

100.2014.214U
DAM/COZ/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 22. Juli 2015

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum und Häberli
Gerichtsschreiberin Conrad

Quartierleist Halden-Eichholz
Verein
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde Muri
handelnd durch den Gemeinderat, Thunstrasse 74, 3074 Muri b. Bern
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdegegnerin

und

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
Reiterstrasse 11, 3011 Bern

betreffend Baubewilligung für einen Radweg (Entscheid der Bau-,
Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 25. Juni 2014;
RA Nr. 110/2013/386)



Sachverhalt:

A.

Die Einwohnergemeinde (EG) Muri stellte am 12. Dezember 2012 ein Baugesuch für die Verbreiterung des bestehenden Fusswegs zwischen dem Haldenweg und dem Uferweg an der Aare bei der Auguetbrücke. Das Projekt besteht aus einem Radweg von rund 175 m Länge zur Ergänzung des Velonetzes auf den gemeindeeigenen Parzellen Muri Gbbl. Nrn. ... und ..., die in der Landwirtschaftszone liegen und zu verschiedenen eidgenössischen und kantonalen Schutzgebieten bzw. -objekten gehören. Gegen das Vorhaben erhob nebst anderen der Verein Quartierleist Halden-Eichholz am 18. Februar 2013 Einsprache. In der Folge holte das Regierungsstatthalteramt (RSA) Bern-Mittelland als Leitbehörde im koordinierten Verfahren mehrere Amts- und Fachberichte ein. Mit Gesamtentscheid vom 18. September 2013 bewilligte es das Projekt mit Auflagen.

B.

Dagegen erhob der Verein Quartierleist Halden-Eichholz am 17. Oktober 2013 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE). Nach Durchführung eines Augenscheins mit Instruktionsverhandlung wies die BVE das Rechtsmittel am 25. Juni 2014 ab.

C.

Gegen diesen Entscheid hat der Verein Quartierleist Halden-Eichholz am 22. Juli 2014 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit den folgenden Rechtsbegehren erhoben:

- «1. Der Entscheid der Vorinstanz vom 25.6.2014 sei aufzuheben.
2. Dem Baugesuch der Beschwerdegegnerin [EG Muri] vom 12.12.2012 betreffend Verbreiterung des bestehenden Fussweges vom Haldenweg bis zur Auguetbrücke mit einem Radweg zwecks Ergänzung des regionalen Velonetzes sei in Aufhebung des Ge-

sambauentscheids vom 18.9.2013 sowie der damit einhergehenden Ausnahmegewilligungen der Bauabschlag zu erteilen.

3. Es seien dem Beschwerdeführer im vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren sowie im vorinstanzlichen Baubeschwerdeverfahren keine Verfahrenskosten aufzuerlegen.
4. Es sei dem Beschwerdeführer für das vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren sowie für das vorinstanzliche Baubeschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.

alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge»

Die EG Muri beantragt mit Beschwerdeantwort vom 27. August 2014, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die BVE schliesst mit Vernehmlassung vom 7. August 2014 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde. Die Verfahrensbeteiligten haben in der Folge nochmals zur Sache Stellung genommen und an ihren Rechtsbegehren festgehalten.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig.

1.2 Der Beschwerdeführer ist als Verein im Sinn von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) organisiert. Als juristische Person ist er damit partei- und prozessfähig. Nach Art. 79 Abs. 1 VRPG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a; sog. formelle Beschwer), durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung oder des Entscheids hat (Bst. c; sog. materielle Beschwer).

Nach der Rechtsprechung können partei- und prozessfähige Verbände in eigenem Namen Beschwerde führen, wenn eine Verfügung die Mehrzahl oder wenigstens eine grosse Anzahl der Verbandsmitglieder betrifft, diese selber Parteirechte ausüben könnten und wenn der Verband überdies nach seinen Statuten zur Wahrung der betroffenen Interessen seiner Mitglieder befugt ist (sog. egoistische Verbandsbeschwerde; BGE 136 II 539 E. 1.1; BVR 1997 S. 565 E. 3; VGE 2014/43 vom 21.5.2015, E. 2.3 [zur Publ. bestimmt]; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 79 N. 4 i.V.m. Art. 65 N. 15; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 167 f.). Private Organisationen sind sodann nach Art. 79 Abs. 2 VRPG zur Beschwerde befugt, wenn sie durch Gesetz oder Dekret dazu ermächtigt sind (sog. ideelle Verbandsbeschwerde; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 79 N. 6, Art. 65 N. 21 ff.; Markus Müller, a.a.O., S. 172 f.).

1.3 Der Beschwerdeführer ist mit seinen Anträgen im vorinstanzlichen Verfahren nicht durchgedrungen und damit formell beschwert. Es fragt sich, ob er die weiteren Voraussetzungen erfüllt, um egoistische oder ideelle Verbandsbeschwerde zu führen. Die Gemeinde stellt dies in Abrede und beantragt daher, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten (vorne Bst. C).

1.4 Die BVE hat den Beschwerdeführer in der Form der egoistischen Verbandsbeschwerde zum Verfahren zugelassen. Sie hat erwogen, dass eine Mehrzahl der Vereinsmitglieder vom Bauvorhaben betroffen sei, da viele Mitglieder an der Zufahrtsstrasse zum projektierten Radweg wohnten. Zudem seien die Quartierbewohnerinnen und Quartierbewohner durch die voraussichtliche Zunahme des Veloverkehrs betroffen. Weil auch die Statuten die Wahrung der Interessen der Mitglieder vorsähen, seien die Voraussetzungen für die egoistische Verbandsbeschwerde erfüllt (angefochtener Entscheid, E. 1d S. 7 f.). – Vom Bauvorhaben dürfte eine Mehrzahl oder zumindest eine hinreichend grosse Anzahl der Vereinsmitglieder persönlich betroffen sein, jedenfalls wenn zu den direkt am Haldenweg wohnenden Personen diejenigen hinzugezählt werden, die den Haldenweg regelmässig benützen (Replik, S. 7 f., sowie Planausschnitt [Vorakten BVE, pag. 133]; vgl. auch VGE 2014/43 vom 21.5.2015, E. 2.4 [zur Publ. bestimmt]). Vorausgesetzt ist allerdings, dass die Mitglieder durch das Bauvorhaben

unmittelbar in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen, mithin materiell beschwert sind (vorne E. 1.2; vgl. auch Art. 40 Abs. 5 und 2 i.V.m. Art. 35 Abs. 2 Bst. a des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). In diesem Zusammenhang ist nicht allein die räumliche Distanz massgebend, sondern sind die nachteiligen Auswirkungen eines Bauvorhabens ausschlaggebend. Die Betroffenheit muss eine gewisse beachtenswerte Intensität erreichen, so dass von der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils gesprochen werden kann (vgl. etwa BGE 139 II 279 E. 2.2, 137 II 30 E. 2.2.2 f.; BVR 2013 S. 343 E. 4.1, 2011 S. 498 E. 2.3 f.; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 4./3. Aufl. 2013/2010, Art. 35-35c N. 16 mit weiteren Hinweisen). Blosser Quartierzugehörigkeit genügt nicht (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 35-35c N. 17 Bst. b mit Hinweisen). Wird eine besondere Betroffenheit durch ein Mehrverkehrsaufkommen geltend gemacht, so müssen die dabei entstehenden Immissionen (z.B. Lärm, Staub, Erschütterungen) deutlich wahrnehmbar sein (vgl. BGE 140 II 214 E. 2.3; BVR 2013 S. 343 E. 4.2). Ob der mit dem projektierten Radweg verbundene (Mehr-)Verkehr eine hinreichende Betroffenheit in diesem Sinn begründet, ist zu bezweifeln. Die Frage kann jedoch mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen offenbleiben.

1.5 Der Beschwerdeführer bezweckt «die Wahrung und Förderung der Interessen des Wohngebietes Halden und Haldenau» (Art. 2 der Statuten vom 27.11.1973; Vorakten RSA, pag. 117) bzw. «die Wahrung der Quartierinteressen (Sicherheit, Ruhe, Wohnqualität) gegenüber Behörden und Dritten» (Art. 2 Bst. a der Statuten vom 16.8.2008; Vorakten RSA, pag. 119). Er macht vor Verwaltungsgericht wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren geltend, der vorgesehene Radweg verstosse gegen den Biotopschutz, verursache Lärmimmissionen, beeinträchtige die Verkehrssicherheit und halte den Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet nicht ein. Da der Beschwerdeführer nicht gesamtschweizerisch tätig ist, ergibt sich seine Legitimation nicht aus Art. 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) und Art. 55 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01). Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG;

SR 700) kennt kein besonderes Beschwerderecht für Organisationen (vgl. Art. 34 RPG). Zu prüfen ist deshalb, ob der Beschwerdeführer seine Rechtsmittelbefugnis aus dem kantonalen Recht herleiten kann.

1.6 Der Beschwerdeführer ist eine juristische Person und verfolgt rein ideelle Zwecke, weshalb er gemäss dem Baugesetz grundsätzlich beschwerdeberechtigt ist (Art. 79 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 40a Abs. 1 und Art. 35a Abs. 1 BauG). Private Organisationen können nur Rügen erheben in Rechtsbereichen, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden (Art. 35c Abs. 3 BauG). Die Rechtsbereiche müssen zudem Anliegen der Baugesetzgebung im weitesten Sinn (inkl. Umweltschutzgesetzgebung) betreffen. Erfasst werden alle wenigstens in den Grundzügen materiell geregelten Sachbereiche. Gleichgültig ist, ob das Anliegen der Baugesetzgebung durch eidgenössische, kantonale oder kommunale Vorschriften geregelt ist (BVR 2014 S. 451 E. 1.2.3; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 35-35c N. 24 mit weiteren Hinweisen). – Da die Statuten vom 16. August 2008 noch nicht seit zehn Jahren in Kraft sind, bleibt der statutarische Zweck von 1973 relevant (vgl. BVR 2014 S. 451 E. 1.2 mit Bemerkungen von Peter Ludwig, S. 477). Der Vereinszweck hat sich nicht geändert; die Umschreibung in den Statuten von 2008 ist lediglich eine Konkretisierung des statutarischen Zwecks von 1973 (vgl. auch Einsprache des Beschwerdeführers vom 18.2.2013; Vorakten RSA, pag. 136). Damit ist das Erfordernis der über zehnjährigen Zweckverfolgung erfüllt. Die Verkehrssicherheit betrifft Anliegen der Baugesetzgebung (Art. 21 Abs. 1 BauG). Das Gleiche gilt für die bundesrechtlich geregelten Rechtsbereiche Biotopschutz, Lärmschutz und Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet (vgl. auch Art. 54 Abs. 2 Bst. a und f sowie Art. 81 BauG).

1.7 Die BVE hat indes erwogen, die Anliegen der Naturschutzgesetzgebung, die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet sowie die Sicherheit bildeten nicht Gegenstand des Vereinszwecks, soweit sich der Radweg ausserhalb des Quartiers befinde (angefochtener Entscheid, E. 1c S. 7). – Damit stellt sich einerseits die Frage, ob die vorgebrachten Rügen vom statutarischen Zweck erfasst sind. Andererseits ist in räumlicher Hinsicht zu

klären, ob der Tätigkeitsbereich des Beschwerdeführers auf den Siedlungsbereich des Quartiers begrenzt ist oder das umliegende Gebiet miterfasst.

1.7.1 Der Beschwerdeführer setzt sich für die Interessen des Wohngebiets bzw. für die Quartierinteressen – Sicherheit, Ruhe, Wohnqualität – ein (vorne E. 1.5). Der Vereinszweck ist damit allgemein umschrieben, was praxismässig genügt (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 35-35c N. 24b mit Hinweis auf BVR 1997 S. 97 E. 4b). Er ist folglich weit zu verstehen. Anliegen der Verkehrssicherheit, der Natur und Umwelt fallen unter die Interessen des Wohngebiets bzw. des Quartiers, tragen sie doch zu einem sicheren und qualitativ hochwertigen Wohnen bei. Auch an der Trennung des Bau- und Nichtbaugebiets besteht ein solches Interesse; dieser Grundsatz findet unter anderem auf die Quartierplanung und -bebauung Anwendung, bei der das ideelle Verbandsbeschwerderecht von Quartierleuten in der Regel anerkannt wird (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 35-35c N. 25). Die geltend gemachten Rügen sind somit vom Vereinszweck erfasst.

1.7.2 In räumlicher Hinsicht kann der statutarische Begriff «Quartier» nicht derart eng verstanden werden, dass damit nur der Siedlungsbereich erfasst wird. Auch aus den Statuten ergibt sich keine solche Einschränkung: Zwar sind die Kriterien Sicherheit, Ruhe und Wohnqualität in erster Linie innerhalb der Siedlung bedeutsam. Sie werden allerdings wesentlich durch die Siedlungsumgebung beeinflusst. Dies trifft hier sowohl auf die unmittelbar an die Quartiersiedlung angrenzenden Schutzgebiete zu als auch auf den Radweg. Dieser führt die Velofahrerinnen und Velofahrer von der Auguetbrücke hangaufwärts in den Haldenweg, der das Quartier durchquert, dessen Interessen der Beschwerdeführer statutengemäss wahrt (vgl. Kartenausschnitt; Vorakten RSA, pag. 25). Ein Interesse des Quartiers bzw. Wohngebiets an der unmittelbaren Siedlungsumgebung mit dem projektierten Radweg ist deshalb entgegen der Auffassung der Vorinstanz zu bejahen.

1.8 Nach dem Gesagten ist der Beschwerdeführer zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde in der Form der ideellen Verbandsbeschwerde mit allen erhobenen Rügen zuzulassen (Art. 79 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 40a Abs. 1 und 35a Abs. 1 BauG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (vgl. auch hinten E. 3.2).

1.9 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

2.1 Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, das Vorhaben habe nicht im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens mit zahlreichen Ausnahmen beurteilt werden dürfen. Es bedürfe vielmehr einer planungsrechtlichen Grundlage, weil die Fragen, ob eine Veloverkehrsnetzlücke bestehe und wo sie gegebenenfalls geschlossen werden müsse, auf planerischer Ebene zu lösen seien (Beschwerde, S. 14 f.).

2.2 Der projektierte Radweg soll in der Landwirtschaftszone liegen (Art. 16 RPG). Er ist in dieser Zone unbestrittenermassen nicht zonenkonform (Art. 16a Abs. 1 RPG). Ein nicht zonenkonformes Bauvorhaben, das ein konkretes Projekt an einem bestimmten Ort ausserhalb der Bauzone betrifft, kann mittels einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 ff. RPG bewilligt werden oder bedarf eines Sondernutzungsplans (Überbauungsordnung; Art. 88 Abs. 1 Bst. b BauG). Ein Sondernutzungsplan, der den projektierten Radweg vorsehen würde, liegt nicht vor. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) hat für den Radweg eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG erteilt (Verfügung vom 29.4.2013; Vorakten RSA, pag. 184), die Teil des Gesamtentscheids des RSA bildet (Ziff. 4.2).

2.3 Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung dürfen für Bauten und Anlagen, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können, keine Ausnahmegewilligungen erteilt werden (BGE 133 II 181 E. 5.2.1). Zieht ein nicht zonenkonformes Bauvorhaben durch seine Ausmasse oder seine Natur bedeutende Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung nach sich, darf es erst nach Erlass oder Änderung eines Nutzungsplans bewilligt werden. Wann ein nicht zonenkonformes Vorhaben so gewichtig ist, dass es der Planungspflicht (Art. 2 RPG) untersteht, ergibt sich aus den Planungszielen und -grundsätzen (Art. 1 und 3 RPG), dem kantonalen Richtplan (Art. 6 ff. RPG) und der Bedeutung des

Projekts im Licht der im Raumplanungsgesetz und im kantonalen Recht festgelegten Verfahrensordnung (Art. 4 und 33 f. RPG). Die Art und die beanspruchte Nutzungsintensität des Gebiets sowie allenfalls entstehende Nutzungskonflikte können Hinweise auf das sachlich angemessene Instrument geben (BGE 124 II 252 E. 3; BGer 1C_7/2012 vom 11.6.2012, in ZBI 2013 S. 281 E. 2.3; BVR 2006 S. 224 E. 6.7; weiterführend Arnold Marti, Planungspflicht für grössere Vorhaben ausserhalb der Bauzonen – wegleitende Rechtsprechung des Bundesgerichts, in ZBI 2005 S. 353 ff.). Nicht erforderlich ist, dass ein Vorhaben alle Stufen des planerischen Stufenbaus – Sachplan bzw. Richtplan, Nutzungsplan, Baubewilligung – durchlaufen muss. Die zuständige Behörde entscheidet vielmehr im Einzelfall anhand der konkreten Aufgabe, welches das angemessene Instrument ist (vgl. Pierre Tschannen, in Kommentar RPG, 2010, Art. 2 N. 27 und 30; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 2 N. 13).

2.4 Nach Ansicht der Gemeinde hat der Radweg keine nennenswerten Auswirkungen auf Raum und Umwelt. Es sei deshalb nicht notwendig, für das Projekt zusätzliche planerische Grundlagen zu erlassen (Beschwerdeantwort, S. 6 f.). – Dieser Auffassung ist jedenfalls im Ergebnis zu folgen. Der 175 m lange Radweg, der nicht für den motorisierten Verkehr bestimmt ist, hat auf die bestehende Nutzungsordnung einschliesslich der betroffenen Schutzgebiete und -objekte nur beschränkte Auswirkungen. Selbst bei reger Nutzung sind die Auswirkungen bei Weitem nicht vergleichbar mit Projekten, die nach der Rechtsprechung der Planungspflicht unterliegen wie beispielsweise grössere Abbau- und Deponievorhaben (BGer 1C_7/2012 vom 11.6.2012, in ZBI 2013 S. 281 E. 2.4), bedeutende Sportanlagen (BGE 114 Ib 180 E. 3c [Pra 77/1988 Nr. 194]) oder mittlere bis grössere Schiessanlagen (BGE 133 II 181 E. 5.2.1, 119 Ib 439 E. 4). Der Radweg lässt sich auch nicht mit Anlagen vergleichen, die zwar weniger gross sind, jedoch aufgrund der Verkehrszunahme erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben und deshalb planungspflichtig sein können (vgl. BGE 129 II 63 E. 2.1 mit Hinweis [Pra 92/2003 Nr. 83]). Insbesondere wiegen die zwischen den Velofahrenden und den Fussgängerinnen und Fussgängern allenfalls entstehenden Nutzungskonflikte auf dem relativ kurzen Wegabschnitt nicht derart schwer, dass ihre Regelung der Mitwirkung der Bevölkerung bedürfte. Das Baubewilligungsverfahren erweist sich

somit als das sachlich angemessene Instrument zum Entscheid über das Vorhaben; eine Planung ist nicht erforderlich. Für die Neuanlage und den Ausbau von Fuss-, Geh- und Radwegen auf Gemeindestrassen lässt Art. 43 Abs. 2 des Strassengesetzes vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11) i.V.m. Art. 23 Bst. b der Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 (SV; BSG 732.111.1) die Baubewilligung denn auch grundsätzlich genügen (sog. kleine Strassenbauvorhaben).

2.5 Ob das Bauvorhaben am vorgesehenen Standort ausserhalb der Bauzone zulässig ist (Beschwerde, S. 13 ff.), ergibt sich aus dem Ergebnis einer gesamthaften Abwägung der in Frage stehenden Interessen (Art. 24 RPG). Dabei ist gewissermassen zweistufig vorzugehen: Soweit das positive Verfassungs- und Gesetzesrecht einzelne Aspekte der allgemeinen Interessenabwägung konkret regelt, sind Bauvorhaben im Bewilligungsverfahren vorweg nach diesen Sondernormen zu prüfen. Erst wenn sich zeigt, dass das Vorhaben nach diesen Bestimmungen nicht verhindert wird, ist die Abwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden privaten und öffentlichen Interessen koordiniert durchzuführen (BVR 2009 S. 87 E. 3.4 f., 2006 S. 385 E. 3.2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 81-83 N. 14 mit weiteren Hinweisen).

3.

3.1 Zwischen dem Haldenweg und dem Uferweg an der Aare (Auguetbrücke) verläuft heute ein Fussweg mit Mergel. Er hat eine Länge von ca. 175 m und soll um einen 1,5 m breiten Radweg mit Schwarzbelag auf rund 3 m verbreitert werden (vorne Bst. A; Vorakten RSA, pag. 6 und 42 bzw. 21 sowie Projektplan im Anhang). Das unterste Teilstück befindet sich auf einer Länge von rund 10-30 m im Auengebiet von nationaler Bedeutung Nr. 69 «Belper Giessen» (Art. 1 i.V.m. Anhang 1 der Verordnung vom 28. Oktober 1992 über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung [Auenverordnung; SR 451.31]; angefochtener Entscheid, E. 3b S. 12 f.). Nach Ansicht des Beschwerdeführers ist dieser Eingriff in das Auengebiet unzulässig, zumal die Nachteile des Eingriffs nicht mit aus-

reichenden Ersatzmassnahmen ausgeglichen würden (Beschwerde, S. 18 ff.).

3.2 Die Gemeinde scheint zu bezweifeln, ob der Beschwerdeführer seinen Einwand rechtzeitig erhoben hat (Beschwerdeantwort, S. 3). Gemäss Art. 40 Abs. 2 BauG sind Einsprecherinnen und Einsprecher im Rahmen ihrer Einsprachegründe zur Beschwerde befugt. Dabei genügt es praxisgemäss, dass der Themenbereich in der Einsprache angesprochen worden ist; die rechtliche Begründung kann in oberen Instanzen nachgeschoben oder geändert werden. Das Geltendmachen von nicht bereits in der Einsprache erhobenen Rügen bewirkt grundsätzlich eine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstands; der Rechtsmittelbehörde ist es in einem solchen Fall verwehrt, sich mit den neuen Beanstandungen auseinanderzusetzen. Die mit Art. 40 Abs. 2 BauG vorgesehene Beschränkung der Einsprachegründe kommt allerdings nicht zum Tragen, soweit die Anwendung von Bundesverwaltungsrecht zur Diskussion steht (BVR 2015 S. 15 E. 1.4; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 40-41 N. 9a).

3.3 Der Beschwerdeführer hat in seiner Einsprache vom 18. Februar 2013 auf den Naturschutz verwiesen, wenn auch im Zusammenhang mit einer Beleuchtungsanlage, mit der er früher oder später rechnet, falls das Projekt bewilligt wird (Vorakten RSA, pag. 129). Damit ist der Themenbereich des allgemeinen Biotopschutzes angesprochen worden, unter den auch der Auenschutz fällt. Ausserdem betrifft die Rüge Bundesverwaltungsrecht, weshalb die Beschränkung der Einsprachegründe von vornherein nicht zum Tragen kommt. Die BVE hat die Beschwerde in diesem Punkt daher richtigerweise materiell behandelt.

4.

4.1 Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist gemäss Art. 18 Abs. 1 NHG durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Besonders zu schützen sind Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für

Lebensgemeinschaften aufweisen (Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG). Der Bundesrat bezeichnet nach Anhören der Kantone die Biotop von nationaler Bedeutung; er bestimmt die Lage dieser Biotop und legt die Schutzziele fest (Art. 18a Abs. 1 NHG). Diese Regelungen finden sich in besonderen Verordnungen (Inventaren; Art. 16 Abs. 1 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz [NHV; SR 451.1]). Die Auenverordnung mit dem Bundesinventar der Auengebiete von nationaler Bedeutung (Aueninventar) stützt sich auf Art. 18a NHG (VGE 2012/463 vom 7.7.2014, in URP 2014 S. 668 E. 4.3). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers handelt es sich beim Aueninventar nicht um ein Bundesinventar im Sinn von Art. 5 NHG, wie das namentlich beim Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), beim Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) und beim Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) der Fall ist (vgl. BGer 1A.73/1A.75/1995 vom 28.4.2000, E. 2d; Jörg Leimbacher bzw. Karl Ludwig Fahrländer, in Kommentar NHG, 1997, Art. 5 N. 6 bzw. Art. 18a N. 6; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 32a und 35; unklar insoweit BVR 1997 S. 523 E. 2a).

4.2 Zu prüfen ist somit, ob das Vorhaben mit Art. 18 ff. NHG und der Auenverordnung vereinbar ist. Art. 6 NHG ist hier nicht anwendbar. Damit erübrigt es sich auch, näher auf die von der Gemeinde aufgeworfene Unterscheidung zwischen leichten und schweren Eingriffen in das Schutzobjekt einzugehen, welche im Rahmen von Art. 6 NHG nach der Rechtsprechung unterschiedlich zu beurteilen sind (vgl. dazu BGE 127 II 273 E. 4c; BVR 2009 S. 129 E. 7.4; Seitz/Zimmermann, Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz NHG: Bundesgerichtliche Rechtsprechung 1997-2007, in URP 2008 S. 103 ff., 128 f. und 132 ff.). Eine vergleichbare Abgrenzung wird bei Eingriffen in schutzwürdige Biotop nicht vorgenommen, auch wenn diese von nationaler Bedeutung sind (vgl. auch Nina Dajcar, Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, Diss. Zürich 2010, S. 128 ff. mit kritischen Bemerkungen zur Unterteilung der schutzzielrelevanten Beeinträchtigungen in leichte und schwere Eingriffe).

5.

5.1 Die Auengebiete von nationaler Bedeutung sollen gemäss Art. 4 Abs. 1 Auenverordnung ungeschmälert erhalten bleiben. Zum Schutzziel gehören insbesondere die Erhaltung und Förderung der auentypischen einheimischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer ökologischen Voraussetzungen (Bst. a), die Erhaltung und, soweit es sinnvoll und machbar ist, die Wiederherstellung der natürlichen Dynamik des Gewässer- und Geschiebehauhalts (Bst. b) sowie die Erhaltung der geomorphologischen Eigenart (Bst. c). Die Umschreibung der Objekte ist Gegenstand einer gesonderten Publikation (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang 2 Auenverordnung). Die Objektblätter halten fest, um welchen Objekttyp es sich handelt (Fließgewässer, Seeaue, Delta, Gletschervorfeld, alpine Schwemmebene); nähere Objektbeschreibungen oder individuelle Schutzziele enthalten sie nicht (Nina Dajcar, a.a.O., S. 90). Die Schutzziele wurden auch im Rahmen des kantonalen Naturschutzgebiets nicht konkreter gefasst; es gelten demnach die allgemeinen Ziele von Art. 4 Abs. 1 Auenverordnung. Ein Abweichen vom Schutzziel ist gemäss Art. 4 Abs. 2 Auenverordnung nur zulässig für unmittelbar standortgebundene Vorhaben, die dem Schutz des Menschen vor schädlichen Auswirkungen des Wassers oder einem andern überwiegenden öffentlichen Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung dienen; der Verursacher des Eingriffs ist zu bestmöglichen Schutz-, Wiederherstellungs- oder ansonst angemessenen Ersatzmassnahmen zu verpflichten.

5.2 Zu den einzelnen Schutzzielen ist hier Folgendes festzuhalten:

5.2.1 Die natürliche Dynamik des Gewässer- und Geschiebehauhalts soll, soweit es sinnvoll und machbar ist, wiederhergestellt werden (Art. 4 Abs. 1 Bst. b Auenverordnung). Unter der Federführung des Kantons haben mehrere Gemeinden den Wasserbauplan «Nachhaltiger Hochwasserschutz Aare Thun-Bern», Projekt «aarewasser», erarbeitet (einsehbar unter: <<http://www.bve.be.ch>>, Rubriken «Wasser», «Hochwasserschutz», «Wasserbauprojekte», Genehmigung zurzeit noch ausstehend, vgl. <<http://www.aarewasser.ch>>, Rubrik «Aktuell»). Die Hauptziele des Projekts sind nebst einem wirksamen und nachhaltigen Hochwasserschutz eine langfristig gesicherte Trinkwasserversorgung, eine ökologische Auf-

wertung des Aareraums und die Erhaltung der attraktiven Naherholungsgebiete (vgl. <<http://www.aarewasser.ch>>, Rubrik «Gesamtkonzept»). Für die EG Muri werden zwei Massnahmen diskutiert (Verbreiterungen Märchli-genau und Eifenau). Weitere Massnahmen sind im Rahmen des separaten kantonalen Wasserbauplans «Hochwasserschutz und Auenrevitalisierung Aare/Gürbemündung» mit Teilprojekten vorgesehen (vgl. <<http://www.aarewasser.ch>>, Rubrik «Massnahmen Gemeinden», «Muri»). Dieser Plan basiert auf demselben Konzept wie das Projekt «aarewasser»; er ist im August 2012 genehmigt worden (vgl. <<http://www.bve.be.ch>>, Rubriken «Wasser», «Hochwasserschutz», «Wasserbauprojekte»). Das Teilprojekt «Hochwasserschutz Muri» wurde in der Haldenau bereits im Winter 2012/2013 umgesetzt. Von der Auguetbrücke bis zur ersten Aareschlaufe der Wehrliau wurden alte Betonbuhnen entfernt und ein neues Nebengerinne erstellt, das für eine ökologisch wertvolle Gewässerlandschaft sorgt. Eine Reihe neu angelegter Teiche, welche Lebensraum für Amphibien bieten, ergänzen die Hochwasserschutzmassnahmen in der Haldenau. Der Uferweg ist weiterhin begehbar und das Ufer bleibt zugänglich (vgl. <<http://www.aarewasser.ch>>, Rubriken «Gürbemündung», «Hochwasserschutz Muri (Rechte Aareseite)» mit der Unterrubrik «Haldenau»). Im Gebiet des projektierten Radwegs sind keine Massnahmen vorgesehen, die im Zusammenhang mit der Wiederherstellung der natürlichen Dynamik des Gewässer- und Geschiebehaushalts stehen. Die BVE ist demnach zu Recht davon ausgegangen, dass dieses Schutzziel durch das Bauvorhaben nicht betroffen ist (angefochtener Entscheid, E. 3c, S. 13 f.).

5.2.2 Für das hier interessierende Auengebiet ist die Erhaltung der geomorphologischen Eigenart gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. c Auenverordnung nicht von Bedeutung. Dieses Schutzziel betrifft die im Jahr 2001 in das Bundesinventar aufgenommenen alpinen Auen (Gletschervorfelder und alpine Schwemmebenen ausserhalb von Gletschervorfeldern). Bei den betreffenden Lebensräumen sind neben den auentypischen Merkmalen auch geomorphologische Kriterien berücksichtigt worden, während in einer früheren Phase der Inventarisierung in erster Linie von der typischen Auenvegetation ausgegangen worden war (zum Ganzen Faktenblatt 8 «Alpine Auen» des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL; heute: Bundesamt für Umwelt, BAFU], und Faktenblatt 4 «Auen und Pufferzonen»

des BUWAL, einsehbar unter: <<http://www.bafu.admin.ch>>, Rubriken «Themen», «Auen», «Auendossier: Faktenblätter 2001-2008»).

5.2.3 Näher einzugehen ist hingegen auf die Frage, ob das streitige Vorhaben das Schutzziel der Erhaltung und Förderung der auentypischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer ökologischen Voraussetzungen gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a Auenverordnung beeinträchtigt.

5.3 Das Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern (LANAT) hat in seinem Amtsbericht vom 15. Februar 2013 festgehalten, dass durch den neuen Radweg unverbaute Fläche verloren gehe, weshalb Ersatzmassnahmen geleistet werden müssten. Das Fachamt hat dem Vorhaben unter der Auflage zugestimmt, dass eine 40 m lange Trockensteinmauer und 33 m Steinkörbe als Lebensraum für Reptilien sowie neue, ökologisch wertvolle Bäume vorgesehen werden (Vorakten RSA, pag. 157 [Rückseite]). Die BVE hat unter Verweis auf diese Massnahmen einen Eingriff in das Schutzziel gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a Auenverordnung verneint. Die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 Auenverordnung (Standortgebundenheit, überwiegendes öffentliches Interesse von nationaler Bedeutung) müssten daher nicht erfüllt sein (angefochtener Entscheid, E. 3c S. 13).

5.4 Nach dem Schutzkonzept von Art. 18 ff. NHG ist in einem ersten Schritt abzuklären, ob ein schutzwürdiges Biotop vorliegt (Art. 18 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} NHG). Ist dies der Fall, ist in einem zweiten Schritt zu beurteilen, ob sich eine Beeinträchtigung des Biotops durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen vermeiden lässt. Ist dies nicht der Fall, sind in einem dritten Schritt Schutz-, Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen anzuordnen (Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG; Art. 14 Abs. 6 und 7 NHV; Rausch/Marti/Griffel, Umweltrecht, 2004, S. 193 N. 580; Karin Sidi-Ali, La protection des biotopes en droit suisse, Diss. Lausanne 2008, S. 92). Dieses Konzept mit dem Erfordernis einer umfassenden Interessenabwägung für die Beurteilung der Zulässigkeit des Eingriffs gilt auch im Bereich der Auengebiete von nationaler Bedeutung, wobei Art. 18 NHG durch die Auenverordnung konkretisiert wird (vgl. Nina Dajcar, a.a.O., S. 125). Ist ein Eingriff mit den Schutzzielen im Sinn von Art. 4 Abs. 1 Auenverordnung nicht vereinbar, bedarf es gemäss Art. 4 Abs. 2 Auenverordnung neben der Standortgebundenheit überwiegender öffentlicher

Interessen von nationaler Bedeutung (vorne E. 5.1; Rausch/Marti/Griffel, a.a.O., S. 184 N. 556). Im Gegensatz zu Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG und Art. 14 Abs. 6 NHV, die für alle schutzwürdigen Biotope gelten (nationale, regionale und lokale Bedeutung), stellt die Auenverordnung damit für Auengebiete von nationaler Bedeutung weitergehende Anforderungen an die Interessenabwägung, indem die Eingriffsinteressen ebenfalls von nationaler Bedeutung sein müssen (vgl. Karl Ludwig Fahrländer, a.a.O., Art. 18a N. 51; Nina Dajcar, a.a.O., S. 134 f.). Erst wenn sich der Eingriff aufgrund dieser Güterabwägung als unvermeidlich erweist (zweiter Prüfungsschritt), stellt sich die Frage nach Schutz-, Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen (3. Prüfungsschritt; vgl. mit Bezug auf Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG BGE 117 Ib 243 E. 3b, 114 Ib 268 E. 4; VGE 22500 vom 11.7.2007, Hinweis in URP 2008 S. 265, nicht publ. E. 9.3; Thierry Largey, *Le cadre juridique des atteintes licites et illicites à la nature et au paysage*, in RDAF 2014 I S. 535 ff., 551). Solche Massnahmen betreffen also nicht die Zulässigkeit des Eingriffs; vielmehr sind sie Folge des als zulässig beurteilten Eingriffs (vgl. Seitz/Zimmermann, a.a.O., S. 161). Es geht mit anderen Worten um Massnahmen, welche den vorgesehenen Eingriff verringern und kompensieren sollen: Schutzmassnahmen haben zum Ziel, die nachteiligen Folgen des Eingriffs für das Schutzobjekt durch Projektoptimierungen möglichst klein zu halten (z.B. Standortverlegung, Verkleinerung der Ausmasse oder andere technische Gestaltung). Wiederherstellungsmassnahmen beinhalten die möglichst gleichwertige Herstellung des Biotops an Ort und Stelle nach Abschluss eines zeitlich befristeten Eingriffs. Mit Ersatzmassnahmen schliesslich soll möglichst gleichwertiger Ersatz für das durch einen dauernden Eingriff beeinträchtigte oder zerstörte Biotop an einem anderen Ort erreicht werden (weiterführend Kägi/Stalder/Thommen, *Wiederherstellung und Ersatz im Natur- und Landschaftsschutz*, Leitfaden Umwelt Nr. 11, hrsg. vom BUWAL, 2002, insb. S. 19 und 38 ff.). Letztere kommen in Betracht, wenn Massnahmen zum Schutz oder zur Wiederherstellung nicht ausreichen (vgl. BGE 140 II 262 E. 9.3; BGer 19.11.1999, in URP 2000 S. 369 E. 3b und 4a; Karl Ludwig Fahrländer, in *Kommentar NHG*, 1997, Art. 18 N. 34 ff.; Nina Dajcar, a.a.O., S. 139 ff.).

5.5 Mit Blick auf diese gesetzliche Regelung erscheint die Formulierung zumindest missverständlich, wonach in die Gegenüberstellung der Interes-

sen zur Beurteilung der Zulässigkeit des Eingriffs auch die zur Verfügung stehenden (Ersatz-)Massnahmen einzubeziehen sind (so Karl Ludwig Fahrländer, a.a.O., Art. 18 N. 29, und darauf verweisend VGE 22500 vom 11.7.2007, Hinweis in URP 2008 S. 265, nicht publ. E. 5.1; Christoph Fisch, Neuerungen im Natur- und Heimatschutz, in URP 2001 S. 1117 ff., 1120). Zwar spricht an sich nichts dagegen, den zweiten und dritten Prüfungsschritt zu kombinieren, zumal auch die Anordnung von (Ersatz-)Massnahmen eine Interessenabwägung voraussetzt (vgl. dazu Karl Ludwig Fahrländer, a.a.O., Art. 18 N. 30; Seitz/Zimmermann, a.a.O., S. 161). In der Praxis wird denn auch häufig so vorgegangen (vgl. z.B. BGer 1C_156/2012 vom 12.10.2012, E. 6, teilweise publ. in URP 2013 S. 357). Dies ändert allerdings nichts daran, dass (Ersatz-)Massnahmen im Sinn von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG bzw. Art. 4 Abs. 2 Auenverordnung die Folgen des Eingriffs in das Biotop minimieren und ausgleichen, nicht aber den Eingriff selbst rechtfertigen sollen (vgl. auch Karin Sidi-Ali, a.a.O., S. 122 f.).

5.6 Anders verhält es sich mit Massnahmen, die sicherstellen sollen, dass das Projekt mit den Schutzziele vereinbar ist. Sie dienen dazu, Beeinträchtigungen des Schutzobjekts gar nicht erst entstehen zu lassen und damit gesetzwidrige Auswirkungen zu verhindern. Mit der Baubewilligung können derartige Bedingungen und Auflagen (sog. Nebenbestimmungen) verbunden werden (Art. 38 Abs. 3 BauG; BVR 2012 S. 74 E. 4.3.2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 38-39 N. 15 und 15a Bst. c). So hat das Verwaltungsgericht etwa die Schutzzielverträglichkeit von mengenmässig beschränkten Kiesentnahmen in einem Auengebiet unter Hinweis auf die vorgesehenen «geeigneten Randbedingungen und flankierenden Massnahmen» bejaht (BVR 1997 S. 523 E. 3). Weiter hat es den Graben durch ein Moorbiotop für das Verbindungskabel zwischen der Richtfunk-Relaisstation und der Natel-Basisstation nicht als Beeinträchtigung des Biotops beurteilt, unter anderem aufgrund der von den Behörden zum Schutz vor Entwässerung verfügten Auflagen (BVR 2002 S. 110 E. 3d). Bei solchen Anordnungen handelt es sich nicht um (Ersatz-)Massnahmen im Sinn von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG bzw. Art. 4 Abs. 2 Auenverordnung; sie sind vielmehr als Teil der Interessenabwägung für die Beurteilung der Zulässigkeit des Eingriffs zu prüfen (vgl. auch BVR 2002 S. 110 E. 3d am Ende).

5.7 Zu klären ist damit, ob die vom LANAT formulierten Nebenbestimmungen schutzziel- und damit gesetzwidrige Auswirkungen des Bauvorhabens verhindern sollen (Art. 4 Abs. 1 Auenverordnung) oder aber als (Ersatz-)Massnahmen aufzufassen sind, welche die Folgen des Eingriffs in das Auengebiet verringern oder kompensieren sollen (Art. 4 Abs. 2 Auenverordnung). Diese Abgrenzung kann im Einzelfall schwierig sein und hat sich insbesondere an den zur Diskussion stehenden Schutzzielen zu orientieren (vgl. auch Peter M. Keller, Nutzungskonflikte in Auengebieten, in URP 1998 S. 119 ff., 124 f., der die Bejahung der schutzzielverträglichen Kiesentnahme im Fall BVR 1997 S. 523 als «zumindest diskutabel» bezeichnet). Besondere Probleme ergeben sich in diesem Zusammenhang bei Bauvorhaben, die (auch) der Erholungsnutzung dienen. Denn Auengebiete sind beliebte Erholungsräume und bieten Möglichkeiten für verschiedenste Freizeitaktivitäten wie Baden, Wandern oder Velofahren (z.B. Mountainbiking). Diese Erholungsnutzung liegt zwar wie der Biotopschutz ebenfalls im öffentlichen Interesse, kann aber in Konflikt mit den Schutzzielen des Auengebiets geraten. Eine bestehende oder neue Erholungsnutzung muss deshalb namentlich auch mit dem Schutzziel der Erhaltung und Förderung der auentypischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer ökologischen Voraussetzungen gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a Auenverordnung in Einklang stehen (vgl. auch Art. 5 Abs. 2 Bst. c Auenverordnung; weiterführend Faktenblatt 3 «Auen und Freizeitaktivitäten» des BUWAL, einsehbar unter: <<http://www.bafu.admin.ch>>, Rubriken «Themen», «Auen», «Auedossier: Faktenblätter 2001-2008» [nachfolgend: Faktenblatt 3], S. 1 ff.). So hat das Verwaltungsgericht in einem neueren Urteil entschieden, dass der Umbau und die teilweise Umnutzung der «Schwellihütte» einschliesslich eines neuen Brätliplatzes mit den Schutzzielen des Auengebiets Nr. 69 «Belper Giessen» vereinbar ist (VGE 2012/463 vom 7.7.2014, in URP 2014 S. 668 E. 4).

5.8 Der vorliegende Sachverhalt unterscheidet sich in mehreren wesentlichen Punkten von jenem, der dem erwähnten Urteil zugrunde lag: Das Verwaltungsgericht hat dort berücksichtigt, dass der Umbau eine bereits versiegelte Fläche betraf; auch für den Zugang zur Hütte mussten keine neuen Flächen beansprucht werden. Hier wird mit der (befestigten) Verbreiterung des bestehenden Fusswegs um 1,5 m Gebiet zerstört, das

innerhalb des Perimeters des Auengebiets liegt. Weiter hat das Gericht im Urteil betreffend die «Schwellihütte» hervorgehoben, dass die Infrastruktur des Rastplatzes dem Auengebiet dient, indem sie die Erholungsnutzung in den Bereich der Hütte lenkt. Mögliche Beeinträchtigungen des übrigen Gebiets wie etwa «wilde Feuerstellen» könnten damit verhindert bzw. gering gehalten werden. Mit der Entfernung unbefestigter Feuerstellen und eines Tisches sowie der Renaturierung des Geländes sind zudem bestehende Beeinträchtigungen des Auengebiets beseitigt worden. Solches steht im vorliegenden Fall nicht zur Diskussion. Die Verbreiterung des bestehenden Weges bewirkt vielmehr eine neue und zusätzliche Belastung, ohne dass nachteilige Beeinträchtigungen beseitigt würden, wie dies bei Wegen, Pfaden, Skipisten und dergleichen durchaus denkbar wäre (z.B. durch Aufheben oder Verlegen eines Weges oder einer Piste). Das Projekt ist insbesondere auch unter dem Gesichtswinkel der Besucherlenkung nicht vorteilhaft für das Schutzobjekt. Auf dem Uferweg auf der rechten Seite der Aare (Fließrichtung), der zum Aarebad Muri führt, besteht ein allgemeines Fahrverbot (vgl. Vorakten BVE, pag. 89). Der Radweg führt also nicht dazu, dass empfindlichere Teile des Auengebiets vor störendem Veloverkehr geschützt werden, was für die Errichtung von Infrastrukturen in bereits belasteten Teilgebieten sprechen könnte (vgl. Faktenblatt 3, S. 7 f.; VGE 2012/463 vom 7.7.2014, in URP 2014 S. 668 E. 4.5). Ebenso wenig ist anzunehmen, dass mit dem Bauvorhaben Radfahrerinnen und Radfahrer schonend durch das Auengebiet geführt werden, die ohne den neuen Weg abseits unterwegs wären.

5.9 Die projektierte Verbreiterung des Weges führt somit entgegen den Ausführungen der BVE zu einem Eingriff in das Auengebiet, der mit den Schutzziele nicht mehr vereinbar ist (vgl. auch Teuscher/Roulier/Lussi, Vollzugshilfe zur Auenverordnung, hrsg. vom BUWAL, 1995, S. 24). Anders als die Vorinstanz anzunehmen scheint, ändern die von den Behörden angeordneten Auflagen – Trockensteinmauer, Steinkörbe für Reptilien und ökologisch wertvolle Bäume – daran nichts. Dabei handelt es sich um Massnahmen im Sinn von Art. 4 Abs. 2 Auenverordnung, wobei nicht die Reduktion des Eingriffs zur Diskussion steht (Schutzmassnahmen), sondern die Kompensation des mit der Wegverbreiterung zerstörten Biotops (Ersatzmassnahmen; vgl. zur Unterscheidung vorne E. 5.4). Davon scheint

auch das LANAT auszugehen: In seinem Amtsbericht spricht es ausdrücklich von «Ersatzmassnahmen», gehe mit dem Radweg doch «unverbaute Fläche verloren»; weiter führt es bei den «erforderlichen Ausnahmen» unter anderem die «Ausnahmebewilligung für Eingriffe in Auengebiete von nationaler Bedeutung» auf (Vorakten RSA, pag. 157). Auch wenn der Eingriff nicht allzu schwer wiegt – das Auengebiet ist nur vom untersten Teilstück des Weges betroffen, wobei die fragliche Streckenlänge näher bei 10 m als bei 30 m liegen dürfte –, ist er damit nur aufgrund einer Interessenabwägung nach Art. 4 Abs. 2 Auenverordnung zulässig. Der Eingriff muss demnach durch ein nationales Interesse gedeckt sein. Eine «einfache» Interessenabwägung für leichte Eingriffe in das Schutzobjekt ohne dieses Erfordernis, wie es die Rechtsprechung im Anwendungsbereich von Art. 6 NHG mitunter kennt (vgl. Jörg Leimbacher, a.a.O., Art. 6 N. 16; Nina Dajcar, a.a.O., S. 128; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 32a), ist hier wie erwähnt nicht vorgesehen (vgl. vorne E. 4.2).

5.10 Anders als der Beschwerdeführer geltend macht, liegt das strittige Projekt insofern im öffentlichen Interesse, als damit die bestehende Veloverkehrsnetzlücke Kehrsatz/Belp-Muri geschlossen werden könnte. Dieses Interesse ist in den einschlägigen Sach- und Richtplanungen ausgewiesen (Ziff. 1.5, 3.2.1 und 3.2.3 i.V.m. Anhang 1.1 Nr. 22 sowie Karte Blatt Nr. 15 des Sachplans Veloverkehr vom 3. Dezember 2014 [einsehbar unter: <<https://www.bve.be.ch>>, Rubriken «Mobilität & Verkehr», «Langsamverkehr»]; Ziff. 4.2 sowie Ziff. 6.2 Massnahme Nr. 423 des Richtplans Verkehr der EG Muri [Entwurf; Vorakten RSA, pag. 18 f.]). Anzuerkennen ist allerdings, dass der vorgesehene Radweg entlang des bestehenden Fusswegs durch steiles Gelände führt. Er hat ein Gefälle von 18,5 % im oberen, von 14,7 % im mittleren und von 12,7 % im unteren Bereich (Vorakten RSA, pag. 210 und 22; vgl. auch das Fotodossier des vorinstanzlichen Augenscheins [Vorakten BVE, pag. 86 ff.]). Zudem sind an mehreren Stellen des Fusswegs Stufen/Treppen vorgesehen (Vorakten RSA, Projektplan im Anhang); bei diesen Passagen ist gemäss den «Nebenbestimmungen betreffend Trennung Fussweg/Radweg» jeweils eine Ausweichmöglichkeit zwischen den beiden mit einem Handlauf voneinander getrennten Verkehrsflächen vorzusehen. Zur Gewährleistung der Sicherheit der Fussgängerinnen und Fussgänger müssen bei der Einmündung in den Uferweg Mass-

nahmen zur Geschwindigkeitsreduktion des Radverkehrs ergriffen werden (Ziff. 4.1.1 des Gesamtentscheids vom 18.9.2013; Vorakten RSA, pag. 203). Das Projekt erweist sich hinsichtlich der Verkehrssicherheit damit als problematisch, zumal die erwähnten Massnahmen zur Begrenzung der Geschwindigkeit noch nicht bestimmt worden sind (vgl. auch Vorakten RSA, pag. 162). Hinzu kommt, dass der projektierte Radweg wegen der Steilheit des Geländes nur von einem Teil der Velofahrerinnen und Velofahrer genutzt werden könnte. Hangaufwärts müssen die Fahrräder geschoben werden; hangabwärts ist der Nutzen des Radwegs insofern eingeschränkt, als die ungehinderte Fahrt aus den erwähnten Sicherheitsüberlegungen eingeschränkt werden muss. Insgesamt bringt das Projekt damit keine wesentlichen Verbesserungen im Vergleich zur heutigen Situation; die Fahrräder können bereits jetzt über den bestehenden Fussweg geschoben werden (vgl. Fotodossier des vorinstanzlichen Augenscheins [Vorakten BVE, pag. 86 ff.]). Die in das Projekt einbezogenen Behörden und Fachstellen sind sich denn auch im Klaren, dass die wenig attraktive Radwegverbindung kaum als definitive Lösung zur Schliessung der Netzlücke in Betracht kommt (vgl. etwa Vorakten RSA, pag. 162 [Fachbericht des TBA vom 21.2.2013]; Vorakten BVE, pag. 80 [Votum des Vertreters des TBA am vorinstanzlichen Augenschein]).

5.11 Bei dieser Ausgangslage ist das öffentliche Interesse am projektierten Radweg stark zu relativieren. Wie es sich damit im Einzelnen verhält, muss allerdings nicht abschliessend geklärt werden. Denn ein nationales Interesse im Sinn von Art. 4 Abs. 2 Auenverordnung, wie es etwa bei wichtigen Verkehrsachsen gegeben sein kann (z.B. Hauptachsen des Eisenbahnnetzes, Nationalstrassen usw.; vgl. Karl Ludwig Fahrländer, a.a.O., Art. 18a N. 52), ist hier nicht gegeben und wird auch von keiner Seite geltend gemacht. Vielmehr werden mit dem Sachplan Veloverkehr die Velorouten mit *kantonal*er Netzfunktion festgelegt (Art. 45 Abs. 2 SG). Eine nationale Veloroute ist nicht betroffen, namentlich auch nicht die Route Nr. 8 Aare von Oberwald (Gletsch) nach Koblenz, die auf der linken Seite der Aare (Fließrichtung) an der Auguetbrücke vorbei verläuft (vgl. <<http://www.veloland.ch>>, Rubrik «Routen», «Aare-Route»). Das nicht schutzzielverträgliche Bauvorhaben ist daher nicht bewilligungsfähig.

6.

Das umstrittene Bauvorhaben verstösst somit gegen die bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich des Biotop- bzw. Auenschutzes. Es kann daher nicht bewilligt werden, wobei es sich bei diesem Ergebnis erübrigt, auf die weiteren Einwände des Beschwerdeführers einzugehen (vgl. auch vorne E. 2.5). Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist unter Aufhebung des angefochtenen Entscheids gutzuheissen. Die Gesamtbewilligung für den Radweg auf den Parzellen Nrn. ... und ... muss verweigert werden (Bauabschlag).

7.

7.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Gemeinde an sich kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Obwohl sie als Bauherrin und Grundeigentümerin auftritt, ist sie bei Strassenbauvorhaben nicht wie eine Privatperson betroffen (BVR 2013 S. 282, nicht publ. E. 5 [VGE 2012/16 vom 12.2.2013]). Sie handelt mithin als Behörde im Sinn von Art. 108 Abs. 2 VRPG und ist nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und der BVE sind daher keine Kosten zu erheben. Hingegen hat sie dem Beschwerdeführer für beide Verfahren die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

7.2 Gemäss Art. 41 Abs. 1 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811) beträgt das Honorar in Beschwerdeverfahren Fr. 400.-- bis 11'800.-- zuzüglich allfälliger Zuschläge nach Art. 11 Abs. 2 und Art. 16 PKV. Innerhalb dieses Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG).

7.3 Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers macht für das verwaltungsgerichtliche Verfahren ein Honorar von Fr. 10'000.-- zuzüglich Auslagen und MWSt geltend. Dies erweist sich nach den vorgenannten Kriterien als deutlich überhöht. Die Bedeutung der Streitsache kann höchstens als durchschnittlich bezeichnet werden. Der Aufwand für die zwei Rechtschriften von 28 Seiten (Beschwerde) bzw. 10 Seiten (unaufgefordert eingereichte Replik) ist ebenfalls nicht überdurchschnittlich, zumal das Verwaltungsgericht keine Instruktionmassnahmen durchgeführt hat. Bei einem etwas überdurchschnittlichen Schwierigkeitsgrad des Prozesses rechtfertigt es sich, das Honorar auf Fr. 6'500.-- zuzüglich Auslagen und MWSt festzusetzen. Die Kostennote für das Verfahren vor der BVE gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 25. Juni 2014 wird aufgehoben. Die Gesamtbewilligung für den Radweg auf den Parzellen Muri Gbbl. Nrn. ... und ... wird verweigert.
2. Für die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern werden keine Kosten erhoben.
3. a) Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, festgesetzt auf Fr. 7'283.50 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
b) Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern die Parteikosten, festgesetzt auf 8'779.30 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.

4. Zu eröffnen:

- dem Beschwerdeführer
- der Beschwerdegegnerin
- der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
- dem Bundesamt für Umwelt

und mitzuteilen (ad Verfahren bbew 566/2012):

- dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland
- dem Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.