



G.-Nr. R2.2019.00029
BRGE II Nr. 0124/2019

Entscheid vom 13. August 2019

Mitwirkende Abteilungspräsident Peter Rütimann, Baurichter Adrian Bergmann, Ersatz-
richterin Marlen Patt, Gerichtsschreiber Alain Thiébaud

in Sachen **Rekurrentin**
Stiftung L., [...]
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegnerschaft**
1. Gemeinderat X, [...]
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

betreffend Gemeinderatsbeschluss vom 16. Januar 2019 und Verfügung Baudirektion
Kanton Zürich BVV 18-1720 vom 31. August 2018; Projektfestsetzung bzw.
strassenrechtliche, forstrechtliche, landschafts- und gewässerschutzrechtli-
che Bewilligung sowie Bewilligung im Bereich eines regionalen Wanderwe-
ges für Fussgängerbrücke über Tobel, [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 16. Januar 2019 setzte der Gemeinderat X das Strassenprojekt für eine Fussgängerbrücke über das X-Tobel (Verbindung Ortsteile I. und A.) gemäss den zugehörigen Unterlagen und Plänen fest und wies die von der Stiftung L. gegen das Projekt erhobene Einsprache ab, soweit darauf eingetreten wurde (Dispositiv-Ziffern 2 und 3). Mit dem Entscheid wurde die Gesamtverfügung der Baudirektion Kanton Zürich BVV 18-1720 vom 31. August 2018 betreffend die nachteilige Nutzung von Wald, die landschaftsschutz- und gewässerschutzrechtliche Bewilligung für das Projekt sowie die Bewilligung für dessen Lage im Bereich eines regionalen Wanderwegs eröffnet.

B.

Gegen diese Entscheide gelangte die Stiftung L. mit Rekurseingabe vom 25. Februar 2019 an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte im Einzelnen das Folgende:

- " 1. Es seien der Entscheid des Gemeinderats X vom 16. Januar 2019 betreffend die Festsetzung des Projekts "Fussgängerbrücke über das Tobel" und die Gesamtverfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 31. August 2018 (Referenz-Nr. BVV 18-1720) betreffend "Neubau Fussgänger-Hängebrücke" aufzuheben.
2. Es seien die Projektfestsetzung und die erteilten Bewilligungen zu verweigern.
3. Eventualiter sei das Projekt zur Ergänzung und Neubeurteilung an die Vorinstanzen zurückzuweisen.
4. Es seien die Teilrevision des kommunalen Richtplans Verkehr gemäss Beschluss der Gemeindeversammlung X vom 18. Juni 2018 und die dazugehörige Genehmigungsverfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 13. August 2018 aufzuheben.
5. [prozessualer Antrag: Einholung eines Gutachtens der kantonalen Natur- und Heimatschutzkommission (NHK)]
6. [prozessualer Antrag: Durchführung eines Augenscheins]
7. [prozessualer Antrag: aufschiebende Wirkung]
8. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich MWST von 7,7%) zu Lasten der Gemeinde X und des Kantons Zürich."

C.

Mit Präsidialverfügung vom 1. März 2019 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Die Baudirektion beantragte mit Rekursantwort vom 2. April 2019 die Abweisung des Rekurses. Der Gemeinderat X schloss mit Vernehmlassung vom 4. April 2019 auf Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrentin.

E.

Die Rekurrentin replizierte mit Eingabe vom 6. Mai 2019 unter vollumfänglichem Festhalten an den wiedergegebenen Anträgen. Die Baudirektion hielt mit Duplik vom 24. Mai 2019 ebenfalls am gestellten Antrag fest. Der Gemeinderat X duplizierte per 3. Juni 2019 mit ebenfalls unveränderten Anträgen.

F.

Am 25. Juni 2019 führte die 2. Abteilung des Baurekursgerichts auf Lokal einen Abteilungsaugenschein durch.

G.

Der Gemeinderat X äusserte sich mit Eingabe vom 18. Juli 2019 ergänzend zu den von den Rekurrentin anlässlich des Augenscheins eingereichten Beilagen. Die Rekurrentin nahm zu dieser Eingabe sowie zum Protokoll und zum Ablauf des Augenscheins mit Eingabe vom 2. August 2019 Stellung.

Es kommt in Betracht:

1.1.

Das X-Tobel zwischen I. und A. ist im Inventar der überkommunal bedeutenden Natur- und Landschaftsschutzobjekte des Kantons Zürich 1980 (Inventar 1980) verzeichnet. Die Rekurrentin hat Sitz in Bern und strebt gemäss Art. 2 Abs. 1 ihrer Statuten die Erhaltung, Pflege und Aufwertung der schützenswerten Landschaft an. Sie verfolgt das Ziel, die natürlichen und kulturellen Werte der Landschaft zu sichern, zu fördern und wo nötig wiederherzustellen. Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. b des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) steht Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, sofern die Organisation gesamtschweizerisch tätig ist und dabei rein ideelle Zwecke verfolgt, gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden das Beschwerderecht zu. Gemäss Art. 12 Abs. 3 NHG bezeichnet der Bundesrat die zur Beschwerde berechtigten Organisationen. Gemäss Anhang der diesbezüglich vom Bundesrat erlassenen Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) ist die Rekurrentin als im Bereich der Anwendung des NHG beschwerdeberechtigt bezeichnet. Die Legitimation der Rekurrentin ist deshalb zu bejahen. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs – unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausführungen im Einzelnen – einzutreten.

1.2.

Die Rekurrentin stellt gemäss Ziffer 4 des Rechtsbegehrens den Antrag, die Teilrevision des kommunalen Richtplans Verkehr gemäss Beschluss der Gemeindeversammlung X vom 18. Juni 2018 und die dazugehörige Genehmigungsverfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 13. August 2018 seien aufzuheben.

Private – unter anderem Grundeigentümer – können die Richtpläne nicht direkt mit Rechtsmitteln anfechten. Die Anfechtung bleibt allein Behörden vorbehalten, welche von übergeordneten oder nebengeordneten Richtplanfestsetzungen in ihrer Planungsfreiheit eingeschränkt werden. Die fehlende Recht- und Zweckmässigkeit von Richtplänen kann von Privaten jedoch im

Rechtsmittelverfahren gegen die Nutzungsplanung geltend gemacht werden (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl., Wädenswil 2019, Bd. 1, S. 139, mit Hinweisen). Dieser Grundsatz hat auch für die ideelle Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG Geltung. Eine formelle Aufhebung der Teilrevision des kommunalen Richtplans Verkehr gemäss Beschluss der Gemeindeversammlung X vom 18. Juni 2018 und der dazugehörigen Genehmigungsverfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 13. August 2018 fällt damit von vornherein ausser Betracht. Die Rekurrentin hat – wie sie selber einräumt – weder am richtplanerischen Verfahren teilgenommen noch gegen die Entscheide vom 18. Juni 2018 und vom 13. August 2018 Rechtsmittel erhoben. Auf den Antrag gemäss Ziffer 4 des Rechtsbegehrens ist nicht einzutreten.

Das Gesagte ändert nichts am Umstand, dass die Festlegungen des kommunalen Richtplans Verkehr im vorliegenden nutzungsplanerischen Verfahren akzessorisch überprüft werden können.

2.1.

Zur Frage, ob der geplante Eingriff in Form der Erstellung einer Fussgängerbrücke über das X-Tobel mit den Schutzziele des Inventarobjekts vereinbar ist, hat die Rekurrentin die Einholung eines Gutachtens der NHK beantragt.

2.2.

Gemäss § 216 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) bestellt der Regierungsrat eine oder mehrere Kommissionen von Sachverständigen, die das Gemeinwesen in Fragen des Natur- und Heimatschutzes unentgeltlich beraten (Abs. 1). Der Regierungsrat überträgt ihnen wichtige Fragen von überkommunaler Bedeutung zur Begutachtung; es können ihnen auch weitere begutachtende Aufgaben zugewiesen werden (Abs. 2). Zu den Fragen von überkommunaler Bedeutung, zu denen sich die Kommissionen äussern, gehören gemäss § 3 der Verordnung über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG (VSVK) die Inventare des Kantons (lit. a), Fragen zur Schutzwürdigkeit überkommunaler Schutzobjekte (lit. b), Fragen zur Schutzwürdigkeit neu entdeckter oder nicht erforschter Schutzobjekte von hoher archäologischer Bedeutung (lit. c) sowie Fragen

zu Projekten des Kantons und der Gemeinden für grössere Bauten und Anlagen im Bereich von Schutzobjekten von überkommunaler Bedeutung (lit. d).

Gemäss Art. 3 des vormaligen Reglements für die Sachverständigenkommissionen (SAR) behandelte die NHK Fragen der Schutzwürdigkeit überkommunaler Schutzobjekte, Vorhaben zur Veränderung von überkommunalen Inventarobjekten sowie Projekte des Kantons für grössere Bauten und Anlagen im Hinblick auf deren Auswirkungen auf Schutzobjekte. Die während der Geltungsdauer dieser Verordnungsbestimmung entwickelte Rechtsprechung mass dem Wortlaut des bis am 28. Februar 2005 in Kraft stehenden § 216 Abs. 2 Satz 1 aPBG, wonach der Regierungsrat den Kommissionen "alle Fragen von überkommunaler Bedeutung" zur Begutachtung übertrage, die Bedeutung bei, dass über das Schicksal überkommunaler Schutzobjekte nur gestützt auf die Beurteilung einer qualifizierten, von einer verwaltungsunabhängigen und sachverständigen Fachkommission erhobenen Entscheidungsgrundlage entschieden werden dürfe (VB.2001.00054 in BEZ 2002 Nr. 19 [= RB 2002 Nr. 78], E. 4c; BRKE II Nrn. 322-324/2004 vom 14. Dezember 2004, E. 4 und 5).

Der Wortlaut der Bestimmung von § 216 PBG wurde 2005 im Rahmen der Vorlage Nr. 4104 (Sanierungsprogramm 04) geändert. Gemäss Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 17. September 2003 war zunächst eine gänzliche Aufhebung von § 216 PBG vorgesehen (ABI 2003, S. 1643 ff. [1649]). Nach Prüfung dieser Sparmassnahme durch die Kommission für Planung und Bau lehnte diese die Abschaffung der Sachverständigenkommissionen grossmehrheitlich ab. Angesichts des gefassten Sparziels wurde § 216 PBG auf Vorschlag der Kommission für Planung und Bau dergestalt geändert, dass die Arbeit der Kommissionen nicht mehr in jedem Falle unentgeltlich ist, dass die Sekretariatsarbeit nicht mehr durch einen vollamtlich angestellten Juristen bestellt wird und dass von Ämtern bestellte Gutachten intern im Rahmen der gegebenen Globalbudgets verrechnet werden. Der Antrag der Kommission für Planung und Bau umfasste denjenigen Wortlaut von § 216 PBG, welcher schliesslich Eingang in das Gesetz fand (vgl. den Antrag der Finanzkommission an den Kantonsrat vom 15. Januar 2004 betreffend die Vorlage Nr. 4104 [Sanierungsprogramm 04], S. 32).

Aufgrund der Entstehungsgeschichte kann aufgrund des geltenden § 216 PBG nicht gefolgert werden, dass eine grundsätzliche Abkehr von der zitierten Rechtsprechung vollzogen werden soll. Nach wie vor ist über das Schicksal überkommener Schutzobjekte im Grundsatz gestützt auf die Beurteilung einer qualifizierten, von einer verwaltungsunabhängigen und sachverständigen Fachkommission erhobenen Entscheidungsgrundlage zu befinden. Verschieben hat sich aufgrund des Charakters des Sanierungsprogramms 04, welches eine Entlastung der Sachverständigenkommissionen bezweckte, freilich der Umfang der Gutachtenspflicht. Ein Gutachten einer Sachverständigenkommission ist nicht mehr bei jedem Eingriff in ein überkommunal bedeutsames Schutzobjekt, sondern einzig bei einem Eingriff mit einer gewissen Tragweite einzuholen ("wichtige Fragen von überkommunaler Bedeutung"; § 216 Abs. 2 PBG). Eine ähnliche Formulierung hat auch der Regierungsrat bei der Formulierung von § 3 Abs. 1 lit. d VSVK ("zu Projekten des Kantons und der Gemeinden für grössere Bauten und Anlagen im Bereich von Schutzobjekten von überkommunaler Bedeutung") übernommen.

Unerheblich ist, ob es sich beim fraglichen Objekt um ein Schutzobjekt mit einer Schutzanordnung im Sinne von § 205 PBG (Massnahmen des Planungsrechts, Verordnung, Verfügung oder Vertrag) handelt oder um ein – bloss, aber immerhin – inventarisierbares Objekt. Die Rechtsprechung mass diesem Umstand unter der Geltung von § 216 Abs. 2 aPBG und Art. 3 SAR keine Bedeutung bei, zumal (namentlich planungsrechtliche) Schutzanordnungen und Inventare oft parallel nebeneinander bestehen (Sachverhalt gemäss BRKE I Nr. 0287/2000 vom 22. Dezember 2000, E. 2e und E. 3b; aufgehoben mit VB.2001.00054 in BEZ 2002 Nr. 19 [= RB 2002 Nr. 78]); BRKE II Nrn. 322-324 vom 14. Dezember 2004, E. 3). Aus dem Wortlaut des geltenden § 216 Abs. 2 PBG ergibt sich keine Beschränkung auf Objekte mit besonderen Schutzanordnungen. Insofern kann auch aus dem Umstand, dass § 3 Abs. 1 VSVK einzig auf Schutzobjekte und nicht auch auf Inventarobjekte Bezug nimmt, keine einschränkende Auslegung hergeleitet werden. In der Sache wäre eine Beschränkung der Gutachtenspflicht auf überkommunale Objekte mit konkreten Schutzanordnungen wenig zielführend.

2.3.

Im vorliegenden Fall ist kein Gutachten der NHK einzuholen. Bei der projektierten Fussgängerbrücke geht es um die Realisierung einer zusätzlichen Fussgänger Verbindung im bereits von weiteren, nach den Ergebnissen des Augenscheins rege genutzten Fusswegverbindungen durchqueren und mithin nicht unberührten Inventarobjekt X-Tobel. Eine wichtige Frage von überkommunaler Bedeutung (§ 216 Abs. 2 PBG) ist demnach nicht zu beurteilen. Die projektierte Fussgängerbrücke ist – trotz ihrer Länge von ca. 180 m – angesichts ihrer sonstigen Dimensionierung und Zwecksetzung auch nicht als grössere Baute und Anlage im Bereich von Schutzobjekten (§ 3 Abs. 1 lit. d VSVK) zu qualifizieren. Damit steht fest, dass die Einholung eines Gutachtens nicht bereits kraft einer Gesetzesvorschrift erforderlich ist.

2.4.

Ob zwecks Abklärung der Vereinbarkeit der projektierten Fussgängerbrücke mit den Schutzziele des Inventarobjekts aus sachlichen Gründen (zwecks Ermittlung der Grundlagen für einen projektbezogenen Schutzentscheid) ein Gutachten einzuholen ist, bleibt nachfolgend zu prüfen.

3.1.

Die Rekurrentin bringt vor, die öffentliche Auflage des rekursgegenständlichen Projekts sei zweimal (für das Einsprache- und das Rekursverfahren) klar ungenügend gewesen. Die Anforderungen von Art. 12b NHG seien nicht erfüllt worden, weil die jeweils nötigen Hinweise auf die raumplanerische Einordnung des Projekts (Art. 24 des Raumplanungsgesetzes [RPG]), die Rodungsbewilligung (Art. 5 des Waldgesetzes [WaG]), die Ausnahmebewilligung für das Bauen im Gewässerraum gemäss Art. 41c der Gewässerschutzverordnung (GschV) sowie auf die Betroffenheit eines Landschaftsschutzobjekts von kantonaler Bedeutung gefehlt hätten.

3.2.

Die Behörde eröffnet den Gemeinden und Organisationen ihre Verfügungen nach Art. 12 Abs. 1 NHG durch schriftliche Mitteilung oder durch Veröffentlichung im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan. Die öffentliche Auflage dauert in der Regel 30 Tage (Art. 12b Abs. 1 NHG). Analoges gilt für ein vom Bundesrecht oder kantonalen Recht allfällig vorgese-

henes Einspracheverfahren (Art. 12b Abs. 2 NHG). In Verfahren gemäss Art. 12 NHG betreffenden Publikationen sind mindestens Art, Zweck und Umfang des Projekts, dessen genauer Ort (i.d.R. mit Angabe von Koordinaten) und raumplanerische Einordnung (Nutzungszone, Zonenkonformität nach Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG oder Ausnahme für Bauten ausserhalb der Bauzonen nach Art. 24 ff. RPG) sowie betroffene bundes- oder kantonrechtlich geschützte Gebiete (Wald, Biotope oder andere Schutzobjekte) zu nennen. Aus der Publikation einer Nutzungsplanung muss zudem hervorgehen, ob eine Neueinzonung oder die Ausscheidung des Gewässerraums vorgesehen ist (Peter M. Keller, in: Kommentar NHG, 2. Aufl., Zürich 2019, Art. 12b Rz. 5; VB.2011.00759 in BEZ 2012 Nr. 52, E. 3.3.2; BGr 1C_301/2016 vom 4. Januar 2017, E. 3.5.1).

3.3.

Die genannten Anforderungen erfüllen die Publikationen der Planaufgabe nach § 16 und 17 des Strassengesetzes (StrG) vom 18. Oktober 2018 und der Festsetzung des Projekts gestützt auf § 15 Abs. 2 StrG vom 24. Januar 2019 offenkundig nicht. Ohne auf die Erforderlichkeit gewisser Angaben im Einzelnen Bezug zu nehmen, findet sich in den Publikationen keinerlei Hinweis auf den natur- und landschaftsschutzrechtlichen Kontext des Verfahrens. Dies verletzt Bundesrecht. Folge dieser Rechtsverletzung kann indes nicht erneute Publikation oder gar Aufhebung der betreffenden Entscheide sein. Vielmehr hat die Natur- und Heimatschutzorganisation nach Kenntnis von den Entscheiden deren Zustellung zu verlangen und ist gehalten, diese innert Rekursfrist anzufechten (VB.2009.00361 in BEZ 2010 Nr. 3, E. 2.2.4). Da die Rekurrentin vorliegend – zu Recht – nicht geltend macht, dass sie ihre Rechte im Einsprache- oder Rekursverfahren aufgrund der mangelhaften Publikation nicht oder nur ungenügend wahrnehmen können, erübrigen sich weitere Ausführungen zur Frage der öffentlichen Auflage.

3.4.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die mangelhaften Publikationen vom 18. Oktober 2018 und vom 24. Januar 2019 keine Auswirkungen auf das Zustandekommen oder die Rechtswirkung der angefochtenen Entscheide haben und namentlich nicht zu deren Aufhebung führen können, nachdem die Rekurrentin ihre Rechte gleichwohl rechtsgenügend zu wahren vermochte.

4.1.

Im Nachgang zum durchgeführten Abteilungsaugenschein vom 25. Juni 2019 – bzw. auf Zusendung des entsprechenden Protokolls hin – machte die Rekurrentin mit Eingabe vom 2. August 2019 geltend, dieser sei nur unvollständig erfolgt. Entgegen dem ausdrücklichen Vorschlag des Geschäftsführers der Rekurrentin wäre eine Besichtigung an der Stelle des östlichen (südlichen) Widerlagers ebenfalls erforderlich gewesen, um einen umfassenden Eindruck der drohenden Beeinträchtigungen zu erhalten. Dieses Widerlager komme nach den Plänen tiefer im dichteren Wald zu liegen und sodann innerhalb des Inventarperimeters. Im Protokoll des Augenscheins würden denn auch Fotos dieses Bereichs fehlen. Ferner sei es bei der Vorbereitung des Augenscheins versäumt worden, das Bauvorhaben ausreichend mit Markierungen zu visualisieren. Da der Augenschein im Sommer vorgenommen worden sei, werde die virtuelle Einsehbarkeit des Projekts in der Landschaftskammer durch das vorhandene Laub des Baumbestandes deutlich verringert. Zudem sei nicht auszuschliessen, dass die sichtschützenswerten Baumbestände des Tobels infolge der Labilität der steilen Seitenhänge und wegen des Klimawandels zukünftig stürzen oder absterben könnten, weshalb die Brücke optisch noch deutlicher hervortreten würde. Ferner sei die Protokollierung des Augenscheins ungenügend, da auf S. 12 des Protokolls lediglich Folgendes wiedergegeben werde: "Der Präsident erläutert die vorläufige Sach- und Rechtslage." Der Richter (bzw. der Präsident der 2. Abteilung des Baurekursgerichts) habe sinngemäss klar in Aussicht gestellt, dass das Projekt nach Meinung des Gerichts nur einen geringen Eingriff in das Inventarobjekt bewirke, dass es deshalb wohl bewilligt werden könne und dass die Einholung eines Gutachtens der NHK deshalb unnötig sei. Ferner seien punkto Präsenz der Befürworter und Gegner des Projekts am Augenschein letztere klar unter- und erstere klar übervertreten gewesen. Eine Vertretung des Amtes für Landschaft und Natur (ALN) habe gefehlt, obwohl sich dieses Amt anlässlich der Vorprüfung kritisch zum Vorhaben geäussert habe.

4.2.

Die Eingabe vom 2. August 2019 ist nicht als formelles Protokollberichtigungsbegehren entgegen zu nehmen, nachdem sich die Rüge nicht auf bestimmte Aussagen der Parteien bezieht, welche falsch protokolliert worden sein sollen. Auf die Rügen der Rekurrentin ist aber gleichwohl einzugehen. Gemäss § 20 Abs. 2 der Organisationsverordnung des Baurekurs-

gerichts (OV BRG) werden im Protokoll in chronologischer Reihenfolge und unter Angabe von Besetzung, Zeitpunkt und Ort die Prozesshandlungen festgehalten. Auf den Inhalt der Entscheide kann verwiesen werden. Von mündlich durchgeführten Untersuchungshandlungen werden der wesentliche Inhalt (auch als Zeichnung, fotografische Aufnahme und dergleichen) und von Referentenaudienzen das Ergebnis aufgenommen. Nach der Rechtsprechung müssen Nebensächlichkeiten nicht in das Protokoll aufgenommen werden. Das Augenscheinprotokoll hat im Wesentlichen zum Zweck, einwandfreie Entscheidungsgrundlagen zu schaffen (VB.2017.00105 vom 18. Mai 2017, E. 3.2). Auf Abgabe einer vorläufigen Einschätzung der Sach- und Rechtslage besteht im Rahmen eines Augenscheins kein Rechtsanspruch. Damit ist auch gesagt, dass die von den Richterinnen und Richtern stets – so auch im vorliegenden Fall – unter ausdrücklichem Vorbehalt abgegebene Einschätzung der Sach- und Rechtslage der Protokollierung nicht unterliegt (weshalb auf den Umstand auch nur im Rahmen einer zusammenfassenden Klammerbemerkung hingewiesen wurde). Aus einer solchen Einschätzung auf eine vorgefasste Meinung des Richterorgans zu folgern, ginge fehl. Die Abgabe einer selbst vorläufigen Einschätzung setzt stets das Studium der Akten sowie die persönliche Wahrnehmung anlässlich des Augenscheins voraus. Selbst wenn – was vorliegend nicht zutrifft, weil auch auf Eventualitäten (Rodungsbewilligung) Bezug genommen wurde – nach Durchführung eines Augenscheins eine in allen Teilen klare, *vorläufige* Einschätzung der Sach- und Rechtslage abgegeben wird, vermag dies somit keinen Anschein von Vorbefassung oder gar von Befangenheit zu begründen (vgl. auch VB.2018.00249 vom 15. November 2018, E. 4.4).

4.3.

Was die Vollständigkeit der Beweiserhebungen anlässlich des Abteilungs-Augenscheins angeht, besteht diesbezüglich ein erhebliches Ermessen des Gerichts. Zwar müssen Augenscheine (bspw. bezüglich Lärmimmissionen einer Gartenwirtschaft) örtlich und zeitlich so durchgeführt werden, dass Erkenntnisse über die entscheidrelevanten Fragen erwartet werden dürfen (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 7 Rz. 82). Daraus kann – auch mit Blick auf § 339a Abs. 1 PBG – aber nicht abgeleitet werden, dass in Landschaftsschutzfällen generell saisonale Augenscheine durchzuführen wären. Entsprechende Beeinträchtigungen können auch im Sommer ohne weiteres festgestellt werden. Der durchgeführte

Augenschein vermag den Anforderungen daher trotz Belaubung der Baumkronen zu genügen. Auch ist nicht erforderlich, dass sich die Erhebungen mittels Augenscheins auf alle denkbaren Einzelheiten erstrecken müssen. Vielmehr genügt es, auf die Erheblichkeit und Notwendigkeit der Ermittlungen abzustellen. Erscheint der Sachverhalt umfassend ermittelt, obgleich nicht alle Möglichkeiten der Beweisführung ausgeschöpft wurden, und versprechen zusätzliche Abklärungen keine wesentlichen neuen Erkenntnisse, rechtfertigt es sich, auf weitere Untersuchungen zu verzichten (VB.2011.00785 vom 19. April 2012, E. 3.3). So war vorliegend nach Durchführung des Augenscheins am Standort des nördlichen Widerlagers und auf dem Tobelgrund nicht davon auszugehen, dass vom Standort des östlichen (südlichen) Widerlagers her besondere neue Erkenntnisse hätten gewonnen werden können. Die Gestalt des rekursgegenständlichen Strassenprojekts geht aus den Plandokumenten ohne weiteres hervor. Eine Besichtigung aller einzelnen Teile eines Projekts kann nicht gefordert werden.

4.4.

Die Rüge der mangelhaften Aussteckung ist nicht zielführend. Mängel des baurechtlichen Verfahrens, zu welchem auch die Aussteckung des Bauvorhabens gehört, können von Rechtsmittellegitimierten dann erfolgreich gerügt werden, wenn sie sich auf deren Rechts- und Interessenwahrnehmung nachteilig auswirken, indem der Anfechtende das Projekt und seine Auswirkungen nicht bzw. nicht hinreichend beurteilen konnte. Entsteht kein solcher Nachteil, liegt kein wesentlicher Verfahrensmangel vor, womit diesbezüglich kein Grund zur Aufhebung der Baubewilligung besteht. Dieser Grundsatz gilt auch für das strassenrechtliche Planauflageverfahren (VB.2011.00785 vom 19. April 2012, E. 1.3; VB.2000.00086 in BEZ 2000 Nr. 39). Eine – gegenüber der gesetzlichen Pflicht zur Aussteckung erheblich erweiterte – Aussteckung zwecks materieller Sachverhaltsermittlung, wie sie die Rekurrentin fordert, findet im Gesetz keine Stütze.

4.5.

Aus dem Umstand, wie viele Personen in welcher Funktion der Einladung zum Augenschein folgen, lässt sich nichts ableiten. Die Rechtsfindung der Rekursinstanz orientiert sich nicht an der Stärke des "Aufmarsches" auf Seiten der Parteien. Die Teilnahme am Augenschein ist bzw. war auch für Vertreter von mit der Streitsache befassten Ämtern der Baudirektion freiwillig.

4.6.

Nach dem Gesagten erweisen sich die von der Rekurrentin mit Eingabe vom 2. August 2018 nachträglich erhobenen Verfahrensrügen, soweit auf sie einzutreten ist, als unbegründet.

5.1.

Die Rekurrentin macht geltend, die Baudirektion unterschlage, dass für das projektierte Bauvorhaben eine Rodungsbewilligung nach Art. 5 Abs. 2 WaG (statt einer Bewilligung im Sinne von Art. 16 WaG) erforderlich sei. Das Projekt sei nicht ohne die Beeinträchtigung von Wald möglich. Gemäss technischem Bericht sei vorgesehen, im Bereich der geplanten Widerlager ca. 5-10 Bäume zu fällen. Sodann liege das geplante südliche Widerlager (Seite A.) in einem Abstand von ca. 15 m zum nächsten bestehenden Waldweg. Über diese Distanz werde ein neuer Zugangsweg erstellt. Dazu seien Anpassungen an der Geländeoberfläche bzw. die Abtragung von Waldboden notwendig (Technischer Bericht vom 3. Oktober 2018, S. 3). Dem Projekt fehle es an wichtigen sachlichen Gründen, weshalb eine Rodung nicht zu rechtfertigen sei. Zudem sei die Standortgebundenheit der Fussgängerbrücke nicht gegeben. Letztlich stünden der Erteilung einer Ausnahmegewilligung auch überwiegende öffentliche Interessen entgegen.

5.2.

Das Waldgesetz bezweckt die Erhaltung und den Schutz des Waldes. Es soll dafür sorgen, dass der Wald seine Funktionen erfüllen kann, und die Waldwirtschaft fördern und erhalten (Art. 1 Abs. 1 WaG). Als Wald gelten auch Waldstrassen (Art. 2 Abs. 2 lit. b WaG). Bauvorhaben, die den Waldboden dauernd oder vorübergehend zweckentfremden, bedürfen einer Rodungsbewilligung (Art. 4 WaG). Rodungen sind gemäss Art. 5 Abs. 1 WaG grundsätzlich verboten. Eine Ausnahmegewilligung darf gemäss Art. 5 Abs. 2 WaG erteilt werden, wenn der Gesuchsteller nachweist, dass für die Rodung wichtige Gründe bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen und zudem die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: Das Werk, für das gerodet werden soll, muss auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein (lit. a), das Werk muss die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllen (lit. b) und die Rodung darf zu keiner erheblichen Gefährdung der Umwelt führen (lit. c). Die Erteilung einer Rodungsbewilligung befreit nicht von der Einholung einer Baubewilligung nach Art. 22 oder

24 RPG (vgl. Art. 11 Abs. 1 WaG). Die Beanspruchung von Waldböden für forstliche Bauten und Anlagen sowie für nichtforstliche Kleinbauten und -anlagen gilt nach Art. 4 lit. a der Waldverordnung (WaV) nicht als Rodung und stellt somit keine Zweckentfremdung des Waldes dar. Umgekehrt folgt daraus, dass nichtforstliche Bauvorhaben, ausgenommen Kleinbauten und -anlagen, als eine Zweckentfremdung des Waldes zu betrachten sind. Sie bedürfen deshalb einer Rodungsbewilligung und, wie die forstlichen Bauvorhaben, immer auch einer Baubewilligung nach dem RPG.

Für den Wald nachteilige Nutzungen, die keine Rodung darstellen, sind grundsätzlich unzulässig, dürfen aber von den Kantonen aus wichtigen Gründen unter Auflagen und Bedingungen bewilligt werden (Art. 16 WaG). Als solche Nutzungen gelten punktuelle oder unbedeutende Beanspruchungen von Waldböden für nichtforstliche Kleinbauten und -anlagen wie bescheidene Rastplätze, Feuerstellen, Sport- und Lehrpfade, erdverlegte Leitungen und Kleinantennenanlagen, die das Bestandesgefüge des Waldes nicht beeinträchtigen. Die nichtforstlichen Kleinbauten und Kleinanlagen benötigen somit zwar keine Rodungsbewilligung, weil sie den Wald nicht geradezu zweckentfremden. Da sie für diesen jedoch nachteilig sind, bedürfen sie einer Ausnahmegewilligung des Kantons und, weil sie als nachteilige Nutzungen dem Zweck des Waldes jedenfalls nicht ganz entsprechen, einer Baubewilligung bzw. einer raumplanungsrechtlichen Ausnahmegewilligung. Die Beurteilung, ob eine nichtforstliche Kleinbaute vorliegt, hat in erster Linie mit Blick auf den Umfang und die Intensität des beanspruchten Waldbodens zu erfolgen, wobei ein strenger Massstab anzusetzen ist, damit der Zweck der Waldgesetzgebung, namentlich die Erhaltung des Waldbestands, nicht weitgehend in Frage gestellt wird. Weist eine Baute eine derartige Grösse auf, dass von einer punktuellen oder unbedeutenden Beanspruchung des Waldbodens nicht mehr gesprochen werden kann, lässt sie sich bereits aus diesem Grund nicht mehr unter dem Begriff der "Kleinbaute" im Sinne von Art. 4 lit. a WaV subsumieren. Geht eine Baute allein unter dem Gesichtspunkt ihrer flächenmässigen Ausdehnung nicht über die genannte Beanspruchung hinaus, folgt daraus jedoch nicht zwingend, dass sie als Kleinbaute einzustufen ist. Vielmehr ist in einem solchen Fall weiter zu prüfen, ob ihr Zweck auch den Einbezug eines gewissen Umschwungs bedingt oder wie intensiv die Nutzung in diesem Bereich ist. Ob eine Baute oder Anlage als nichtforstliche Kleinbaute oder -anlage im Sinne der Waldgesetzgebung in Betracht fällt, ist somit in jedem

Einzelfall anhand der gesamten Umstände zu prüfen. So ist beispielsweise für Probebohrungen (zur Untersuchung von Kalk- und Mergelvorkommen) die Bewilligung einer nachteiligen Nutzung (Art. 16 Abs. 2 WaG) erforderlich (zum Ganzen BGE 139 II 134, E. 6.3, mit Hinweisen). Eine Rodungsbewilligung indes ist etwa für Pferdestallungen mit einer Dimensionierung von 70 m² (14 x 5,2 m) und 80 m² (13,9 x 5,8 m) einzuholen (BGr 1A.32/2004 vom 30. September 2004, E. 3.1 f.). Die Frage, ob für die Erstellung einer Baute oder Anlage effektiv Bäume gefällt werden müssen, ist unerheblich (BGE 106 Ib 141, E. 4).

5.3.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein überwiegendes Interesse an einer Waldrodung für ein öffentliches Werk erst dargetan, wenn dieses wenigstens als generelles Projekt von der zuständigen Behörde geprüft und positiv beurteilt worden ist. Steht die Rodung im Hinblick auf die Schaffung eines bestimmten Nutzungsplanes infrage, müssen das raumplanungsrechtliche und das forstpolizeiliche Verfahren koordiniert werden. Die richtige Anwendung des Rodungsverbots gemäss Art. 5 WaG verlangt somit eine mit der Interessenabwägung nach Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG vergleichbare Beurteilung des Projektes als Ganzes und schliesst mithin aus, dass wichtige massgebende Einzelfragen separaten Verfahren vorbehalten bleiben. Wird bei der Beurteilung einer Rodungsbewilligung in Missachtung des Grundsatzes der umfassenden Interessenabwägung durch die Behörde ein wesentlicher Gesichtspunkt ausser Acht gelassen, so liegt darin in der Regel nicht nur eine unvollständige Sachverhaltsfeststellung, sondern auch eine Verletzung des materiellen Waldrechts (BGE 120 Ib 400, E. 5; BGE 119 Ib 397, E. 6a).

5.4.

Nach Art. 5 Abs. 2 lit. a WaG muss ein Werk, für das eine waldrechtliche Ausnahmegewilligung beansprucht wird, auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein. Die Standortgebundenheit ist nicht in einem absoluten Sinne aufzufassen, besteht doch fast immer eine gewisse Wahlmöglichkeit. Entscheidend ist, ob die Gründe der Standortwahl die Interessen der Walderhaltung überwiegen. Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt indessen ebenfalls voraus, dass eine umfassende Abklärung von Alternativstandorten stattgefunden hat (BGE 120 Ib 400, E. 4c; BGE 119 Ib 397, E. 6a).

5.5.

Nach Massgabe des Gesagten kann nicht davon ausgegangen werden, die projektierte Fussgängerbrücke bedürfe von vornherein keiner Rodungsbe- willigung. Angesichts der dauernden Beanspruchung von Waldboden, so- wohl bezüglich der Widerlager als auch des Zugangs auf der Seite A., liegt eine Rodung vor. Sodann ist nach den Ergebnissen des Augenscheins of- fenkundig, dass für die Erstellung der Fussgängerbrücke Bäume gefällt werden müssen. Auch Eingriffe in den Kronenbereich weiterer Bäume sind unvermeidlich. Angesichts der Länge sowohl der Brücke an sich (ca. 180 m) und des auf der Seite A. erforderlichen Zugangs kann das Pro- jekt nicht als nichtforstliche Kleinbaute qualifiziert werden. Mit einem (be- scheidene) Rastplatz, einer Feuerstelle, einem Sport- und Lehrpfad oder einer Kleinantennenanlage ist die Fussgängerbrücke nicht vergleichbar.

Sodann kann nach dem Gesagten auch nicht davon ausgegangen werden, die projektierte Fussgängerbrücke könne als nachteilige Nutzung im Sinne von Art. 16 WaG qualifiziert werden. Zu den nachteiligen Nutzungen gehö- ren – zunächst – die bereits erwähnten nichtforstlichen Kleinbauten. So- dann zählen dazu der Weidgang im Wald, der eine natürliche Verjüngung des Waldes behindert oder verunmöglicht und Schäden an der bestehen- den Bestockung verursachen kann, die Streunutzung, welche eine Störung des Nährstoffkreislaufes verursacht und längerfristig zu einer Verarmung des Waldbodens führt, das Niederhalten von Bäumen, wo das Einwachsen der Baumkronen in elektrische Freileitungen aus Sicherheitsgründen nicht zulässig ist oder wo die Entstehung von hochstämmigem Wald im Bereich von Hochwasserprofilen aus wasserbaupolizeilichen Gründen zu verhin- dern ist, ferner wo aus Gründen der Fernsicht die Baumhöhe niedrig gehal- ten wird. Ungünstige Rechtsverhältnisse wie die Superfizies, das heisst die Trennung des Grundeigentums vom Eigentum an der Vegetation, gehören ebenfalls dazu (Botschaft des Bundesrats zum WaG, BBl 1988 III 191 f.).

Dass die projektierte Fussgängerbrücke ebenfalls eine (teilweise) Nieder- haltung der Baumhöhe bzw. einen Eingriff in den Kronenbereich von Bäu- men erfordert, macht diese nicht zur bloss nachteiligen Waldnutzung. Viel- mehr erfordert die Brücke eine dauernde Zweckentfremdung von Waldbö- den. Dafür ist eine Rodungsbe willigung erforderlich. Ein relevanter behörd- licher Ermessensspielraum besteht bei der Einordnung forstrechtlich zu bewilligender Eingriffe nicht.

5.6.

In der Sache treffen die Erwägungen der Baudirektion, wonach die Brücke zu einer geringen Beeinträchtigung und keiner Gefährdung des Waldes führe, zu. Die Baudirektion führt in ihrer Vernehmlassung denn auch aus, dass sie das Projekt auch in Anwendung sowohl von § 10 des kantonalen Waldgesetzes (KWaG) als auch als nichtforstliche Kleinbaute gemäss § 9 KWaG, jeweils in Verbindung mit Art. 16 Abs. 2 WaG, bewilligt hätte, zumal die Standortgebundenheit der Fussgängerbrücke zu bejahen sei. Wie erwähnt bedarf eine Rodungsbewilligung gemäss Art. 5 WaG wichtiger Gründe sowie der Erfüllung der Voraussetzungen gemäss Art. 5 Abs. 2 lit. a-c WaG: Standortgebundenheit, Erfüllung der Voraussetzungen der Raumplanung sowie keine erhebliche Gefährdung der Umwelt.

Das Vorliegen wichtiger Gründe hat die Baudirektion bereits im Rahmen der Beurteilung gemäss Art. 16 Abs. 2 WaG sachlich geprüft und zu Recht bejaht. An der Schaffung einer direkten Fusswegverbindung zwischen den Quartieren I. und A. besteht – siehe dazu die nachfolgenden Erwägungen zur Frage des Eingriffs in das Landschaftsschutzobjekt – ein nicht unerhebliches öffentliches Interesse. Die unter forstrechtlichen Gesichtspunkten ins Gewicht fallenden Auswirkungen der projektierten Fussgängerbrücke sind gering. Das X-Tobel ist nach dem Ergebnis des Augenscheins von sehr rege benutzten Wanderwegverbindungen durchschnitten. Die projektierte Brücke stellt eine sinnvolle Ergänzung dieses bestehenden Wegnetzes dar. Auch die zu beurteilende (relative) Standortgebundenheit des Werks liegt vor. Erforderlich ist mithin, dass das Werk einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und der konkrete Standort aufgrund hinreichender, nachvollziehbarer Sachverhaltsermittlungen bestimmt wurde. Eine Fusswegverbindung über das X-Tobel zwecks Verbindung der Quartiere I. und A. kann, da das Tobel die Ortsteile voneinander trennt, nur unter Inanspruchnahme dieser Fläche realisiert werden. Im Zuge der dem strassenrechtlichen Projekt vorausgehenden Richtplananpassung wurden verschiedene Varianten bzw. Linienführungen geprüft und unter anderem auch eine Einwendung (Dachsbau) berücksichtigt (Technischer Bericht, S. 8 f.; Planungsbericht, S. 26 f.). Die getroffenen Feststellungen sind in der Sache schlüssig und werden von der Rekurrentin nicht im Einzelnen infrage gestellt. Von einer Gefährdung der Umwelt ist nach Massgabe der nachfolgenden Erwägungen nicht auszugehen. Die blossе – im Grunde bei jeder Fuss- bzw. Wanderwegverbindung bestehende – Gefahr von Littering kann

noch nicht als Gefährdung der Umwelt gelten, ansonsten im forstrechtlichen Kontext überhaupt keine Fuss- bzw. Wanderwegverbindungen projektiert werden könnten. In ortsplanerischer Hinsicht erfüllt das Bauprojekt die raumplanungsrechtlichen Voraussetzungen. Die entsprechenden richtplanerischen Grundlagen wurden mit der Teilrevision des kommunalen Richtplans Verkehr vom 18. Juni 2018 geschaffen. Im Sinne der nachfolgenden Erwägungen ist für das Projekt sodann keine raumplanungsrechtliche Ausnahmebewilligung (Art. 24 ff. RPG) erforderlich und auch keine besondere Baubewilligung (Art. 22 RPG). Auf die Vereinbarkeit mit den Zielen des Landschaftsschutzobjekts X-Tobel ist nachfolgend Bezug zu nehmen. Die Voraussetzungen der Raumplanung sind mithin als erfüllt zu betrachten.

5.7.

Aufgrund der Fehlerhaftigkeit der vorinstanzlichen Prüfung wäre die erteilte forstrechtliche Bewilligung einer nachteiligen Nutzung des Waldes (Art. 16 WaG) grundsätzlich aufzuheben. Angesichts dessen, dass auch die Voraussetzungen einer Rodungsbewilligung (Art. 5 WaG) vorliegen, käme eine Rückweisung an die Baudirektion zwecks Erteilung einer solchen einem unnötigen prozessualen Leerlauf gleich. Auf eine Rückweisung zur erneuten Prüfung ist mithin zu verzichten und dem rekursgegenständlichen Projekt eine Rodungsbewilligung zugrunde zu legen.

6.1.

Die Rekurrentin beruft sich darauf, dass das rekursgegenständliche Projekt planungspflichtig sei oder – sofern es nicht dem Zonenzweck entspreche – einer kantonalen Ausnahmebewilligung nach den Art. 24 ff. RPG bedürfe. Fraglich sei in diesem Zusammenhang, ob der Projektfestsetzung nach StrG die Funktion einer Sondernutzungsplanung zukomme. Eine Bewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG sei von der Baudirektion nicht erteilt worden und dürfte mangels eines entsprechenden Bedürfnisses auch nicht erteilt werden.

6.2.

Die Festsetzung und Genehmigung von Projekten für Verkehrsanlagen und Gewässer, die Genehmigung von Meliorationsprojekten und die Erteilung von wasserrechtlichen Konzessionen schliessen die baurechtliche Bewilligung ein (§ 309 Abs. 2 PBG). Soweit nicht vorgängig bereits ein – von den

Betroffenen als Nutzungsplan ebenfalls anfechtbarer – Erschliessungsplan festgesetzt wurde, stellt ein Strassenprojekt einen Sondernutzungsplan mit einem derart hohen Konkretisierungsgrad dar, dass er materiell einer Baubewilligung entspricht. Das Projekt untersteht damit sowohl in seiner Eigenschaft als Nutzungsplan als auch in seiner Eigenschaft als Baubewilligung den Anforderungen des RPG. Insoweit haben die Kantone gemäss Art. 33 Abs. 2 und Abs. 3 lit. b RPG mindestens ein innerkantonales Rechtsmittel mit voller Überprüfung auch der Angemessenheit der Projektfestsetzung zu gewährleisten (VB.2005.00576 in BEZ 2006 Nr. 25 [= RB 2006 Nr. 60], E. 2.3; zuletzt VB.2018.00185 vom 29. November 2018, E. 5.1.3, mit Hinweisen).

6.3.

Eine raumplanungsrechtliche Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 ff. RPG ist für das strittige kommunale Wegprojekt (§ 1 StrG; § 16 Abs. 2 StrG) neben der strassenrechtlichen Projektierung ebenso wenig erforderlich wie eine reguläre Baubewilligung (Art. 22 RPG). Dass – was einen häufigen, wenn nicht sogar den häufigsten Anwendungsbereich des strassenrechtlichen Projektierungsverfahrens darstellt – eine Strasse oder ein Weg ausserhalb des Siedlungsbereichs erstellt werden soll, bedarf sachlogisch keiner zusätzlichen Beurteilung gemäss Art. 24 RPG. Die Erfüllung der entsprechenden Anforderungen wird durch die – wie erwähnt – anwendbaren und im Rechtsmittelverfahren überprüfbaren raumplanungsrechtlichen sowie die besonderen strassenrechtlichen Projektierungsgrundsätze (§ 14 StrG) gewährleistet. Auf die diesbezüglichen Voraussetzungen ist nachfolgend Bezug zu nehmen.

6.4.

Die Rüge betreffend die Erteilung einer raumplanungsrechtlichen Ausnahmegewilligung erweist sich als unbegründet.

7.1.

Die Rekurrentin beruft sich im Hauptstandpunkt darauf, dass die Baudirektion – insbesondere bei der Erteilung der forstrechtlichen Bewilligung – das Gebot der Selbstbindung missachte, indem sie in geradezu willkürlicher Weise keine Verletzung der Ziele des Landschaftsschutzobjekts X-Tobel durch das Projekt erblicke. Die Selbstbindung bedinge – unabhängig von

der Bedeutung des Objekts – entsprechender Massnahmen bzw. der Statuierung von Bedingungen und Auflagen, falls erforderlich, einer Bewilligungsverweigerung (Art. 3 Abs. 2 und 3 NHG). Der Inventareintrag sei mithin behördenverbindlich (§ 204 PBG in Verbindung mit § 1 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung [KNHV]).

7.2.

In diesem Zusammenhang verweist die Rekurrentin auf den Inventareintrag und dabei zunächst auf das für das X-Tobel als Landschaftsschutzobjekt von überkommunaler Bedeutung geltende Schutzziel der ungeschmälernten Erhaltung. Namentlich sei der Schluss der Baudirektion, wonach der Bewilligung des projektierten Bauvorhabens aus Sicht des Landschaftsschutzes nichts entgegenstehe, unhaltbar. Ausserdem werde das Massnahmegebot missachtet, keine beeinträchtigenden Geländeänderungen zuzulassen. Sodann treffe die Begründung des Gemeinderats X nicht zu, wonach offenbar davon ausgegangen werde, dass das Schutzinventar im Bereich der Fussgängerbrücke nicht massgebend bzw. anwendbar sei. Dies sei schon deshalb unrichtig, weil zur schützenswerten Tobellandschaft das ganze, tief eingeschnittene Bachbett bzw. auch die seitlichen, bewaldeten Hänge gehörten.

7.3.

Sodann werde, so die Rekurrentin, in der Beschreibung des Schutzobjekts im Inventareintrag darauf verwiesen, dass der Bachlauf und die naturnahen Tobelhänge als vielfältiges Biotopgefüge eine artenreiche Pflanzen- und Tierwelt aufweisen würden. Als Vögel würden Gebirgsstelzen, Wasseramseln, Goldammern, Neuntöter und Schwarzspechte sowie als Gäste der Graureiher und der sehr seltene Eisvogel aufgezählt. Letzterer sei in der "Roten Liste Brutvögel" als verletzlich eingestuft. Die Realisierung des Projekts könnte dessen Lebensbedingungen infolge des erhöhten Besucherandrangs erschweren oder gefährden. Dies wäre nicht hinnehmbar. Der Feuersalamander sei in der Liste der national prioritären Arten verzeichnet und als verletzlich eingestuft. Das rekursgegenständliche Projekt erweise sich letztlich nicht als bewilligungsfähig.

7.4.

Der Eintrag des X-Tobels im Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung verweist auf den diesbezüglichen

Eintrag zusammen mit der Gemeinde Y sowie auf die Einträge für Naturschutzobjekte in diesem Bereich. Das Landschaftsschutzobjekt wird im Einzelnen global wie folgt beschrieben (vgl. act. 6.3):

"Vom oberen Ende des L.-Tobels bis hinunter ins [...] ist an den Tobelhängen und auch im Bachbett an zahlreichen Stellen die Obere Süsswassermolasse aufgeschlossen. Sie umfasst hier bunte Mergel sowie mehrere Niveaux von Sandsteinbänken, in denen oft Knauer, d.h. besser zementierte Partien auftreten. Besonderheiten sind ein fossilführender Sandstein und der berühmte Bentonnithorizont.

Auf der Höhe von I. schaltet sich eine eiszeitliche Schotterrinne mit vielen Höhlen ein.

Ausser dem riesigen A.-Stein sind Findlinge des Linthgletschers selten und klein.

Der Bachlauf und die naturnahen Tobelhänge weisen als vielfältiges Biotopgefüge eine artenreiche Pflanzen- und Tierwelt auf.

Typische Tobelvegetation mit floristischen Kostbarkeiten.

Gebirgsstelze, Wasseramsel (mind. 3 P.), Goldammer, Neuntöter, Schwarzspecht. Gäste: Graureiher, Eisvogel.

Grasfrosch (laicht in gewissen Bachabschnitten), Feuersalamander."

Sodann nimmt das Inventar auf fünf – hier nicht im Einzelnen wiederzugebende – geologische Besonderheiten Bezug (Schottervorkommen ESE I., Molasseaufschlüsse W., Fossilführender Molassesandstein, A.-Stein, Burgmauern [...]). Ferner enthält der Inventareintrag eine natürliche Besonderheit, den Südhang T. Dieser wird wie folgt beschrieben:

"Steiler Südhang mit einzelnen Bäumen und Dornbüschen. Biotop insektenfressender Singvögel wie z.B. Neuntöter."

Insgesamt statuiert das Inventar für das X-Tobel folgende Ziele und Massnahmen:

"Ziel:

Ungeschmälerte Erhaltung des X-Tobels mit seinen ausserordentlich bedeutungsvollen geologischen Erscheinungsformen und in seiner biologischen Reichhaltigkeit als naturnahes, erlebnisreiches Naherholungsgebiet sowie geologisches und biologisches Lehr- und Anschauungsobjekt.

Massnahmen:

Keine beeinträchtigenden Geländeänderungen und Bachverbauungen. Unterbindung von Bentonitentnahmen und Ausbeutungen von fossilienhaltigen Schichten.

Schaffung von Tümpelbiotopen in Hangmulden für eine Vielzahl von Kleinlebewesen solcher Standorte."

7.5.

Sind zur Abklärung des relevanten Sachverhalts besondere Sachkenntnisse erforderlich, über welche die Entscheidbehörde nicht oder nur teilweise verfügt, so können gemäss § 7 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) Sachverständige beigezogen werden. Diese erstatten im Rahmen von Gutachten Bericht über die Sachverhaltsprüfung und -würdigung. Ob der Beizug eines Sachverständigen zur Erstellung des Sachverhalts erforderlich ist, muss, soweit keine spezialgesetzliche Gutachtenspflicht besteht, von Fall zu Fall entschieden werden. Der zuständigen Instanz kommt bei dieser Entscheidung ein erhebliches Ermessen zu. Verfügt eine Entscheidungsinstanz über Fachmitglieder, müssen in der Regel keine Gutachten von Seiten Dritter eingeholt werden (Plüss, § 7 Rz. 67).

Ein Anspruch auf Beweisabnahme anhand eines Gutachtens besteht im verwaltungsrechtlichen Verfahren damit nur beschränkt. Wie erwähnt beantragt die Rekurrentin die Einholung eines Gutachtens der NHK zur Frage, ob der geplante Eingriff mit den Schutzziele des Inventarobjekts vereinbar ist. Ob es sich dabei in erster Linie um eine vom Gericht zu beantwortende rechtliche oder eine zur Beurteilung besondere Kenntnis erfordernde sachverhaltliche Fragestellung handelt, ist in nachfolgender Erwägung zu prüfen.

7.6.

Der Inventareintrag des X-Tobels liegt – was sich bereits aus der Systematik des Inventars ergibt – in der landschaftsschutzrechtlichen Bedeutung des Gebiets (Zusammenspiel von Tobel bzw. Tobelhängen, Geologie [sichtbare Gesteinsschichten], Gewässer [Dorfbach von X] sowie Fauna und Flora) begründet. Dass der Inventareintrag in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung der Pflanzen- und Tierwelt verweist, ist ohne weiteres schlüssig. Dass dieser Hinweis jedoch, gleich dem Inventareintrag eines Naturschutzobjekts, eine Vermutung zugunsten des ungeschmälerten Erhalts sämtlicher Elemente der Fauna und Flora begründen würde, geht angesichts des vordringlich landschaftsschützerischen Kontexts der Inventari-

sierung fehl. Die im Inventar der überkommunal bedeutenden Natur- und Landschaftsschutzobjekte des Kantons Zürich 1980 (Inventar 1980) bezeichneten Landschaftsschutzobjekte umfassen denn auch nicht einzig ursprüngliche oder besonders wertvolle Naturlandschaften, sondern oft auch grössere, zusammenhängende Gebiete mit – wenn auch kleineren – Siedlungen. Beispiel dafür ist etwa das dem Inventar gesamthaft zugewiesene Gebiet des Sihlwalds zwischen Langnau-Gattikon und Schönenberg sowie das direkt am nördlichen Siedlungsrand der Stadt Zürich liegende Gebiet Chatzensee. Systematisch existieren die kartographierten Naturschutzgebiete einerseits und die Landschaftsschutzgebiete andererseits weitgehend unabhängig nebeneinander. Die weitläufigen Landschaftsschutzgebiete werden zum Teil von Naturschutzgebieten überlagert; Naturschutzgebiete aber sind oft auch ohne landschaftsschützerischen Zusammenhang ausgeschieden – oder umgekehrt (www.gis.zh.ch). Aus einem Eintrag eines Gebiets in das Landschaftsschutzinventar ein, wie bei Naturschutzobjekten inhärent, völliges Verbot der Beeinträchtigung von Fauna und Flora abzuleiten, ginge damit offenkundig fehl. Vielmehr ist, soweit das Landschaftsschutzinventar (bzw. eine allfällige weitergehende Schutzmassnahme gemäss § 205 PBG) auf landschaftlich ebenfalls bedeutsame Pflanzen- und Tierwelt Bezug nimmt, die Tragweite eines Eingriffs für das Objekt unter Berücksichtigung dieser Festlegungen zu beurteilen.

7.7.

Die Frage, ob jede Beeinträchtigung von Fauna und Flora durch die projektierte Fussgängerbrücke ausgeschlossen werden könne, ist folglich nicht zu beurteilen. Vielmehr ist darüber zu befinden, ob der Eingriff durch die Fussgängerbrücke unter Berücksichtigung der Verweise auf den Bachlauf und die naturnahen Tobelhänge, die typische Tobelvegetation mit floristischen Kostbarkeiten, die Vogelarten sowie den Lebensraum des Grasfroschs und des Feuersalamanders in einer für die Qualität des Landschaftsschutzobjekts X-Tobel relevanten Form zu beeinträchtigen vermag. Dies ist offenkundig nicht der Fall. Die Fussgängerbrücke führt zwar im betreffenden Bereich (Lärm der Fussgänger, Bewegungen, Rodung und Niederhaltung der Baumkronen) durchaus zu Veränderungen. Diese führen aber bereits angesichts der Dimensionierung der Brücke und der von der Baudirektion verfügbaren Auflagen (keine nächtliche Beleuchtung) nicht zu einer ins Gewicht fallenden Einbusse der im Inventar beschriebenen Qualität des X-Tobels als Naturraum. Der im Inventareintrag besonders erwähnte Südhang T. be-

findet sich vom projektierten Standort der Fussgängerbrücke weit entfernt an der Gemeindegrenze zu Y. Der ortsgebundene Eingriff in die Tobelhänge, die floristischen Besonderheiten oder – diesbezüglich ist auf nachfolgende Ausführungen zu verweisen – die Lebensräume der Vogel- und Amphibienarten bleibt geringfügig. Die Frage des Eingriffs in ein Biotop bedrohter Arten (Art. 18 ff. NHG) ist sodann im Einzelnen nachfolgend zu beleuchten.

Insoweit steht fest, dass mit Bezug auf die gesamthafte Qualität des X-Tobels als Naturraum kein ergänzendes Gutachten einzuholen ist. Die Frage, inwiefern die projektierte Fussgängerbrücke Fauna und Flora – durchwegs geringfügig – beeinträchtigt, ist angesichts der Bedeutung des X-Tobels primär als Landschaftsschutzobjekt im Grundsatz nicht Gegenstand der Beurteilung.

7.8.

Zu beurteilen ist im Kern der Eingriff in die Qualität des X-Tobels als Landschaftsschutzobjekt. Der optische Eingriff ist angesichts der Länge der Seilkonstruktion von ca. 180 m und deren Höhe (an höchster Stelle ca. 45 m über Grund) sowie der Verankerung in den Felsen der Tobelhänge nicht unbedeutend. Die geologische Bedeutung des Tobels mit den sichtbaren verschiedenen Niveaus, dem fossilführenden Sandstein sowie den Bentonitvorkommen, der eiszeitlichen Schotterrinne und den Findlingen des Linthgletschers wird angesichts der minimalen Eingriffe durch die Widerlager, welche sich ausserhalb des eigentlichen Tobels befinden, indes nicht beeinträchtigt. Die besonders erwähnten Einzelobjekte (Schottervorkommen ESE I., Molasseaufschlüsse W., fossilführender Molassesandstein, A.-Stein, Burgmauern aus Findlingen) liegen in erheblicher räumlicher Distanz zur projektierten Brücke. Zuzufolge des Inventareintrags klar unzulässige Massnahmen (beeinträchtigende Geländeänderungen, Bachverbauungen, Bentonitentnahmen, Ausbeutung von fossilienhaltigen Schichten) erfordert das Projekt nicht. Mit der weiteren Zielsetzung der ungeschmälernten Erhaltung des X-Tobels mit seinen ausserordentlich bedeutungsvollen geologischen Erscheinungsformen und als erlebnisreiches Naherholungsgebiet sowie geologisches und biologisches Lehr- und Anschauungsobjekt verhält sich eine zusätzliche Fusswegverbindung durchaus verträglich. Ein Erfordernis dahingehend, wonach das Gebiet – auch von Freizeitbesuchern – möglichst unberührt zu lassen sei, kann aus dem Inventareintrag gerade

nicht abgeleitet werden. Vielmehr verweist das Inventar ausdrücklich auf die Bedeutung des X-Tobels als Lehr- und Anschauungsobjekt. Anlässlich des durchgeführten Augenscheins war eine überaus hohe Besucherfrequenz namentlich von Schulklassen zu beobachten. Angesichts der Lage in der Nähe der Stadt Zürich und der weitgehend überbauten angrenzenden Gebiete wäre eine Abschottung des Naherholungsgebiets X-Tobel vor weiteren Besuchern mit Zutrittsbeschränkungen verbunden. Dies widerspräche den Zielen des Inventareintrags. Ob zufolge der projektierten Fussgängerbrücke letztlich eine Entlastung des tobelinternen Wegnetzes oder aber eine – zufolge gesteigerter Attraktivität – höhere Besucherzahl resultieren wird, ist nicht relevant. Eine Nutzungsintensivierung in einem Ausmass, welche die Bedeutung des X-Tobels als Naherholungsgebiet zu schmälern oder infrage zu stellen vermöchte, ist nicht zu erwarten. Auch wenn die Brückenverbindung tendenziell geeignet ist, die Attraktivität des X-Tobels zu steigern, ist eine solche Verbindung nicht derart aussergewöhnlich, dass sie grosse Besuchermassen anziehen würde. In der Beurteilung verbleibt damit einzig der optische Eingriff in das Landschaftsbild und damit die von der Rekurrentin gerügte "Möblierung der Landschaft".

Auch bezüglich der Beurteilung der Verträglichkeit mit den Zielen des Landschaftsschutzes ist die Erstellung eines Gutachtens nicht erforderlich. Die Vereinbarkeit der Erstellung der Fussgängerbrücke mit den Zielen des Inventareintrags ist im Kern Gegenstand der gerichtlichen Beurteilung. Der Eingriff in das Landschaftsbild allein erfordert – analog zu einer Beurteilung nach § 238 Abs. 2 PBG – keine Begutachtung. Das Baurekursgericht ist als Fachgericht zur Beurteilung dieser Fragen ohne weiteres berufen (VB.2015.00677 vom 12. Mai 2016, E. 2).

7.9.

Zu beurteilen ist nach dem Gesagten vordringlich der Eingriff in das Inventarobjekt. Wie erwähnt ist der optische Eingriff nicht unbedeutend. Gemildert wird er dadurch, dass bei der Projektierung bewusst eine Spannbrücke ohne Stützen gewählt wurde, um die Eingriffe in das Tobel auf ein Minimum zu reduzieren. Auch wurde für die Brücke eine Höhe gewählt, die nicht zu einer grossflächigen landschaftlichen Beeinträchtigung führt. Die Brücke wird vom See oder vom Dorfzentrum her nicht zu sehen sein. Anlässlich des Augenscheins hat sich bestätigt, dass die Brücke zu grossen Teilen inmitten der Baumkronen zu liegen kommen wird. Vom Wanderweg auf

dem Tobelgrund her dürfte sie daher nur auf einer Strecke von je ca. 100 m erkennbar sein. Die zwecks Erschliessung der Brücke am Standort des südlichen Widerlagers zu tätige (geringfügige) Geländeanpassung ist landschaftsschutzrechtlich nicht von Bedeutung. Betreffend die Auswirkungen der Benützung auf die Landschaft wird auf der Fussgängerbrücke ein generelles Fahr- und Reitverbot herrschen. Auf eine Beleuchtung der Brücke wurde im Rahmen der Vorprüfung auf Verlangen der Baudirektion verzichtet.

Ein Eingriff in ein Landschaftsschutzobjekt wie der vorliegende kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn am Projekt ein öffentliches Interesse besteht. Derselbe Grundsatz muss für die gemäss vorstehenden Erwägungen erforderliche Rodungsbewilligung gelten. Eine Rodungsbewilligung erfordert wichtige Gründe (Art. 5 WaG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist bei Rodungen für die Erweiterung eines Skigebiets nicht bloss erforderlich, dass diese im Interesse der touristischen Entwicklung einer Berggemeinde stehen. Auch das Vermeiden von Wartezeiten in der Hochsaison bis zu 30 Minuten und die angestrebte Entlastung eines Skigebiets genügen nicht als hinreichendes Bedürfnis, da sonst jede vernünftig geplante Rodung in einer waldreichen, stark besuchten Ortschaft des Wintertourismus bewilligt würde. Dies wäre mit forstpolizeilichen Grundsätzen nicht vereinbar (BGE 113 Ib 411, E. 3a). Zum landschaftsschutzrechtlichen Kontext hat das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus im Fall einer privat projektierten Hängebrücke (Ausnahmebewilligung nach Art. 24 ff. RPG; Standortgebundenheit) zwecks Stärkung des Wanderwegnetzes zur Ausschöpfung des brachliegenden Potentials im Sommertourismus befunden, dass angesichts des eher losen Gesamtkonzepts ein eigentlicher Bedürfnisnachweis gänzlich fehle. Dieser könne auch nicht mit der Attraktivität der Hängebrücke daselbst begründet werden, sofern diese nicht sehr weit über dem Grund zu liegen komme. Ins Gewicht fiel sodann, dass die Hängebrücke keine technische Funktion hatte, da der entsprechende Geländeabschnitt problemlos ohne Brücke passiert werden konnte. Das Gericht bejahete, dass die Hängebrücke im Wesentlichen zu einer unerwünschten Möblierung der Landschaft führe (VGr GL, VG.2014.00086 vom 17. März 2016, E. 5).

Mit den genannten Fällen ist der vorliegende nur bedingt vergleichbar. Zwar ist ebenfalls eine Steigerung der Attraktivität des Wanderwegnetzes (Pano-

ramaweg R.-F.) beabsichtigt. Die Brücke hat aber angesichts der Lage des X-Tobels zwischen X und A. auch einen Erschliessungszweck. Dabei ist unerheblich, dass das X-Tobel bereits durch ein Wanderwegnetz erschlossen ist. Aufgrund der Höhenunterschiede erweist sich die Durchquerung des Tobels von Norden nach Süden (und umgekehrt) als beschwerlich. Für die Bewohner der angrenzenden Quartiere bzw. für die täglichen Besorgungen ist der Wanderweg daher keine valable Alternative. Eine alltags-taugliche Umgehung des Tobels erfordert die zeitaufwendige Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsmittel oder des Individualverkehrs. Anders als bei Wanderwegen weit abseits von Siedlungen kann auch nicht von der Hand gewiesen werden, dass der bestehende Weg durch das Tobel für ältere oder mobilitätseingeschränkte Personen sowie Familien ungeeignet ist. Dabei wiederum ist zu berücksichtigen, dass sich in unmittelbarer Nähe des X-Tobels das im Eigentum der Gemeinde X stehende Alters- und Gesundheitszentrum T. [...] befindet. Schliesslich haben aufgrund der engen Siedlungszusammenhänge auch weitere Anwohnerinnen und Anwohner des X-Tobels ein Interesse an einer zusätzlichen, alltagstauglichen Fusswegverbindung. Aufgrund des Siedlungskontexts ist damit ein nicht unerhebliches öffentliches Interesse an einer direkteren Fusswegverbindung dargetan.

In der Gegenüberstellung erscheint der Eingriff in das Landschaftsschutzobjekt vorliegend von eher geringem Gewicht. Dies gilt gleichermassen für die geringfügigen Rodungen. Unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses erscheinen die Eingriffe in Landschaft und Wald verhältnismässig. Den Vorinstanzen kann nicht vorgeworfen werden, sie hätten das ihnen bei der Beurteilung zustehende Ermessen überschritten. Auch wurden die gemäss § 14 StrG zu beachtenden Projektierungsgrundsätze (bestmögliche Einordnung, Beachtung des Umweltschutzes und der sparsamen Landbeanspruchung) eingehalten. Die Rekurrentin tut nicht dar, inwiefern noch weniger invasive Möglichkeiten zur Realisierung einer Fussgängerbrücke gewählt werden könnten. Deren Standort wurde, wie erwähnt, sorgfältig evaluiert.

7.10.

Die Rügen betreffend den Eingriff in das Landschaftsschutzobjekt X-Tobel erweisen sich als unbegründet.

8.1.

Die Rekurrentin beruft sich des Weiteren – wie bereits erwähnt – auf die besonderen Bestimmungen zum Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt (Art. 18 ff. NHG). Namentlich Uferbereiche und Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen, seien besonders zu schützen. In den Projektunterlagen würden zudem Erhebungen zu seltenen gefährdeten Pflanzen- und Tierarten fehlen. Der im Inventareintrag erwähnte Eisvogel sei in der "Roten Liste Brutvögel" verzeichnet. Der ebenfalls erwähnte Feuersalamander sei in der Liste der national prioritären Arten verzeichnet und als verletzlich eingestuft. Für die Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume müsse die Verursacherin den bestmöglichen Schutz gewähren, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz sorgen.

8.2.

Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken (Art. 18 Abs. 1 NHG). Gemäss Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen, besonders zu schützen. 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 ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen (Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG). Der Schutz und der Unterhalt der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung obliegt den Kantonen (Art. 18b Abs. 1 NHG).

Der Biotopschutz soll insbesondere zusammen mit dem ökologischen Ausgleich (Art. 15 der Natur- und Heimatschutzverordnung [NHV]) und den Artenschutzbestimmungen (Art. 20 NHV) den Fortbestand der wildlebenden einheimischen Pflanzen- und Tierwelt sichern. Biotope werden aufgrund der durch Kennarten charakterisierten Lebensraumtypen, der nach Art. 20 NHV geschützten Pflanzen- und Tierarten, der nach der Fischereigesetzgebung gefährdeten Fische und Krebse, der gefährdeten und seltenen

Pflanzen und Tierarten, die in den vom BAFU erlassenen oder anerkannten Roten Listen aufgeführt sind sowie aufgrund weiterer Kriterien wie Mobilitätsansprüche der Arten oder Vernetzung ihrer Vorkommen als schützenswert bezeichnet (Art. 14 Abs. 3 NHV). Ein technischer Eingriff, der schützenswerte Biotop beeinträchtigen kann, darf nur bewilligt werden, sofern er standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht. Für die Bewertung des Biotops in der Interessenabwägung sind neben seiner Schutzwürdigkeit (gemäss Art. 14 Abs. 3 NHV) seine Bedeutung für die geschützten, gefährdeten und seltenen Pflanzen- und Tierarten, seine ausgleichende Funktion für den Naturhaushalt, seine Bedeutung für die Vernetzung schützenswerter Biotop und seine biologische Eigenart oder sein typischer Charakter massgebend (Art. 14 Abs. 6 NHV). Wer einen Eingriff vornimmt oder verursacht, ist zu bestmöglichen Schutz-, Wiederherstellungs- oder sonstigen angemessenen Ersatzmassnahmen zu verpflichten (Art. 14 Abs. 7 NHV).

Im Grundsatz prüft das Bundesgericht frei, ob die Kantone den bundesrechtlichen Auftrag zum Schutz der Biotop korrekt erfüllen. Es untersucht namentlich, ob dabei alle massgeblichen Gesichtspunkte berücksichtigt werden und ob die bundesrechtlich gebotene umfassende Interessenabwägung stattgefunden hat. Doch billigt das Gericht den kantonalen Behörden bei der Auslegung und Anwendung der unbestimmten Gesetzesbegriffe einen Beurteilungsspielraum zu. Mit welchen rechtlichen Instrumenten die Kantone im konkreten Fall ein Biotop schützen oder für ökologischen Ausgleich sorgen müssen, gibt das NHG den Kantonen nicht vor. Auch nach der Rechtsprechung ist es den Kantonen überlassen, mit welchen Instrumenten sie diesem Auftrag nachkommen. Art. 17 Abs. 1 lit. d RPG sieht zwar im Grundsatz vor, dass Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen einer Schutzzone zuzuweisen sind. Stattdessen kann das kantonale Recht aber auch andere geeignete Massnahmen vorsehen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die wichtigsten Massnahmen sind in Art. 14 Abs. 2 NHV in nicht abschliessender Form aufgezählt. Mindestens muss der Kanton ein zweckmässiges Feststellungsverfahren vorsehen, mit welchem möglichen Beeinträchtigungen schützenswerter Biotop sowie Verletzungen der Artenschutzbestimmungen vorgebeugt werden kann (Art. 14 Abs. 5 NHV). Dem Bundesrecht lässt sich damit kein Auftrag entnehmen, im Zusammenhang mit der Zonenplanung ein förmliches Naturschutz- oder Lebensrauminventar zu erstellen. Allerdings muss den Anforderungen des Bio-

topschutzes und des ökologischen Ausgleichs (Art. 18b Abs. 2 und 2 NHG; Art. 14 f. NHV) in der Zonenplanung materiell Rechnung getragen werden. Dies setzt voraus, dass die auf dem Gemeindegebiet vorhandenen schutzwürdigen Biotope im Sinne von Art. 14 Abs. 3 NHV, ihre räumliche Ausdehnung und ihre Bedeutung im Sinne von Art. 14 Abs. 6 NHV bekannt sind. Die hierfür notwendigen Erhebungen stellen notwendige Grundlagen der Ortsplanung dar. Fehlen sie oder sind sie unvollständig oder ungenügend, so kann dies zur Folge haben, dass die raumplanerische Interessenabwägung und die darauf beruhende Nutzungsplanung fehlerhaft ist und (ganz oder teilweise) aufgehoben bzw. überarbeitet werden muss.

Daraus, dass im fraglichen Lebensraum keine in den obigen Listen aufgeführten Arten auftreten, ist noch nicht ohne Weiteres zu schliessen, dass kein schutzwürdiges Biotop vorliegt. Entscheidend ist vielmehr, ob besonders günstige Voraussetzungen vorliegen und das Vorkommen geschützter Arten wahrscheinlich ist. Nach dem Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG inhärenten Massstab kommt es nicht darauf an, ob ein Vorkommen schützenswerter Tierarten auf der betreffenden Fläche sicher oder nur sehr wahrscheinlich ist, zumal die Beobachtung gewisser Tierarten (z.B. Reptilien) erfahrungsgemäss schwierig sein kann. Dies gilt namentlich dann, wenn ein entsprechendes Artenvorkommen aufgrund der Eigenschaften eines Standorts als wahrscheinlich gelten muss. Überhaupt ist bei der Qualifikation eines Gebiets als Biotop von grundlegender Bedeutung, dass der Sachverhalt, d.h. die örtlichen Gegebenheiten und damit die Schutzwürdigkeit, sachlich korrekt und nachvollziehbar ermittelt wird. Das entsprechende Fachwissen ist im Regelfall durch Amtsberichte bzw. Gutachten einzuholen (zum Ganzen Nina Dajcar, in: Kommentar NHG, 2. Aufl., Zürich 2019, Art. 18b Rz. 6 ff. und Rz. 14 ff., mit Hinweisen).

8.3.

Vorliegend weist der Eintrag des X-Tobels im Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung, wie erwähnt, auf den Eisvogel als Gast am Standort hin. Dessen Bestand ist gemäss "Roter Liste Brutvögel" als verletzlich eingestuft. Überdies ist der Eisvogel in der Liste der geschützten Tiere gemäss Anhang 3 der NHV aufgeführt. Der Feuersalamander figuriert auf der Liste der national prioritären Arten.

Während ein Artenvorkommen des Feuersalamanders im X-Tobel vorliegend unumstritten ist, kann dies für ein Artenvorkommen des Eisvogels nicht gleichermassen gelten. Das Inventar spricht von einem Gast am Standort, mithin einem unregelmässigen Vorkommen. Der Birdlife-Brutvogelatlas weist das X-Tobel nicht als Brutstandort für den Eisvogel aus (Zeitpunkte: 1988 und 2008; www.birdlife-zuerich.ch/vogelfinder/atlas-nachvogelarten/). Ein mit BGE 118 Ib 485 ff. vergleichbarer Fall eines bestehenden Brutbiotops des Eisvogels liegt damit nicht vor. In der Sache kann freilich nicht ausgeschlossen werden, dass das X-Tobel dem Eisvogel als Lebensraum dient. Das X-Tobel ist als Lebensraum des Eisvogels grundsätzlich geeignet, zumal der Eisvogel zum Brüten steile Sandsteinwände und waldfreie oder mässig bestockte Abschnitte eines Fliessgewässers benötigt. Wichtig ist dabei, dass Eisvögeln genügend lange Zeiten ohne Störungen für die Nahrungssuche zur Verfügung stehen (BGE 118 Ib 485, E. 4c.bb). Insgesamt erschiene es nach den Sachumständen angezeigt, das Vorhandensein eines im Sinne von Art. 18 Abs. 1 NHG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 3 lit. b NHV schützenswerten Biotops des Eisvogels abzuklären. Im Hinblick auf – mögliche – weitere Beanspruchungen des X-Tobels wären derartige Abklärungen wünschenswert. Da der Feuersalamander nicht auf einer roten Liste geführt ist bzw. (vorderhand) nicht als zumindest gefährdet eingestuft wird (Art. 14 Abs. 3 lit. d NHV), ist eine Abklärung des Lebensraums des Feuersalamanders (noch) nicht erforderlich.

Aus dem Gesagten folgt, dass für die projektierte Fussgängerbrücke als technischem Eingriff im Sinne von Art. 14 Abs. 6 NHV eine Bewertung des Biotops vorzunehmen ist. Im vorliegenden Ausnahmefall ist angesichts der fehlenden Anhaltspunkte für ein aktuelles Artenvorkommen des Eisvogels und der geringen Bedeutung des Eingriffs durch die projektierte Fussgängerbrücke auf einlässliche Abklärungen indes summarisch zu verzichten. Die Sachlage ist nach Massgabe von Art. 14 Abs. 6 NHV auch ohne weitere Abklärungen beurteilbar. Da die Fussgängerbrücke in einem – zufolge der Wanderwege – bereits stark begangenen Teil des Tobels zu liegen kommt, anlässlich des Augenscheins in der Nähe keine zum Brüten geeignete Sandsteinwände ersichtlich waren und der Luftraum im fraglichen Bereich stark bestockt ist, kann die Brücke nach menschlichem Ermessen nicht als relevanter Eingriff in den Lebensraum einer – falls vorhanden – Eisvogelpopulation gelten. Eine besondere Interessenabwägung nach

Massgabe von Art. 14 Abs. 6 NHV sowie von Ersatzmassnahmen nach Massgabe von Art. 14 Abs. 7 NHV entfällt.

8.4.

Der Rekurs erweist sich auch bezüglich Biotopschutz in der Sache als unbegründet.

9.1.

Die Rekurrentin beruft sich überdies darauf, dass gemäss aktuellem kantonalen Richtplan ausserhalb der Bauzonen nur landschaftsverträglich gebaut werden dürfe (Ziele gemäss den Punkten 3.2.3.a, 3.6 und 3.7 unter Ziff. 3.1.1 des Richtplans). Das X-Tobel befinde sich gemäss kantonaler Richtplanung zudem in einem Landschaftsförderungsgebiet (Ziele gemäss Ziff. 3.8.1 und 3.8.2 des Richtplans). Die Rekurrentin verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass der Kanton bzw. die zuständige Direktion gemäss § 211 Abs. 1 PBG Schutzmassnahmen für Natur- und Heimatschutzobjekte zu treffen habe, denen über die Gemeindegrenze hinausgehende Bedeutung zukommt. Die Rekursgegnerinnen hätten es seit gut 28 Jahren versäumt, das schutzwürdige X-Tobel mit einen oder mehreren Schutzanordnungen (im Sinne von § 205 PBG) in allgemein- bzw. eigentümerverbindlicher Weise unter Schutz zu stellen. Dem Kanton obliege die gesetzliche Pflicht, dies sobald wie möglich nachzuholen. Auch die Gemeinde X treffe eine Verantwortung, da sie für den Erlass einer planerischen Schutzanordnung (Schutzzone gemäss Art. 17 RPG) zuständig wäre.

9.2.

Der zuletzt mit Beschluss des Kantonsrats Zürich vom 22. Oktober 2018 festgesetzte Richtplan sieht in allgemeiner Weise vor, dass offene, wenig zerschnittene Räume ungeschmälert erhalten bleiben sollen und das Landschaftsbild generell zu schonen ist. Beim Bauen ausserhalb der Bauzonen ist grosser Wert auf eine zurückhaltende Bewilligungspraxis sowie die landschaftsverträgliche Einordnung, anspruchsvolle Gestaltung sowie die Schonung natürlich gewachsener Böden zu legen (Ziff. 3.1.1 des Richtplans). Die ferner zitierte Ziff. 3.2.3 des Richtplans (Massnahmen für das Landwirtschaftsgebiet) betrifft insbesondere die Genehmigung von Planungsmassnahmen zur Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets, wobei

hohe Anforderungen an die Interessenabwägung zu stellen sind. Für Waldflächen enthält der Richtplan in Ziff. 3.3 besondere Ziele und Massnahmen. Ziff. 3.6 des Richtplans widmet sich dem Naturschutz in den dafür bezeichneten Gebieten. Der Richtplan enthält in Ziff. 3.7 weitere Festlegungen für Landschaftsschutzgebiete. Diese dienen der Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung besonders wertvoller Landschaften. Der Landschaftsschutz umfasst die Bewahrung von Vielfalt, Schönheit, Naturnähe, Ökologie und Eigenart der verschiedenen Landschaften. Landschaftsschutzgebiete sollen vielfältige Lebensräume für Menschen, Tiere und Pflanzen sein. Im Gegensatz dazu umfassen die Landschaftsförderungsgebiete gemäss Ziff. 3.8 ausgeprägt multifunktionale Landschaften, welche sich insbesondere durch ihre Eigenart, Natürlichkeit und ihren Erholungswert auszeichnen. Diese weisen eine hohe Dichte an jeweils typischen Landschaftselementen sowie eine gewisse Ursprünglichkeit auf. Landschaftsförderungsgebiete sollen nach den Zielen der Richtplanung insgesamt in ihrem jeweiligen speziellen Charakter erhalten und weiterentwickelt werden.

Das X-Tobel figuriert im Richtplan als Teil des Landschaftsförderungsgebiets Nr. 00. Gemäss Ziff. 3.8.2 des Richtplans sind allen Landschaftsförderungsgebieten folgende Merkmale gemeinsam, die erhalten werden sollen: Wesentliche Prägung durch die ortsspezifische landwirtschaftliche Nutzung, vergleichsweise unverbaute und unzerschnittene Landschaft sowie die Eigenschaft als wichtige Lebensräume und die Brückenfunktion für Naturschutz und Biodiversität. Darüber hinaus werden für die einzelnen Landschaftsförderungsgebiete die aus kantonaler Sicht relevanten individuellen Förderschwerpunkte in den Bereichen Landwirtschaft, Naturschutz, Erholung und Landschaftsbild bezeichnet. Für das Landschaftsförderungsgebiet Nr. 00 ist dies die Erhaltung der Rebberge, die Förderung attraktiver Fuss- und Velowege, die unverbaute Erhaltung von Aussichtspunkten und Aussichtslagen sowie die Erhaltung der Obstgärten.

9.3.

Zwischen im kantonalen Richtplan ausgeschiedenen Landschaftsschutz- und Landschaftsförderungsgebieten ist klar zu unterscheiden. Landschaftsschutzgebiete haben – wie erwähnt – den Zweck, besonders wertvolle Landschaften zu erhalten und nachhaltig zu entwickeln. Dieser Kategorie liegt damit ein im Wesentlichen bewahrender Charakter zugrunde. Nicht gleichbedeutend ist die Einteilung in ein Landschaftsförderungsgebiet.

Auch Landschaftsförderungsgebiete weisen zwar eine gewisse Ursprünglichkeit auf. Indes sollen sie – etwa bezüglich ihrer Erholungsfunktion – auch weiterentwickelt werden. Mit dieser Zielsetzung erweist sich die Teilrevision des kommunalen Richtplans Verkehr und mithin auch das festgesetzte strassenrechtliche Projekt ohne weiteres als vereinbar. Dass dem X-Tobel angesichts seiner Lage in weitgehend bebautem Gebiet eine wichtige Erholungsfunktion zukommt, ist offenkundig und hat sich auch anlässlich des Augenscheins bestätigt. Das Tobel wird äusserst rege genutzt. Mit dieser Zielsetzung der Stärkung der Erholungsfunktion, welche die kantonale Richtplanung für das X-Tobel besonders vorsieht (Förderung attraktiver Fuss- und Velowege), erweist sich die Erstellung einer filigran gehaltenen Fussgängerbrücke ohne weiteres als vereinbar.

9.4.

Das Gesagte wird dadurch verdeutlicht, dass das kantonale Recht für Landschaftsförderungsgebiete keine besondere Anordnung von Schutzmassnahmen vorsieht. Landschaftsschutzgebiete hingegen werden, soweit ihre Ausdehnung und ihr Charakter es erlauben und der Schutzzweck es erfordert, zur planungsrechtlichen Sicherung in Freihaltezonen eingeteilt (§ 20 KNHV). Soweit planungsrechtliche Massnahmen nicht genügen, sind für Landschaftsschutzgebiete weitere Vorschriften zu erlassen und Verfügungen zu treffen, welche Tätigkeiten, Vorkehren und Einrichtungen verbieten, welche das Landschaftsbild beeinträchtigen, die Unberührtheit und Harmonie stören oder seine Eigenart gefährden bzw. ein schutzwürdiges Einzelobjekt zerstören oder verunstalten können (§ 21 KNHV). Für das Landschaftsförderungsgebiet Nr. 00 besteht mithin keine Pflicht zum Erlass derartiger Schutzmassnahmen.

9.5.

Im Allgemeinen kommt den Zürcher Gemeinden nach § 2 lit. c und §§ 45 ff. PBG bei der Festsetzung von Freihaltezonen ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Mit Bezug auf deren Umfang und die entsprechenden Vorschriften sind sie weitgehend autonom. In der Stadt Zürich existieren neben Freihaltezonen ohne Zweckbestimmung bspw. solche für Allmenden (Typus A), Sport- und Badeanlagen (Typus C), Campingplätze (Typus D) und Friedhöfe (Typus E; Art. 81 der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich). Ob einer ausgeschiedenen Freihaltezone der Charakter einer Schutzzone gemäss Art. 17 RPG zuzuerkennen ist, muss im Einzelfall anhand der gelten-

den Vorschriften bestimmt werden. Im Allgemeinen ist davon auszugehen, dass der kommunale Gesetzgeber im Rahmen der jeweiligen Zonenplanrevisionen die notwendigen planerischen Massnahmen trifft. Der kommunale Gesetzgeber kann insofern auch rechtswirksam auf einen Schutz von Gebieten verzichten. Dasselbe hat analog mit Bezug auf besondere Anordnungen gemäss § 21 KNHV zu gelten (BRGE I Nrn. 0061-0063/2019 vom 10. Mai 2019, E. 4.8; BRGE I Nrn. 0192/2011 und 0193/2011 in BEZ 2012 Nr. 10, E. 5.6.3-5.6.5).

9.6.

Zufolge der Nicht-Zuweisung des Gebiets X-Tobel in eine Erholungs- oder Freihaltezone oder des Nicht-Erlasses besonderer Anordnungen eine Rechtsverletzung anzunehmen, ginge folglich schon im Ansatz fehl. Zwar statuiert das kantonale Recht mit Bezug auf Landschaftsschutzgebiete (§ 19 ff. KNHV) und überkommunale Schutzobjekte (§ 211 Abs. 1 PBG) entsprechende Zuständigkeiten. Eine positivrechtliche Pflicht zum Erlass von Schutzmassnahmen trifft indes weder den kommunalen Gesetzgeber noch die gemäss § 211 Abs. 1 PBG zuständige Baudirektion. Dies umso mehr, als das X-Tobel gemäss Richtplan nicht als Landschaftsschutz-, sondern als Landschaftsförderungsgebiet figuriert. Angesichts dessen, dass es sich beim X-Tobel nutzungsplanerisch um Wald handelt, kann der Schutz im Wesentlichen bereits als durch die Forstgesetzgebung gewährleistet gelten. Der Erlass weitergehender, besonderer Schutzanordnungen drängt sich von Rechts wegen nicht auf.

9.7.

Die Rügen betreffend Richtplanung und betreffend unterlassene Schutzanordnungen sind unbegründet.

10.

Der Rekurs ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

11.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Rekurrentin aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.– bis Fr. 50'000.– (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Plüss, § 13 Rz. 25 ff.). Angesichts des nicht unerheblichen Beurteilungsaufwands ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 8'000.– festzusetzen.

Der Gemeinderat X beantragt die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung. Vorliegend handelt es sich zwar nicht um einen einfachen Fall. Dessen ungeachtet hatte die Behörde im Rechtsmittelverfahren keinen besonderen, über die Bearbeitung im Bewilligungsverfahren erheblich hinausgehenden Zusatzaufwand zu treiben. Die Voraussetzungen von § 17 Abs. 2 lit. a VRG sind daher nicht erfüllt, so dass von der Zusprechung einer Umtriebsentschädigung an den Gemeinderat X abzusehen ist. Angesichts des Verfahrensergebnisses ist der Rekurrentin von vornherein keine Umtriebsentschädigung zuzuerkennen.

[...]