt Wiederaufnahme von VB.2011.608 | Bau eines Seestegs zwischen der Roten Fabrik und dem Hafen Wollishofen. Abweisung eines Augenscheingesuchs (E. 1.4). Die dem Projekt zugrunde liegenden Ansichts- und Visualisierungspläne sind nicht zu beanstanden (E. 1.5). Der Seesteg bewirkt voraussichtlich keine regelmässigen übermässigen Lärm- und/oder Abfallimmissionen. Falls sich diese Einschätzung nach der Stegrealisierung als unzutreffend erweisen sollte, werden die Behörden die Anordnung geeigneter Massnahmen - z.B. die nächtliche Schliessung des Stegs - zu prüfen haben (E. 3.5). Die ökologischen Ersatzmassnahmen (Schaffung eines Flachufers und Bau eines Brutflosses), die wegen negativen Beschattungseffekten des Stegs erforderlich sind, sind nicht zu beanstanden (E. 4). Angesichts der Einschätzung diverser Fachstellen ist davon auszugehen, dass der Seesteg zu einer - allerdings relativ geringfügigen - Beeinträchtigung der Natur-, Orts- und Landschaftsschutzinteressen führen wird (E. 5). Eine Abwägung sämtlicher involvierter öffentlicher und privater Interessen ergibt insgesamt ein überwiegendes öffentliches Interesse am Bau des geplanten Seestegs (E. 6). Die bei den beiden Enden des Stegs am Land vorgesehenen Anpassungs- und Neugestaltungsarbeiten sind nicht zu beanstanden (E. 7). Abweisung, soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2012.00609 Urteil der 3. Kammer vom 29. Mai 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Kaspar Plüss. In Sachen 1. A, 2. B, 3. C, alle vertreten durch RA D, Beschwerdeführende, gegen Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat, Beschwerdegegnerin, betreffend Festsetzung Strassenprojekt Wiederaufnahme von VB.2011.608, hat sich ergeben: I. Die Stadt Zürich plant seit Längerem, auf ihrem Gemeindegebiet entlang des Zürichseeufers einen durchgehenden Seeuferweg zu realisieren. Am 19./20. März 2008 erfolgte die Amtsblattpublikation und vom 25. März bis 24. April 2008 die öffentliche Auflage von Plänen für den Bau eines Stegs, der bei der Bucht zwischen der Roten Fabrik und dem Hafen Wollishofen über den Zürichsee führen soll. Das Projekt umfasst eine 284 Meter lange, 2,8 Meter breite und im Abstand von 15 Metern auf Pfählen fundierte Stahlkonstruktion mit bogenförmigem, mehrfach geknicktem Verlauf in bis zu 100 Metern Entfernung vom Ufer. Der Steg ist mit einem rund 1 Meter hohen Geländer versehen; die lichte Höhe der Gehfläche liegt rund 1,5 Meter über dem Mittelwasserstand von 406 m. ü. M. Am höchsten Punkt steigt die lichte Höhe auf 408 m. ü. M. an, um die Durchfahrt kleiner Boote zu ermöglichen. Die

Plätze am Ufer bei den Steganschlüssen sollen neu gestaltet werden. Als ökologische Ersatzmassnahmen, die aufgrund negativer Beschattungseffekte des Stegbaus erforderlich sind, ist ferner vorgesehen, eine bestehende Ufertreppe abzubrechen, mittels Kiesschüttung ein Flachufer zu gestalten, eine etwa 25 Meter lange Blocksteinmauer zu erstellen sowie ein Brutfloss für Flussseseschwalben zu erstellen. Am 17. Juni 2009 wies der Zürcher Stadtrat mehrere gegen das Stegbauprojekt eingegangene Einsprachen ab, verwies die vorsorglich angemeldeten Entschädigungsforderungen in das Schätzungsverfahren, beschloss die Festsetzung des Seeuferwegprojekts gemäss Auflageplan und auferlegte den Einsprechenden die Verfahrenskosten. Gleichzeitig eröffnete der Stadtrat auch die Verfügung der Baudirektion vom 6. April 2009 sowie eine am 22. April 2009 wiedererwägungsweise beschlossene Dispositivänderung. Mit diesen Verfügungen hatte die Baudirektion des Kantons Zürich der Stadt Zürich für das Stegprojekt unter Auflage zahlreicher Nebenbestimmungen eine wasserrechtliche Konzession, eine fischereigesetzliche Bewilligung, eine raumplanungsrechtliche Ausnahmegewilligung für Bauten ausserhalb von Bauzonen, eine Bewilligung aufgrund der Landanlagekonzession sowie eine wasserbaupolizeiliche Ausnahmegewilligung erteilt. II. A. Drei Eigentümer von Grundstücken, die im Bereich des projektierten Stegs an den Zürichsee grenzen bzw. in Sichtweite des Projekts liegen – A, B und C –, erhoben am 31. Juli 2009 Rekurs gegen die Verfügung des Stadtrats vom 17. Juni 2009. Am 23. Juni 2010 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zürich, der Rekurs werde abgewiesen, soweit darauf eingetreten werde. B. Am 13. September 2010 erhoben A, B und C beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 23. Juni 2010 und machten unter anderem geltend, der angefochtene Entscheid sei unter Missachtung von Ausstandsbestimmungen zustande gekommen. Am 13. Januar 2010 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde mit Urteil VB.2010.00458 teilweise gut und hob den Beschluss des Regierungsrats vom 23. Juni 2010 wegen Verletzung einer Ausstandsbestimmung auf, ohne die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten zu prüfen. Es wies die Sache zu neuem Entscheid in rechtskonformer Zusammensetzung des Spruchkörpers an den Regierungsrat zurück. C. Mit Beschluss vom 17. August 2011 entschied der Regierungsrat – unter Beachtung der Ausstandsbestimmungen – erneut über den am 31. Juli 2009 erhobenen Rekurs und wies diesen abermals ab, soweit er darauf eintrat. III. A. Am 24. September 2011 erhoben A, B und C beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen den Regierungsratsbeschluss vom 17. August 2011. Sie beantragten, auf den geplanten Steg sei zu verzichten, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Zürich. Ferner stellten sie die Eventualbegehren, (a) der Steg sei höchstens 1,5 Meter breit möglichst wassernah mit einem Durchlass für Schiffe und in einem einzigen Bogen ohne Aufenthaltsflächen zu gestalten und es sei die Passage täglich bei Einbruch der Dunkelheit von beiden Seiten zu verschliessen, (b) die Ausgleichsmassnahmen auf dem südlichen Gelände der Seidenweberei seien so auszugestalten, dass die überbaute Wasserfläche wieder der Bucht zugeführt werde, (c) auf die beidseits des Stegs geplanten Anpassungs- und Neugestaltungsarbeiten sei zu verzichten, insbesondere auf das Fällen der grossen Bäume, subeventualiter sei zumindest die bestehende Bepflanzung mit den grossen alten Pappeln zu belassen und in die Gestaltung einzubeziehen, (d) auf die Umgestaltung der Hafenanlage im angrenzenden Bereich des geplanten Stegs sei zu verzichten, insbesondere auf die Neupflanzung von Säulenpappeln und die Errichtung einer „Begegnungszone“, und (e) es seien die Entwertungen der Anrainergrundstücke infolge der neuen Immissionen ebenso materiell zu entschädigen wie die faktische Enteignung durch die Erschwerung bis Verunmöglichung der Zufahrt zu den Boots-

häusern; subeventualiter sei festzustellen, dass die Beschwerdeführenden ihre Ansprüche rechtzeitig geltend gemacht hätten und dass Unfreiwilligkeit im Sinn des Gesetzes betreffend die Abtretung von Privatrechten vorliege. Schliesslich stellten sie die Verfahrensanhträge, (1.) die Stadt Zürich sei anzuweisen, das Seeuferprojekt ordnungsgemäss auszustecken und danach nochmals öffentlich auszuschreiben, (2.) aufgrund des konkreten Projekts sei ein neues Gutachten der Natur- und Heimatschutzkommission einzuholen, und es sei eine Umweltverträglichkeitsprüfung anzuordnen, und (3.) es sei ein gerichtlicher Augenschein durchzuführen. Am 21. Dezember 2011 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde mit Urteil VB.2011.00608 ab, soweit es darauf eintrat. B. Am 6. Februar 2012 erhoben A, B und C beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil vom 21. Dezember 2011 und stellten die gleichen Anträge, die sie am 24. September 2011 vor Verwaltungsgericht gestellt hatten. Mit Urteil 1C_86/2012 vom 7. September 2012 hiess das Bundesgericht die Beschwerde teilweise gut und hob den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 21. Dezember 2011 auf. Es wies die Sache zu neuer Beurteilung im Sinn der Erwägungen an das Verwaltungsgericht zurück; im Übrigen wies es die Beschwerde ab. In den Erwägungen hielt das Bundesgericht fest, das Verwaltungsgericht werde möglicherweise ein neues Gutachten der Natur- und Heimatschutzkommission des Kantons Zürich (NHK) einzuholen haben und die Rechtslage gestützt darauf neu beurteilen müssen (vgl. BGr, 7. September 2012, 1C_86/2012, E. 3.4.4). C. Aufgrund des bundesgerichtlichen Rückweisungsentscheids nahm das Verwaltungsgericht das Verfahren unter der Verfahrensnummer VB.2012.00609 wieder auf und beschloss am 25. Oktober 2012, ein Sachverständigengutachten einzuholen, das folgende Fragen zu beantworten habe: "Wie ist das Projekt zum Bau eines Stegs, der zwischen der Roten Fabrik und dem Hafen Wollishofen über den Zürichsee führt, unter Gesichtspunkten des Natur- und Heimatschutzes zu beurteilen? Wie würde sich der geplante Seesteg auf das Orts- und Landschaftsbild auswirken?" Als Gutachterin stellte das Verwaltungsgericht die NHK in Aussicht. Nachdem die Parteien innert Frist keine materiellen Einwendungen gegen die in Aussicht gestellte Gutachterin vorgebracht hatten, beauftragte das Verwaltungsgericht die NHK am 29. November 2012 mit der Erstellung des Gutachtens. D. In ihrem Gutachten vom 11. Februar 2013 beantragte die NHK, anstelle des geplanten Seestegs seien einfachere und dem Schutzgebiet des Seebeckens der Stadt Zürich adäquatere Wegvarianten auszuarbeiten. Mit Stellungnahmen vom 27. März 2013 beantragte die Stadt Zürich, der Antrag der NHK vom 11. Februar 2013 sei abzuweisen. A, B und C nahmen zum Gutachten mit Eingabe vom 6. April 2013 Stellung und äusserten sich am 26. April 2013 zur Vernehmlassung der Stadt Zürich vom 27. März 2013. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 17 Abs. 4 Satz 2 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG) in Verbindung mit § 41 Abs. 1 und § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. 1.2 Die Beschwerdeführenden sind grundsätzlich beschwerdelegitimiert. Allerdings mangelt es ihnen insoweit an einem schutzwürdigen Anfechtungsinteresse, als sie beantragen, das Seestegprojekt sei ordnungsgemäss auszustecken und danach nochmals öffentlich auszuschreiben. Das Bundesgericht hat diesbezüglich im ersten Rechtsgang erfolgten Ausführungen des Verwaltungsgerichts (VGr, 21. Dezember 2011, VB.2011.00608, E. 1.3 und 1.4) im Rahmen des Rückweisungsentscheids bestätigt (BGr, 7. September 2012, 1C_86/2012, E. 2.1), sodass auf die Beschwerde in diesem Punkt nicht einzutreten ist. 1.3 Streitgegenstand bilden im vorliegenden Verfahren die Anträge der Beschwerdeführenden

gegen die Regierungsratsbeschlüsse vom 23. Juni 2010 und vom 17. August 2011 bzw. gegen den stadträtliche n Festsetzungsbeschluss vom 17. Juni 2009 und die Verfügung der Baudirektion vom 6. und 22. April 2009 (vgl. VGr, 13. Januar 2011, VB.2010.00458, E. 3.1). Nicht mehr Prozessgegenstand sind indessen die enteignungsrechtlichen Verfahrensrügen sowie der Antrag auf Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, denn darüber hat das Bundesgericht bereits rechtskräftig entschieden (BGr, 7. September 2012, 1C_86/2012, E. 2.3 und E. 4).

1.4 Die Beschwerdeführenden haben vor Verwaltungsgericht – wie im ersten Rechtsgang – den Antrag gestellt, es sei ein Augenschein durchzuführen. Im Rückweisungsentscheid hatte das Bundesgericht die Frage, ob das Verwaltungsgericht einen Augenschein durchzuführen habe, ausdrücklich offengelassen (BGr, 7. September 2012, 1C_86/2012, E. 4). Der entscheidrelevante Sachverhalt ergibt sich indessen nach wie vor mit hinreichender Klarheit aus den Akten: Zahlreiche Pläne, Fachberichte und Fotos zeigen die heutige und künftige Situation im Bereich des geplanten Stegs und genügen als Entscheidungsgrundlage zur Beurteilung des Bauprojekts. Auch der genaue Standort, die Funktionsweise und die Bewertung der geplanten ökologischen Ersatzmassnahme gehen – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden – aus den Akten hervor. Inwiefern ein Augenschein zusätzliche Erkenntnisse bringen könnte in Bezug auf die Abfall-, Lärm- und Vandalismus-Situation, auf die Einschätzung des Werts und der Wirkungsweise der ökologischen Ersatzmassnahmen oder auf die Beurteilung der natur- und heimatschutzrechtlichen Interessen, ist nicht ersichtlich. Der Antrag auf Durchführung eines Augenscheins ist somit abzuweisen.

1.5 Die Beschwerdeführenden bemängeln, das Verwaltungsgericht habe der NHK nicht alle Akten zur Verfügung gestellt, die für die Erstellung des Gutachtens vom 11. Februar 2013 erforderlich gewesen wären. Insbesondere habe die NHK nicht über die Rechtsschriften der Beschwerdeführenden verfügt und deshalb nicht gewusst, dass die Stellungnahme des Stadtzürcher Heimatschutzvereins zum Stegprojekt nur von geringem Beweiswert sei und dass die Darstellungen des Stegs von der Beschwerdegegnerin manipuliert worden seien. Diesen Einwendungen kann nicht gefolgt werden: Von der Stellungnahme des Stadtzürcher Heimatschutzes vom 13. Oktober 2005 zum Stegprojekt liess sich die NHK offensichtlich nicht beeinflussen, da die Einschätzungen der beiden Organisationen erheblich divergieren. Was die Plandarstellungen des Stegs betrifft, ist zum einen davon auszugehen, dass die NHK als Fachbehörde eine allfällige Verzerrung der Proportionen selber bemerkt hätte. Zum anderen ist für das Verwaltungsgericht nicht ersichtlich, inwiefern die relevanten Projektpläne, die der NHK zur Verfügung standen, die Verhältnisse auf massgebliche Weise verzerren sollten: Auf dem Visualisierungsplan, der keinen Anspruch auf exakte Massstäblichkeit hat, werden erwachsene Personen ungefähr gleich gross dargestellt wie der Abstand zwischen Wasserfläche und Stegunterkante, der etwa 1,5 bis 2 Meter beträgt (Bilder 1 und 2). Die auf Bild 3 beim Stegbeginn gehende erwachsene Person, die auf dem Visualisierungsplan 5,3 cm misst, mag zwar geringfügig überdimensioniert dargestellt sein; angesichts der Breite des Stegs, die auf dem Plan 7,2 cm und in Wirklichkeit 2,8 Meter beträgt, vermag aber auch diese Darstellung keinen falschen Eindruck der realen Verhältnisse zu vermitteln. Die exakt massstabgetreuen Proportionen gehen aus dem bei den Akten liegenden Ansichtsplan der Stegkonstruktion 1:250 hervor. Inwiefern der Visualisierungsplan oder der massstabgetreue Ansichtsplan in wahrnehmbarem Umfang von den wirklichen Verhältnissen abweichen sollten, machen die Beschwerdeführenden nicht substantiiert geltend und ist nicht ersichtlich. Im Übrigen gehen die Beschwerdeführenden in ihrer Beschwerdeschrift vom 13. September 2010 davon aus, dass nicht die im Stadthaus

aufgelegten Planunterlagen "getürkt" gewesen seien, sondern die vor Ort in Wollishofen angebrachten Darstellungen auf Orientierungstafeln. Diesbezügliche Informationen waren für die gutachterliche Einschätzung der NHK aber offensichtlich nicht von Bedeutung. Der Gutachterin standen demnach sämtliche beurteilungsrelevanten Akten zur Verfügung. 2. Für die Beurteilung des vorliegend strittigen Stegprojekts sind Rechtsnormen zahlreicher Erlasse von Bedeutung. Im Rahmen von strassengesetzlichen Projektfestsetzungen ist zu berücksichtigen, dass Strassen entsprechend ihrer Bedeutung und Zweckbestimmung nach den jeweiligen Erkenntnissen der Bau- und Verkehrstechnik, mit bestmöglicher Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung sowie unter Beachtung der Sicherheit, des Umweltschutzes, der Wirtschaftlichkeit und mit sparsamer Landbeanspruchung zu projektieren sind; die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs, der Fussgänger, der Radfahrer sowie der Behinderten und Gebrechlichen sind angemessen zu berücksichtigen (§ 14 StrG). Bei der Erteilung einer fischereirechtlichen Bewilligung für eine Neuanlage hat die Behörde unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten und allfälliger anderer Interessen alle Massnahmen vorzuschreiben, die geeignet sind, günstige Lebensbedingungen für die Wassertiere zu schaffen, die freie Fischwanderung sicherzustellen, die natürliche Fortpflanzung zu ermöglichen und zu verhindern, dass Fische und Krebse durch bauliche Anlagen oder Maschinen getötet oder verletzt werden (Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei [BGF]). Nach Art. 24 RPG können Ausnahmegewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen erteilt werden, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Bauliche Veränderungen von Oberflächengewässern und in deren Abstandsbereich bedürfen grundsätzlich einer wasserbaupolizeilichen Bewilligung der kantonalen Wasserbaubehörde (§ 18 Abs. 1 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 [WWG]). Die Bewilligung wird verweigert, wenn der Hochwasserschutz beeinträchtigt oder ein anderes öffentliches Interesse erheblich verletzt würde (§ 18 Abs. 2 Satz 2 WWG). Den Gemeindegebrauch beschränkende oder übersteigende Nutzungen der öffentlichen Gewässer, die dazu erforderlichen Bauten und Anlagen sowie deren Änderungen bedürfen je nach Art der Nutzung einer Konzession oder einer Bewilligung (§ 36 Abs. 1 WWG). Konzessionen und Bewilligungen zur Nutzung öffentlicher Gewässer dürfen nur erteilt werden, wenn sie weder öffentliche Interessen erheblich beeinträchtigen noch die Rechte anderer Wassernutzungsberechtigter erheblich schmälern (§ 43 Abs. 1 WWG). Bei der Gestaltung von Bauten und Anlagen ist auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen (§ 238 Abs. 2 Halbsatz 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). Natur-, Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzobjekte sind unter anderem auch vor unerwünschten Einwirkungen aus der Umgebung zu bewahren (§§ 10 Abs. 2, 17 Abs. 1, 22 und 26 der Verordnung vom 20. Juli 1977 über den Natur- und Heimatschutz und über kommunale Erholungsflächen [Natur- und Heimatschutzverordnung; KNHV]).

E. 3.1

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die Behörden immissionsschutz rechtliche Interessen zu wenig berücksichtigt hätten. Es sei davon auszugehen, dass der Stegbau dazu führe, dass sich die bereits heute im Bereich der Roten Fabrik bestehenden übermässigen Lärm- und Abfall emissionen südwärts bis zum Hafen Wollishofen ausdehnten. Der Seesteg führe zu Schädigungen der Unterwasservegetation durch Gewässer verschmutzungen sowie zu chronischen Lärmexzessen durch menschliche Stimmen, Musik, Feuerwerk und Motorfahrzeuge. Eventualiter dürfe der Steg höchstens 1,5 Meter breit sein,

solle keine Aufenthaltsflächen enthalten und müsse täglich bei Einbruch der Dunkelheit auf beiden Seiten geschlossen werden.

E. 3.2

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts erscheint es vom umweltschutzrechtlichen Zweckgedanken her angemessen, alle einem Betrieb zurechenbaren Lärmemissionen in die umweltrechtliche Betrachtung miteinzubeziehen, d. h. alle Geräusche zu berücksichtigen, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden – unabhängig davon, ob sie innerhalb oder ausserhalb des Betriebsareals verursacht werden (BGE 133 II 292 E. 3.1). Verursachen die Benutzer Immissionen, die auf eine unsachgemässe oder unerlaubte Nutzung der Anlage zurückzuführen sind, so sind diese Missbräuche nach Möglichkeit durch zusätzliche Massnahmen der Anlagebetreiber zu unterbinden. Soweit die Störungen auf diesem Weg nicht verhindert werden können, müssen sie in die Beurteilung der Anlage miteinbezogen werden, selbst wenn sie nicht auf deren bestimmungsgemässe Benützung zurückzuführen sind (Robert Wolf, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2000, Art. 25 N. 35).

E. 3.3

Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, dass die Nutzung des – auch nachts zugänglichen und mit Aufenthaltsflächen versehenen – Stegs mit Sicherheit zu enormen Lärm- und Abfallexzessen führen werde, kann ihnen nicht gefolgt werden. Der bestimmungsgemäss verursachte Lärm beschränkt sich auf Immissionen, die von den über den Steg gehenden Fussgängerinnen und Fussgängern ausgehen. Mit der Vorinstanz ist anzunehmen, dass der Steg lediglich an wenigen Abenden an Sommerwochenenden von lauterer Fussgängergruppen genutzt wird und dass in Wohngebieten kein regelmässiger übermässiger Lärm im Sinn von Art. 15 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) zu erwarten ist. Da sich die Beleuchtung des Stegs aus ökologischen Motiven auf die aus Sicherheitsgründen erforderliche nautische Markierungsbeleuchtung beschränkt und weil auf dem 2,8 Meter breiten Steg relativ enge Platzverhältnisse herrschen, erscheint entgegen den Befürchtungen der Beschwerdeführenden un wahrscheinlich, dass Personen, die bei der Roten Fabrik nachts laute Feste feiern, ihre Aktivitäten auf den Steg verlagern werden. Eine – gleichsam präventive – nächtliche Stegschliessung drängt sich jedenfalls zum heutigen Zeitpunkt nicht auf. Ebenso wenig erforderlich erweist sich eine Reduktion der Stegbreite, die den einschlägigen Normen des Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute entspricht und die aufgrund des Raumbedarfs kreuzender Passanten nötig erscheint. Sodann ist auch nicht zu befürchten, dass die geplanten beiden Aufenthaltsflächen mit Sitzbänken, die der kurzfristigen Erholung der stegüberquerenden Fussgängerinnen und Fussgänger dienen, zu derart häufigen und lauten Stimm-, Musik- und Feuerwerk-Immissionen führen, dass es sich rechtfertigen würde, auf Aufenthaltsflächen zu verzichten und den Steg in einem einzigen Bogen zu führen. Wegen des auf dem Steg geltenden Fahrverbots ist ausserdem auch nicht mit Fahrzeuglärm zu rechnen. Zusätzlicher Motorverkehr bzw. Parkplatzbedarf ist aufgrund des Stegs nicht zu erwarten, denn das Bauvorhaben befindet sich in einem Gebiet mit sehr guter Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr.

E. 3.4

Soweit die Beschwerdeführenden befürchten, dass die Stegbenützerinnen und -benützer die Abfälle im See statt in Abfalleimern entsorgen werden, berufen sie sich nicht auf eine

bestimmungsgemässe, sondern auf eine unerlaubte Anlagenutzung (Art. 6 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG). Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführenden ist nicht damit zu rechnen, dass sich allfällige illegale Abfallentsorgungen von der Roten Fabrik zum Steg ausdehnen werden (vgl. E. 3.3). Aufgrund der Einschätzungen der beigezogenen Fachleute ist vielmehr davon auszugehen, dass durch die an den Enden des Stegs vorgesehenen Abfalleimer der illegalen Müllentsorgung im See genügend entgegengewirkt werden kann.

E. 3.5

Falls sich nach der Projektrealisierung wider Erwarten zeigen sollte, dass der Seesteg regelmässig auf zweckfremde, übermässige Immissionen verursachende Weise genutzt wird, werden die Behörden die Anordnung geeigneter Massnahmen – beispielsweise die nächtliche Schliessung des Stegs – erneut zu prüfen haben.

E. 4.1

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die im Seestegprojekt vorgesehenen ökologischen Ersatzmassnahmen in ihrer Wirkung ungewiss seien und keinen gleichwertigen Ersatz für die verursachten Beeinträchtigungen darstellten.

E. 4.2

Gemäss dem Bericht "Ökologische Bewertung & Ersatzmassnahmen" vom März 2008 des Gewässerbiologen Patrick Steinmann verursacht der geplante Seesteg bei den beiden Anschlussstellen in Ufernähe auf einer Fläche von 297,5 m² eine Beschattung, die im ungünstigsten Fall zum Absterben der Makrophytenflora führen kann; der Experte empfiehlt deshalb diverse ökologische Ersatzmassnahmen. Deren Umsetzung hat die Beschwerdegegnerin angeordnet. Zum einen soll an einem noch zu bestimmenden Ort ein Brutfluss für Flusseeeschwalben eingerichtet werden. Zum anderen soll am Nordufer der Bucht, wo sich heute eine ungenutzte Betontreppe befindet, eine Flachwasserzone errichtet werden. Die Treppe soll abgebrochen und das Ufer mittels einer kleinen Schüttung abgeflacht werden. Dadurch entsteht ein sanfter Übergang vom Wasser zum Land, der einem natürlichen Flachufer entspricht und Lebensraum schafft für ufernah wachsende Pflanzen, eine lockere Ruderalvegetation und wirbellose Kleintiere. Die Umsetzung der vorgesehenen Ersatzmassnahmen soll einer langfristigen Wirksamkeitskontrolle unterzogen werden.

E. 4.3

Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonst [sic] für angemessenen Ersatz zu sorgen (Art. 18 Abs. 1 ter des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG]). Anzustreben ist im Rahmen von Art. 18 Abs. 1 ter NHG ein in qualitativer und in quantitativer Hinsicht gleichwertiger Ersatz. Qualitativ gleichwertig sind Massnahmen, die auf gleiche Weise dem Zweck dienen, genügend grosse Lebensräume zu erhalten, um dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten entgegenzuwirken. Quantitativ gleichwertig ist der Ersatz, wenn das Ersatzobjekt dem zerstörten Schutzobjekt hinsichtlich Ausdehnung und Fläche entspricht (Karl Ludwig Fahrländer, in: Keller/Zufferey/Fahrländer (Hrsg.), Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 18 N. 37 f.).

E. 4.4

Die vorliegend geplante Schaffung eines Flachufers stellt in quantitativer Hinsicht ohne Weiteres eine genügende Ersatzmassnahme im Sinn von Art. 18 Abs. 1 ter NHG dar: Die Fläche des vorgesehenen Flachufers, dessen Standort im Gesamtplan 1:500 rot markiert ist, misst ungefähr 35 x 15 Meter und ist somit umfangreicher als das knapp 300 m² grosse Gebiet, das von negativen Beschattungseffekten des Stegs betroffen ist.

E. 4.5

In Bezug auf die qualitative Gleichwertigkeit machen die Beschwerdeführenden geltend, das geplante Flachufer könne keine Ersatzmassnahme darstellen, weil sich am betreffenden Standort bereits heute eine Flachuferzone befinde. Gemäss dem Fachbericht vom März 2008 stellt das heutige Ufer allerdings eine naturfremde und ökologisch wertlose Uferlinie dar; der Wellenschlag werde an der Treppe hart reflektiert und verursache Sedimentaufwirbelungen im vorgelagerten Seegrund. Demnach ist davon auszugehen, dass die geplante Ersatzmassnahme dazu führt, dass aus einer ökologisch wertlosen Fläche ein neuer, ökologisch wertvoller Lebensraum für Tiere und Pflanzen geschaffen wird. Dieser Schluss rechtfertigt sich umso mehr, als sowohl der von der Beschwerdegegnerin beigezogene Gewässerschutzexperte als auch das BAFU der Auffassung sind, dass es sich bei der Schaffung der geplanten Flachuferzone um eine sinnvolle und wirksame Massnahme handelt. Auch an der Wirksamkeit des geplanten Flusseeeschwalbenflosses kann aufgrund des Gutachtens von Orniplan vom Dezember 2007 nicht gezweifelt werden. Die Flachuferzone und das Brutfloss sind demnach auch in qualitativer Hinsicht als gleichwertige Ersatzmassnahmen im Sinn von Art. 18 Abs. 1 ter NHG zu erachten.

E. 4.6

Da die angeordneten Ersatzmassnahmen den gesetzlichen Anforderungen gemäss Art. 18 Abs. 1 ter NHG genügen, besteht kein Bedarf für die Umsetzung der von den Beschwerdeführenden im Eventualstandpunkt beantragten Ausgleichsmassnahme (Wieder-der-Bucht-Zuführung der überbauten Wasserfläche auf dem südlichen Gelände der Seidenweberei).

E. 5.1

Die Beschwerdeführenden machen ferner geltend, das Stegprojekt erweise sich aus Gründen des Natur- und Heimatschutzrechts als unzulässig.

E. 5.2

Unbestritten ist, dass der Standort des geplanten Seestegs innerhalb des stadtzürcherischen Landschaftsschutzobjekts "Unteres Seebecken" liegt. In der Bucht der Badeanstalt Wollishofen befinden sich sodann diverse denkmalgeschützte Objekte, nämlich die Rote Fabrik (kantonales Schutzobjekt), die Villa Mooser mit Boots- und Badehaus sowie Garten (kommunale Schutzobjekte), die Villa Werdmüller mit Bootshaus und Garten (kommunale Schutzobjekte), das Strandbad Wollishofen (kommunales Schutzobjekt) sowie die Waschanstalt Wollishofen (kommunales Schutzobjekt).

E. 5.3

Die Vorinstanz schloss sich bei der natur- und heimatschutzrechtlichen Beurteilung des geplanten Stegs der Auffassung der Bewilligungsbehörden an: Der geplante Seesteg sei schlank und weitgehend lichtdurchlässig, trete aufgrund der erheblichen Entfernung vom Seeufer verhältnismässig leicht und filigran in Erscheinung, lasse nicht den Eindruck einer

eigentlichen Hafensituation entstehen, beeinträchtigen den freien Blick vom und auf den See in einem vertretbaren Ausmass und genügen insgesamt den Ortsbildschutzvorschriften gemäss §§ 23 ff. K NHV .

E. 5.4

Die Natur- und Heimatschutzkommission (NHK) hielt in ihrem Gutachten vom 11. Februar 2013 Folgendes fest: Der Versuch der Stadt Zürich , den letzten Abschnitt des Seeuferwegs auf Stadtzürcher Boden zu schliessen , sei grundsätzlich zu würdigen . Sämtliche Aspekte der in den Spezialberichten zum Seestegprojekt aufgeworfenen Diskussionspunkte seien bestmöglich berücksichtigt worden. In der Baubewilligung seien allen Störfaktoren in Form von Auflagen Rechnung getragen worden (Störung der Unterwasserwelt durch Abfall; Störung der Unterwasser- und Vogelwelt durch Badebetrieb vom neuem Steg aus ; Störung der Wasserpflanzen durch Beschattung; Störung der nachts ein- und ausfliegenden Wasservögel; Störung der Wasservögel im Winter; Störung der archäologischen Schichten). Trotzdem bestärke die Summe der erwähnten Störfaktoren die NHK in ihrer ablehnenden Haltung zum Stegprojekt . Sie sei der Auffassung, dass der Seespiegel nicht weiter besetzt werden solle , dass die Funktionalität der geschützten Bootshäuser erhalten bleiben müsse und dass der geplante Steg als Baukörper erscheinen und eine Hafensituation simulieren werde . Ein Seesteg in dieser Zone und Lage widerspreche den Zielen des Natur- und Heimatschutzes. Ferner stelle der Seesteg einen massiven Eingriff in das Orts- und Landschaftsbild dar: Selbst ein filigran ausgestalteter Steg würde eine Barriere bilden und die Bucht vom unteren Seebecken abtrennen, weshalb das Strandbad Wollishofen seinen einmaligen situativen Wert verlieren würde . Diese Riegelwirkung könnte wegen Massnahmen für den Vogelschutz noch verstärkt werden, wenn einstmals eine Geländerseite viel weniger transparent gestaltet werden müsste. Als Fazit sei festzuhalten, dass einfachere und dem Schutzgebiet des Seebeckens adäquatere Wegvarianten auszuarbeiten seien. Anzustreben sei eine Lösung, die die geschützte Bucht im Seebecken landseitig umgehe .

E. 5.5

Die Beschwerdegegnerin erachtet das Gutachten der NHK weder in natur- noch in heimat-schutzrechtlicher Hinsicht als überzeugend. Selbst wenn der Steg aus Gründen des Vogelschutzes verdichtet werden müsste, ändere dies nichts an seiner schlanken und licht-durchlässigen Erscheinung. Das Landschaftsbild werde – vom See her betrachtet – nicht etwa durch das Strandbad Wollishofen geprägt. Prägende Wirkung hätten vielmehr der Bootshafen, die Überbauung auf dem Areal der ehemaligen Waschanstalt mit Hochkamin und die Hangkante hinter der Seestrasse mit den Häusern an der Zellerstrasse. Der Steg beeinträchtige dieses Bild nicht, zumal Stege seit jeher zum Seelandschaftsbild gehörten. Sodann verlaufe der Steg in deutlicher Distanz zum Ufer und tangiere den Umgebungs-schutz des Strandbads nicht; der situative Schutzwert des Strandbads werde höchstens ge-ringfügig beeinträchtigt. Vom Ufer her betrachtet trete der Steg kaum in Erscheinung; ins-besondere werde die Sicht von der Badeanstalt auf den See, die bereits heute beschränkt sei, durch den Steg nicht beeinträchtigt.

E. 5.6

Das Bundesgericht hielt zum Stellenwert des Gutachtens der NHK Folgendes fest: Die Einholung des Gutachtens sei zwar fakultativ, da das Stegprojekt kein überkommunales Schutzobjekt im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. a PBG betreffe . Auch einer fakultativen

Stellungnahme der NHK könne allerdings besonderes Gewicht zukommen, da es sich um eine unabhängige kantonale Sachverständigenkommission handle (BGr, 7. September 2012, 1C_86/2012, E. 3.4.1 und 3.4.2).

E. 5.7

In naturschutzrechtlicher Hinsicht ist mit der NHK davon auszugehen, dass das Stegprojekt sämtlichen Störfaktoren in Form von Auflagen Rechnung trägt: · Der illegalen Müllentsorgung im See kann mit der Anbringung von Abfalleimern an den Enden des Stegs genügend entgegengewirkt werden (E. 3.4). · Der Steg enthält keine Ein- und Ausstiegshilfen für Badende und führt deshalb nicht zu regelmässigem Badebetrieb. · Der Beschattung von Wasserpflanzen wurde mit hinreichenden Ersatzmassnahmen begegnet (vgl. E. 4). · Das Projekt erweist sich aus Sicht der Archäologie als vertretbar, zumal der Stegbau keine archäologischen Kulturschichten tangiert. · Im Gutachten von Orniplan vom Dezember 2007 werden die durch Stegbegehungen verursachten Störungen für Wasservögel als gering eingeschätzt und es wurde festgehalten, dass die noch nicht eindeutig einschätzbare Vogelkollisionsgefahr mittels baulicher Massnahmen (besser sichtbare Seilnetzgeländer) reduziert werden kann; an der Sitzung von Fachleuten vom 4. April 2008, an der auch Orniplan vertreten war, wurde das für das Steggeländer in Aussicht gestellte Seilnetz als für Wasservögel kaum problematisch beurteilt. Die Summe der Störfaktoren bestärken die NHK zwar in ihrer Auffassung, dass das Stegprojekt abzulehnen sei. Doch die NHK legt im Gutachten nicht dar und es ist auch nicht ersichtlich, dass die Störfaktoren, denen auf bestmögliche Weise begegnet wurde, stark ins Gewicht fallen könnten. Berücksichtigt man zudem, dass das Stegprojekt unter Einbezug der kantonalen Fachstelle für Naturschutz ausgearbeitet wurde und dass die beigezogenen Fachpersonen den Seesteg in naturschutzrechtlicher Hinsicht als vertretbar erachten, so erscheint es insgesamt gerechtfertigt, von relativ geringfügigen Beeinträchtigungen der Naturschutzinteressen auszugehen.

E. 5.8

Was die Funktionalität der Bootshäuser betrifft, stellen weder die NHK noch die Beschwerdeführenden substantiiert infrage, dass bereits heute nur Schiffe mit weniger als einem Meter Tiefgang zu den Bootshäusern gelangen können und dass die Bootshäuser nach der Stegrealisierung weiterhin mit bis zu zwei Meter hohen Schiffen erreichbar sein werden. Inwiefern die geschützten Bootshäuser ihre Funktion verlieren sollten, ist unter diesen Umständen – entgegen der nicht näher begründeten Auffassung der NHK – nicht einzusehen. Ferner erscheint glaubhaft, dass die Bootshäuser (sowie die Ufermauern und die Badeanstalt) auch nach der Stegrealisierung mit Booten oder vom Land aus unterhalten werden können und dass das Seegras in der Bucht weiterhin geschnitten werden kann; die Beschwerdegegnerin stützt ihre diesbezüglichen Angaben zulässigerweise auf Fachwissen.

E. 5.9

Mit der NHK ist davon auszugehen, dass der geplante Seesteg einen Eingriff in das Orts- und Landschaftsbild des kommunalen Landschaftsschutzobjekts "Unteres Seebecken" darstellt und dass es – entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin – grundsätzlich nicht im Interesse der Raumplanung steht, die Seefläche weiter zu überstellen (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG; § 18 lit. i PBG). Zu hinterfragen ist indessen der Schluss der Gutachterin, dass der Steg eine massive Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbilds bewirke. Zum einen befürchtet die NHK zu Unrecht eine Einbusse der Funktionalität der Bootshäuser (E.

5.8). Zum anderen enthält das Gutachten keine Begründung für den Schluss, weshalb der geplante Seesteg trotz seiner Filigranität als Baukörper wirke, eine Hafensituation simuliere, die die Bucht vom unteren Seebecken abtrenne und den situativen Wert des Strandbads Wollishofen mindere. Sodann ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin ihre Sichtweise, wonach der Seesteg das kommunal geschützte Orts- und Landschaftsbild kaum beeinträchtigt, ausführlich und auf sachliche Weise begründet hat (vgl. vorn, E. 5.5). In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der Beschwerdeführerin als betroffenem Gemeinwesen ein erheblicher Ermessensspielraum zusteht bei der Beurteilung von Fragen, die lokale Schutzinteressen betreffen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 85). Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als die Begutachtung durch die NHK mangels überkommener Schutzinteressen nicht zwingend erforderlich war (vgl. E. 5.4). Hinzu kommt schliesslich, dass eine andere über Fachwissen verfügende Behörde – das BAFU – gestützt auf die Planungsunterlagen zum gleichen Schluss kam wie die Beschwerdeführerin, nämlich dass das Projekt die Anforderungen an die Schonung des Landschafts- und Ortsbildes erfülle, da der Steg in einer schlanken und filigranen Art errichtet werde und sich gut in die Umgebung einpasse. Unter Berücksichtigung der bei den Akten liegenden Visualisierung des Stegprojekts sowie der Stellungnahme des BAFU kann die Einschätzung der Beschwerdeführerin nicht als ermessensfehlerhaft bezeichnet werden. Auch wenn der Stellungnahme der NHK als unabhängige kantonale Sachverständigenkommission besonderes Gewicht zukommen kann (E. 5.4), ist unter diesen Umständen davon auszugehen, dass der geplante Seesteg das Orts- und Landschaftsbild nicht massiv, sondern lediglich relativ geringfügig beeinträchtigt. Angesichts der Filigranität des Stegs und seiner deutlichen Distanz zum Ufer durfte die Vorinstanz ferner auch davon ausgehen, dass eine Reduktion der Steghöhe (verbunden mit dem Einbau eines Schiffdurchlasses) nicht zu einem merklich milderem Eingriff in natur- und heimatenschutzrechtliche Interessen führen würde, sodass der entsprechende Eventualantrag der Beschwerdeführerin abzuweisen ist.

E. 5.10

Soweit die NHK in ihrem Gutachten festhält, dass einfachere und dem Schutzgebiet des Seebeckens adäquatere Wegvarianten auszuarbeiten seien bzw. dass eine Lösung anzustreben sei, die die geschützte Bucht im Seebecken landseitig umgibt, ist Folgendes festzuhalten: Zum einen präzisiert die NHK nicht, was sie unter einer "landseitigen Umgehung" der Bucht versteht; sie umschreibt weder konkrete Lösungsansätze noch deren Auswirkungen in natur- und heimatenschutzrechtlicher Hinsicht. Zum anderen beruht die Auffassung der NHK einzig auf einer natur- und heimatenschutzrechtlichen Betrachtungsweise. Für die rechtlich massgebende Beurteilung der Zulässigkeit des geplanten Stegs ist indessen eine umfassende Abwägung sämtlicher schutzwürdiger Interessen erforderlich (vgl. E. 6).

E. 6.1

Die Beschwerdeführerinnen machen schliesslich geltend, dass die Behörden hätten das öffentliche Interesse an der Errichtung des geplanten Stegs überbewertet und den entgegenstehenden Interessen zu geringes Gewicht beigemessen. Es bestehe zwar ein öffentliches Interesse an der Verwirklichung eines durchgehenden Seeuferwegs auf dem Gebiet der Stadt Zürich. Doch dieser Seeuferweg sei bereits heute realisiert. Dass der Weg auf einer Distanz von 200 m auf dem Trottoir der Seestrasse entlang verlaufe, sei unerheblich, zumal der geplante Steg ebenfalls nicht unmittelbar entlang dem Seeufer (sondern quer über die Bucht) führen würde.

E. 6.2

Zur Begründung ihres Standpunkts berufen sich die Beschwerdeführenden unter anderem auf einen Rekursentscheid vom 17. November 1993. Darin hatte der Regierungsrat die Zulässigkeit eines unmittelbar dem Ufer entlang verlaufenden Stegs zu beurteilen. Der Regierungsrat erwog, der betroffene Seeuferabschnitt sei für die natürliche Verlaichung einheimischer Fischarten besonders geeignet, und zwar aufgrund der artenreichen Wasserflora sowie wegen der flachwasserspezifischen Temperaturverhältnisse und der fehlenden Verschlammung. Fischereibiologisch könne der betroffene Uferabschnitt für den Zürichsee als selten günstiger Lebensraum für einheimische Fischarten bezeichnet werden; im unteren Seeabschnitt sei der Lebensraum sogar einzigartig und damit besonders schützenswert. Der Einbau eines 150 bis 200 Meter langen Seestegs in der Flachwasserzone störe den Lebensraum der flachwasserliebenden Fischarten und beeinträchtige das Laichen der störungsempfindlichen Fische. Am Bau des Seeuferwegs bestehe zwar unbestrittenerweise ein öffentliches Interesse; gerade für die Bewohner städtischer Gebiete sei der Zugang zur Natur von hohem Erholungswert und von grosser Bedeutung. Ferner werde die Erholungs- und Erlebnisqualität des Seeuferwegs auf dem Gebiet der Stadt Zürich etwas beeinträchtigt, wenn der Weg auf einer Distanz von 200 Metern dem Trottoir der Seestrasse statt dem Seeufer entlang führe. Diese Beeinträchtigung sei aber gesamthaft gesehen nicht so schwerwiegend, dass deswegen ein Lebensraum mit nachgewiesener Naturverlaichung einheimischer Fischarten nachhaltig gefährdet werden dürfe. Die Abwägung der Gesamtinteressenlage führe bei diesen Voraussetzungen dazu, den Schutz des Lebensraums der einheimischen Fische höher zu werten als das öffentliche Interesse am Bau des geplanten Stegs.

E. 6.3

Aus dem soeben dargelegten Rekursentscheid von 1993 lässt sich entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden nicht ableiten, dass an der Realisierung des vorliegend geplanten, in deutlicher Distanz zum Ufer verlaufenden Stegs kein hinreichendes öffentliches Interesse besteht, denn gegen das vorliegende Projekt sprechen – dank der gegenüber 1993 geänderten Routenführung – gerade keine fischereibiologischen Gründe. Zur Beurteilung der Zulässigkeit des geplanten Stegs muss demnach eine neue Interessenabwägung vorgenommen werden.

E. 6.4

Ausdruck des öffentlichen Interesses an der Errichtung eines Seestegs ist zum einen das Wasserwirtschaftsgesetz, das die Schaffung neuer Erholungsräume und die Erleichterung des öffentlichen Zugangs zu den Gewässern als öffentliche Interessen erwähnt (§ 2 lit. e und g WWG). Zum anderen schreibt das Bau- und Planungsrecht den Gemeinwesen vor, den öffentlichen Zugang und die Begehung von See- und Flussufern zu erleichtern (Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG; § 18 lit. i PBG). Sodann sieht der kantonale Richtplan entlang des Zürichsees einen durchgehenden Seeuferweg vor. Das öffentliche Interesse am Bau des geplanten Stegs kommt im Übrigen auch darin zum Ausdruck, dass der Gemeinderat der Stadt Zürich am 2. Oktober 2008 mit 76:46 Stimmen einen Objektkredit von 4,73 Mio. Franken für dieses Bauvorhaben bewilligt hat. Das Verwaltungsgericht hat im Entscheid vom 24. Juni 2009, der eine Stimmrechtsbeschwerde gegen den Projektkredit betraf, festgehalten, dass ein öffentliches Interesse an einem durchgehenden Seeuferweg immer noch bestehe, und dass die früheren, einen Ufersteg betreffenden Hindernisgründe dem heutigen Seestegprojekt nicht entgegenstünden (VGr, 24. Juni 2009, VB.2009.00081, E. 5).

E. 6.5

Vor dem Hintergrund des Gesetzes, der Richtplanung, der Objektkreditbewilligung und der Rechtsprechung (E. 6.4) ist davon auszugehen, dass ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Verwirklichung eines durchgehenden Seeuferwegs besteht. Dabei kann nur ein gewässernaher Weg dem Gesetzeszweck – der Erleichterung des öffentlichen Zugangs zu Gewässern und der Schaffung neuer Erholungsräume – gerecht werden. Das Interesse an der Realisierung des geplanten Seestegs, der diesen Zielen klarerweise dient, ist deshalb wesentlich höher einzustufen als die Beibehaltung der heutigen gewässerfernen Route, die auf einem Abschnitt von 200 Metern auf dem Gehsteig der vielbefahrenen, 40 Meter vom Ufer entfernten Seestrasse verläuft. Dem erheblichen öffentlichen Interesse am Bau eines Seestegs stehen Interessen des Natur-, Ortsbild- und Landschaftsbildschutzes gegenüber, die indessen relativ leicht zu gewichten sind (vgl. E. 5.7 und 5.9). Ebenfalls bloss geringes Gewicht kommt den Eigentums- und Immissionsschutzinteressen der privaten Grundeigentümer zu, deren Grundstücke sich in deutlicher Distanz (60 bis 100 Meter) zum Seesteg befinden (vgl. E. 3). Die heutige Routenführung entlang der Seestrasse erscheint zwar in natur- und heimatschutz- sowie eigentumsrechtlicher Hinsicht vorteilhafter als der geplante Seesteg, ist jedoch mit dem gewichtigen Nachteil verbunden, dass das primär angestrebte Ziel, den Gewässerzugang zu erleichtern und neuen Erholungsraum zu schaffen, auf einem längeren Abschnitt des Seeuferwegs nicht erreicht werden kann. Wenn die Behörden unter diesen Umständen zum Schluss kamen, dass das öffentliche Interesse an der Realisierung des geplanten Seestegs gegenüber der Beibehaltung der heutigen Route überwiege, ist dies im Rahmen des auf Rechtskontrolle beschränkten Beurteilungsspielraums des Verwaltungsgerichts nicht zu beanstanden. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass auf der linken Seeuferseite wenige weitere Abschnitte existieren, die (noch) nicht durch einen Uferweg erschlossen sind oder die für die Allgemeinheit nicht jederzeit oder nur gegen Gebühr zugänglich sind.

E. 6.6

Zu prüfen bleibt, ob eine andere gewässernahe Routenführung des Seeuferwegs mit geringfügigeren Beeinträchtigungen schutzwürdiger Interessen verbunden wäre als das vorliegende Projekt. Die Frage ist zu verneinen: Ein Seesteg, der unmittelbar entlang dem Seeufer verläuft, kommt aus fischereibiologischen Gründen nicht infrage (vgl. E. 6.2). Ein landseitiger Weg in unmittelbarer Ufernähe wiese zwar in Bezug auf einzelne Aspekte Vorteile auf (Kollisionsrisiko für Wasservögel, Beschattung von Wasserpflanzen, Besetzung des Seespiegels, Beeinträchtigung des situativen Werts des Strandbads Wollishofen, Schaffung einer Hafensituation sowie Trennung der Bucht vom unteren Seebecken). Doch zum einen betreffen diese Aspekte natur- und heimatschutzrechtliche Interessen, die mit dem vorliegend strittigen Projekt nur relativ geringfügig beeinträchtigt werden (vgl. E. 5.7 und 5.9). Zum anderen würde eine landseitige Routenführung dem Gesetzesziel, Gewässerzugang und Erholungsraum zu schaffen, nur teilweise gerecht, weil der Weg hinter der Badeanstalt Wollishofen, die einen Anteil von 35 Prozent der Bucht umfasst, verlaufen müsste. Sodann würden die Eigentums- und Immissionsschutzinteressen der privaten Villenbesitzer, durch deren Grundstücke der Weg führen würde, massiv beeinträchtigt. Hinzu kommt schliesslich, dass die Route durch denkmalgeschützte Gärten sowie entlang der ebenfalls geschützten Bootshäuser, Ufermauern und Villen führen und damit Interessen des Denkmalschutzes beeinträchtigen würde (vgl. E. 5.2). Im Übrigen kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die mit einer solchen Routenführung verbundene Schaffung

eines Zugangs der Öffentlichkeit zum geschützten Flachufer negativ auf das Laichen der störungsempfindlichen Fische auswirken würde (vgl. E. 6.2). Unter Berücksichtigung all dieser Umstände kann insgesamt nicht gesagt werden, dass ein unmittelbar dem Seeufer entlang verlaufender Weg mit geringfügigeren Beeinträchtigungen schutzwürdiger Interessen verbunden wäre als der vorliegend umstrittene Seesteg.

E. 6.7

Die im Rahmen von § 14 StrG, Art. 24 RPG sowie §§ 18 Abs. 2 und 43 Abs. 1 WWG vorgenommene vorinstanzliche Interessenabwägung ist somit nicht zu beanstanden.

E. 7.1

Eventualiter beantragen die Beschwerdeführenden, auf die beidseits des Stegs geplanten Anpassungs- und Neugestaltungsarbeiten sei zu verzichten. Im Bereich, wo der Steg an das Ufer grenze, seien keine Umgestaltungen vorzunehmen; insbesondere dürfe keine „Begegnungszone“ in Form von chaussierten Plätzen eingerichtet werden, und die bestehenden Pappeln seien nicht durch neue Bäume zu ersetzen.

E. 7.2

Die Beschwerdegegnerin macht demgegenüber geltend, dass die bestehenden Bäume beim Hafen und bei der Roten Fabrik angesichts ihrer geringen Vitalität und Standsicherheit nicht als besonders erhaltenswert bzw. wertvoll im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. f PBG eingestuft worden seien, dass die geplanten markanten Säulenpappeln eine Verbindung zum bereits bestehenden Abschnitt des Seeuferwegs herstellten und die Stegköpfe markierten, dass die neuen Pappeln mit der Zeit als neues Wahrzeichen bei der Roten Fabrik wahrgenommen würden, dass sie als Schattenspendler dienten und dass sie die Seebucht optisch begrenzten. Was die Chaussierung der an den Steg grenzenden Flächen betreffe, dienten diese der Aufwertung und führten nicht zu Mehrlärm, zumal nicht geplant sei, an diesen Standorten Bewilligungen für Veranstaltungen zu erteilen.

E. 7.3

Die Ausführungen der Beschwerdegegnerin, die sich weitgehend auf Fachwissen stützt, überzeugen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die im Stegbauprojekt vorgesehenen Anpassungs- und Neugestaltungsarbeiten das Landschaftsbild auf unzulässige Weise beeinträchtigen sollten. Angesichts des beachtlichen Beurteilungsspielraums der Vorinstanzen sowie der auf Rechtskontrolle beschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts kann dem Eventualantrag der Beschwerdeführenden nicht gefolgt werden.

E. 8

Zusammenfassend erweisen sich die Einwendungen der Beschwerdeführenden als unbegründet. Somit ist die Beschwerde abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Kosten für das Verfahren sowie für die Erstellung des Gutachtens der NHK den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Von einer Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin ist abzusehen, da die Beantwortung von Rechtsmitteln zu ihren angestammten amtlichen Aufgaben gehört (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19).

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