

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 595/2018

Urteil vom 24. März 2020

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Chaix, Präsident,  
Bundesrichter Kneubühler, Bundesrichterin Jametti,  
Bundesrichter Haag, Müller,  
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Verfahrensbeteiligte

1. Pro Natura,  
Schweizerischer Bund für Naturschutz,  
2. Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz,  
3. World Wide Fund for Nature (WWF) Schweiz,  
Stiftung für Natur und Umwelt,  
Beschwerdeführer,  
alle drei vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hans Maurer,

gegen

Gemeinde Trin,  
Beschwerdegegnerin,  
vertreten durch die Rechtsanwälte Dr. Gieri Caviezel  
und Corina Caluori,

Regierung des Kantons Graubünden,  
handelnd durch das Departement für Volkswirtschaft  
und Soziales Graubünden,

1. Verein Die Rheinschlucht / Ruinaulta,  
c/o Gemeinde Versam,  
vertreten durch die Rechtsanwälte Dr. Gieri Caviezel  
und Corina Caluori,  
2. Schweizerische Greina-Stiftung zur Erhaltung  
der alpinen Fließgewässer (SGS),  
Mitbeteiligte.

Gegenstand

Zonen- und Genereller Erschliessungsplan  
1:5'000 Ruinaulta,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts  
des Kantons Graubünden, 5. Kammer,  
vom 3. Oktober 2018 (R 17 72 und R 17 73).

Sachverhalt:

A.

Die Regierung des Kantons Graubünden genehmigte am 15. März 2016 die Anpassung des Richtplans der Region Surselva und die Fortschreibung des kantonalen Richtplans betreffend das Objekt "Naturmonument Ruinaulta / Rheinschlucht". Die betreffenden Änderungen umfassen u.a. die Festsetzung eines durchgehenden Fusswegs in der Talsohle der Rheinschlucht auf dem Gebiet der Gemeinde Trin, ab der Isla Bella-Brücke bis zur Station Trin der Rhätischen Bahn (RhB). Der geplante Wanderweg befindet sich innerhalb des Objekts Nr. 1902 "Ruinaulta" des Bundesinventars der

Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN).

Daraufhin beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinde Trin an der Gemeindeversammlung vom 21. Juni 2016 die Teilrevision der Ortsplanung; damit wurde der Zonen- und Generelle Erschliessungsplan (ZP/GEP) 1:5'000 Ruinaulta erlassen. Dieser Plan ändert Lage und Umfang der bisherigen Naturschutzzone und legt den neuen Wegabschnitt von der Isla Bella-Brücke bis zum Elektrizitätswerk (EW) Pintrun fest. Der Weg soll zwischen Bahnstrecke und Flussufer des Vorderrheins verlaufen, mit einem Fussgängertunnel parallel zum Bahntunnel Ransun.

Pro Natura, Pro Natura Graubünden, Schweizer Vogelschutz SVS/Bird Life Schweiz und World Wide Fund for Nature (WWF) Schweiz beantragten dem kantonalen Amt für Raumentwicklung innert angesetzter Frist, die Teilrevision der Ortsplanung sei nicht zu genehmigen. Auch die Schweizerische Greina-Stiftung (SGS) reichte eine Stellungnahme zu dieser Ortsplanungsrevision ein.

Die Kantonsregierung genehmigte am 8. August 2017 den ZP/GEP 1:5'000 Ruinaulta mit Auflagen, Anweisungen und Hinweisen. Dabei lehnte sie die Anträge von Pro Natura, Pro Natura Graubünden, SVS und WWF Schweiz ab, soweit sie darauf eintrat. Hingegen gab sie dem Antrag der SGS auf Genehmigung der Vorlage statt.

B.

Die SGS erhob am 8. September 2017 Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden gegen den Regierungsbeschluss (Verfahren R 17 72). Auch Pro Natura, Pro Natura Graubünden, SVS und WWF Schweiz wehrten sich mit gemeinsamer Beschwerde vom 14. September 2017 beim Verwaltungsgericht gegen diesen Beschluss (Verfahren R 17 73).

Mit Teilrevision der Verordnung über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung (AuenV; SR 451.31) vom 29. September 2017, in Kraft seit 1. November 2017, wurde das Auenobjekt Nr. 385 Ruinaulta aufgenommen (vgl. AS 2017 S. 5283 ff., 5293). Weiter genehmigte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 3. November 2017 die Anpassung des kantonalen Richtplans betreffend das Naturmonument Ruinaulta / Rheinschlucht im Rahmen des "Genehmigungspaket 2016" (vgl. BBl 2018 3908).

Das Verwaltungsgericht lud den Verein Die Rheinschlucht / Ruinaulta zur Verfahrensteilnahme ein. Dieser begründete die beantragte Verfahrensteilnahme u.a. damit, dass er als Bauherrschaft für den geplanten Wanderweg auftreten werde. Das Verwaltungsgericht vereinigte mit Urteil vom 3. Oktober 2018 die beiden Beschwerdeverfahren. Es trat auf die Beschwerde der SGS nicht ein und wies jene von Pro Natura, Pro Natura Graubünden, SVS und WWF Schweiz ab.

C.

Mit Eingabe vom 9. November 2018 führen Pro Natura, SVS und WWF Schweiz Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts. Sie beantragen im Wesentlichen die Aufhebung dieses Urteils sowie des ZP/GEP 1:5'000 Ruinaulta.

Die Gemeinde Trin und der Verein Die Rheinschlucht / Ruinaulta, die gemeinsam anwaltlich vertreten sind, ersuchen um Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Sie stellen Antrag auf Vereinigung mit der Beschwerde der SGS im Verfahren 1C 594/2018. Die SGS spricht sich in ihrer Stellungnahme dafür aus, auf die Beschwerde von Pro Natura und Mitbeteiligten sei nicht einzutreten; soweit darauf einzutreten sei, sei sie abzuweisen. Das Departement für Volkswirtschaft und Soziales des Kantons Graubünden beantragt namens der Kantonsregierung die Abweisung dieser Beschwerde. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) äussert sich in der Vernehmlassung vom 3. April 2019 aus umweltrechtlicher Sicht zur Angelegenheit. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) nimmt am 6. Juni 2019 zu raumplanungsrechtlichen Aspekten Stellung.

In den weiteren Eingaben halten die Verfahrensbeteiligten an ihren Standpunkten fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid über einen kommunalen Nutzungsplan. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht grundsätzlich offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor.

1.2. Pro Natura, SVS und WWF Schweiz gehören zu den gesamtschweizerischen Organisationen, die nach Art. 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) i.V.m. Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG zur Erhebung von Beschwerden ans Bundesgericht berechtigt sind (vgl. Anhang der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des

Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO; SR 814.076)). Sie können Verfügungen anfechten, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG ergehen (vgl. BGE 139 II 271 E. 3 S. 273 mit Hinweis).

1.3. Im Streit liegt ein projektbezogener Nutzungsplan (ZP/GEP 1:5'000 Ruinaulta). Im Bereich der Raumplanung sind grundsätzlich die Kantone zuständig; dem Bund steht eine Grundsatz-Gesetzgebungskompetenz zu (Art. 75 Abs. 1 BV). Wo sich das RPG (SR 700) auf Rahmenbestimmungen beschränkt, liegt grundsätzlich keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG vor (vgl. BGE 139 II 271 E. 10.1 S. 275). Regeln Nutzungspläne jedoch konkrete bundesrechtliche Gesichtspunkte, so gelten sie insoweit als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG (SR 172.021) und können dem Beschwerderecht nach Art. 12 NHG unterliegen (BGE 139 II 271 E. 10.2 S. 276). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind die Natur- und Heimatschutzverbände zur Beschwerde gegen Nutzungspläne befugt, die schutzwürdige Biotope berühren (vgl. dazu BGE 142 II 509 E. 2.5 S. 516 mit Hinweisen).

Die fraglichen Organisationen können die Verletzung von Bestimmungen rügen, die der Erfüllung der Bundesaufgaben im Bereich des Natur- und Heimatschutzes dienen. Der Schutz der Tierwelt und die Erhaltung genügend grosser Lebensräume gehören zu den Bundesaufgaben (Art. 78 Abs. 4 BV und Art. 18 ff. NHG), ebenso die Erteilung einer Rodungsbewilligung und der Gewässerschutz (vgl. BGE 139 II 271 E. 9.2 S. 274). In diesem Zusammenhang sind diese Organisationen auch mit Rügen zum diesbezüglichen Verfahren, wie zur Frage der Koordinationspflicht gemäss Art. 25a RPG, zuzulassen (vgl. Urteil 1C 621/2012 vom 14. Januar 2014 E. 2.2.3, in: URP 2014 S. 251). Ebenso sind sie befugt, im Rahmen der Anfechtung des gestützt auf den Richtplan erlassenen Nutzungsplans eine akzessorische Richtplanüberprüfung zu verlangen (vgl. Urteil 1C 181/2012 vom 10. April 2012 E. 1.3).

1.4. Gemäss dem angefochtenen Urteil setzt die Naturschutzzone gemäss dem ZP/GEP 1:5'000 Ruinaulta im fraglichen Gebiet das auf Bundesebene bezeichnete Auengebiet des Objekts Nr. 385 Ruinaulta um. Der umstrittene Wanderweg ist ausserhalb dieser Naturschutzzone geplant. Die Beschwerdeführer bestreiten, dass die Abgrenzung der Naturschutzzone und die geplante Wegführung mit dem Auenperimeter auf Bundesebene vereinbar sind. Sie machen geltend, die umstrittenen Planfestsetzungen würden ein schutzwürdiges Biotop und darin lebende, geschützte Tierarten beeinträchtigen. Zu diesen Rügen sind sie legitimiert. Nichts anderes gilt, soweit sie das Fehlen einer Rodungsbewilligung, einer Bewilligung für die Beseitigung von Ufervegetation und eine fehlende Ausscheidung des Gewässerraums im Rahmen des betroffenen Nutzungsplans beanstanden sowie insoweit eine Verletzung der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG behaupten. Ausserdem umfasst ihre Legitimation an sich die akzessorische Anfechtung des Richtplans.

1.5. Näher zu prüfen sind die Einwände der Beschwerdegegnerin, wonach im konkreten Fall eine akzessorische Anfechtung des Richtplans durch die Beschwerdeführer verspätet erfolgt und deshalb unzulässig sei.

1.5.1. Einerseits wird geltend gemacht, dass der Verlauf des Wanderwegs bereits mit einem hohen Konkretisierungsgrad auf Stufe Richtplan vorgegeben worden sei. Diesen richtplanerischen Festsetzungen komme ein vergleichbarer Charakter wie einem Nutzungsplan zu. Die Beschwerdeführer hätten bereits gegen den Erlass des Richtplans vorgehen müssen. Die Festsetzungen zum umstrittenen Wanderweg im kantonalen und regionalen Richtplan sind für die Behörden verbindlich (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG). Wie die Vorinstanz zutreffend darlegt, sind sie durch Private nicht direkt anfechtbar, können aber vorfrageweise im Rahmen der Nutzungsplanung in Frage gestellt werden (vgl. BGE 143 II 276 E. 4.2.3 S. 281 f.). Letzteres haben die Beschwerdeführer getan. In dieser Hinsicht erweisen sich ihre Vorbringen nicht als verspätet.

1.5.2. Andererseits wird vorgebracht, die Beschwerdeführer hätten das Begehren um akzessorische Überprüfung der richtplanerischen Festlegungen erst im zweiten Schriftenwechsel vor der Kantonsregierung gestellt. Das sei verspätet. Zu Unrecht seien die Kantonsregierung und die Vorinstanz dennoch darauf eingetreten.

Umweltorganisationen sind bei der Anfechtung von Planungen, die einer kantonalen Genehmigung bedürfen, nicht verpflichtet, eine Planungsbeschwerde gemäss Art. 101 des kantonalen Raumplanungsgesetzes (KRG; BR 801.100) zu erheben. Vielmehr obliegt es ihnen, nach Art. 104 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 3 KRG die Beteiligung am Verfahren während der Beschwerdeauflage bei der kantonalen Fachstelle für Raumplanung anzumelden. Diese gewährt der Organisation Akteneinsicht und gibt ihr Gelegenheit, innert einer behördlich festgelegten Frist zur Planung Stellung zu nehmen. Erfolgt im Auflageverfahren keine Anmeldung oder wird im nachfolgenden Verfahren auf

eine Stellungnahme verzichtet, gilt das Beschwerderecht als verwirkt. Nach der Vorinstanz geht aus Art. 104 Abs. 2 KRG hervor, dass die Organisationen nicht den Formanforderungen der Planungsbeschwerde unterlägen. Ob sie allfällige Anträge in einer ersten oder zweiten Stellungnahme stellen würden, dürfe für sie keine Rolle spielen. Dies kritisiert die Beschwerdegegnerin als Verstoß gegen die Waffengleichheit im Verhältnis zu den Verfahrenspflichten von Privatpersonen.

Das Gebot der Waffengleichheit bildet einen Teilgehalt des aus Art. 29 Abs. 1 BV abgeleiteten Anspruchs auf ein faires Verfahren (vgl. BGE 143 V 71 E. 4.4.2 S. 76; 139 I 121 E. 4.2.1 S. 124 mit Hinweisen). Nach Art. 104 Abs. 2 KRG gilt für Umweltorganisationen eine Sonderregelung im Verhältnis zum allgemeinen Rechtsmittel der Planungsbeschwerde gemäss Art. 101 KRG. Angesichts dieser unterschiedlichen Verfahrensvorschriften geht die Rüge der Waffengleichheit im Verhältnis zu übrigen Beschwerdeführern fehl. Im Übrigen steht die Sonderregelung von Art. 104 Abs. 2 KRG im Zusammenhang mit dem verwaltungsinternen Mitberichtsverfahren, wie die Vorinstanz erwähnt. Es liegen somit sachlich haltbare Gründe dafür vor, dass die Vorinstanz den Umweltorganisationen zubilligt, den Streitgegenstand im Nachhinein in einer zweiten Stellungnahme erweitern zu dürfen. Die Beschwerdegegnerin tut nicht dar, dass die Anwendung von Art. 104 Abs. 2 KRG durch die Vorinstanz gegen das Willkürverbot (vgl. zum Begriff der Willkür BGE 144 I 170 E. 7.3 S. 174; 141 I 70 E. 2.2 S. 72; je mit Hinweisen) verstossen soll. Dabei kommt es nicht darauf an, wie die Verfahrenspflichten der Umweltorganisationen auf Bundesebene im Hinblick auf die Anfechtung von

Plangenehmigungen geregelt sind. Die Beschwerdeführer haben die richtplanerischen Festsetzungen auch in dieser Hinsicht nicht verspätet akzessorisch angefochten.

1.6. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben keinen Anlass zu Bemerkungen. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

1.7. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen das gleiche Anfechtungsobjekt wie jene der SGS im Verfahren 1C 594/2018. Letztere ist am vorliegenden Verfahren mitbeteiligt. In den beiden Verfahren werden indessen voneinander unabhängige Rechtsansprüche geltend gemacht. Es ist sachgerecht, die beiden Beschwerden getrennt zu beurteilen (Art. 71 BGG i.V.m. Art. 24 BZP).

1.8. Die Beschwerdeführer, die Beschwerdegegnerin und der mitbeteiligte Verein Die Rheinschlucht / Ruinalta wie auch die SGS beantragen die Durchführung eines bundesgerichtlichen Augenscheins. Der für den Entscheid rechtlich relevante Sachverhalt ergibt sich aber mit hinreichender Klarheit aus den Verfahrensakten. Deshalb kann auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet werden.

2.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist deshalb nicht an die Begründung der Parteien gebunden, sondern kann die Beschwerde auch aus andern als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den Entscheid mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (vgl. BGE 143 V 19 E. 2.3 S. 23; 138 II 331 E. 1.3 S. 335 f., je mit Hinweisen).

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

3.

Der umstrittene Wanderweg kommt nicht nur in ein BLN-Gebiet zu liegen, sondern berührt auch ein Auengebiet von nationaler Bedeutung. Darzulegen sind daher zunächst die gesetzlichen Grundlagen für ein solches Biotop.

3.1. Nach Art. 18 Abs. 1 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Besonders zu schützen sind Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen (Abs. 1 bis). Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder

ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen (Abs. 1 ter).

Art. 18a Abs. 1 NHG sieht vor, dass der Bundesrat die Biotope von nationaler Bedeutung bezeichnet, die Lage dieser Biotope bestimmt und die Schutzziele festlegt. Der Schutz von Biotop-Inventargebieten von nationaler Bedeutung im Sinne von Art. 18a NHG ergibt sich aus den vom Bundesrat erlassenen speziellen Verordnungen. Diese sind überwiegend der Regelung von Art. 6 NHG (Grundsatz der ungeschmäleren Erhaltung) nachgebildet (vgl. Urteil 1C 528/2018 und 1C 530/2018 vom 17. Oktober 2019 E. 4.2). Demnach setzen Abweichungen vom Schutzziel, insbesondere technische Eingriffe, neben der unmittelbaren Standortgebundenheit des Vorhabens ein überwiegendes Interesse von "nationaler Bedeutung" voraus (vgl. Art. 4 Abs. 2 AuenV).

Zusätzlich präzisiert Art. 4 Abs. 1 AuenV, dass die Erhaltung und Förderung der auentypischen einheimischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer ökologischen Voraussetzungen zum Schutzziel gehört (lit. a). Zum Schutzziel gehören ebenso die Erhaltung und, soweit sinnvoll und machbar, die Wiederherstellung der natürlichen Dynamik des Gewässer- und Geschiebehaltungs (lit. b) wie die Erhaltung der geomorphologischen Eigenart (lit. c). Im Übrigen werden nach Art. 14 Abs. 3 lit. d der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (NHV; SR 451.1) insbesondere Lebensräume als schutzwürdig bezeichnet, in denen gefährdete und seltene Pflanzen- und Tierarten vorkommen, die in den vom BAFU erlassenen oder anerkannten Roten Listen aufgeführt sind.

3.2. Um das Ziel der ungeschmäleren Erhaltung bzw. grösstmöglichen Schonung gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG zu erreichen, beauftragt Art. 18a Abs. 2 NHG die Kantone, den Schutz und den Unterhalt der Biotope von nationaler Bedeutung zu ordnen (vgl. Urteil 1A.219/2004 vom 21. September 2005 E. 3.3). Art. 3 Abs. 1 AuenV verpflichtet die Kantone bzw. Gemeinden, den genauen Grenzverlauf der Objekte festzulegen und ökologisch ausreichende Pufferzonen auszuscheiden. Art. 5 AuenV setzt einen Rahmen für die Schutz- und Unterhaltmassnahmen, welche die Kantone zu treffen haben (vgl. Urteil 1A.219/2004 vom 21. September 2005 E. 3.3).

Art. 17 RPG ermöglicht es den Kantonen bzw. Gemeinden, Schutzzonen festzulegen, die u.a. Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer sowie Lebensräume für schutzwürdige Pflanzen und Tiere umfassen (Abs. 1 lit. a und d). Statt Schutzzonen festzulegen, kann das kantonale Recht andere geeignete Massnahmen vorsehen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die Nutzungsplanung stellt ein geeignetes Instrument dar, um die Detailabgrenzung der Schutzobjekte der Inventare festzulegen (vgl. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL, heute: BAFU], Vollzugshilfe zur Auenverordnung, 1995, Kap. 6.1 S. 40; JEANNERAT/MOOR, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 66 zu Art. 17 RPG; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht - Besondere Regelungsbereiche, 2013, N. 1079; NINA DAJCAR, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, 2011, S. 176 f.; KARIN SIDI-ALI, La protection des biotopes en droit suisse, 2008, S. 143, 204 f.; vgl. auch ARNOLD MARTI, in: Peter M. Keller u.a. [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Allgemeiner Teil - 2. Kapitel, N. 62 S. 101 f.).

3.3. Der Begriff der Aue wird weder in der nicht abschliessenden Aufzählung von Art. 18 Abs. 1 bis NHG erwähnt noch in der Auenverordnung definiert (vgl. KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, in: Peter M. Keller u.a. [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, N. 18 zu Art. 18 NHG; WAGNER PFEIFER, a.a.O., N. 1094). Auen sind dynamische Lebensräume, in denen Überschwemmung, Erosion, Ablagerung, Neubesiedlung und Alterung eine grosse Rolle spielen. Die volle Ausprägung und Stabilität erhält dieses Ökosystem sozusagen durch die Instabilität seiner Teile (Vollzugshilfe zur Auenverordnung, Vorwort, S. 5). Den Auen kommt grosse Bedeutung für die Erhaltung der Biodiversität zu (vgl. Urteil 1C 526/2015 und 1C 528/2015 vom 12. Oktober 2016 E. 6.6, nicht publ. in BGE 142 II 517, aber in: URP 2017 S. 13).

3.4. Der Flussuferläufer (Chevalier guignette, Piro piro piccolo) ist ein kleiner Watvogel. Er brüht typischerweise in Auengebieten der grossen Flusstäler von Alpen und Voralpen, wo der Verlauf des Flusses noch natürlich ist. Auch wenn es sich um eine Zugvogelart handelt, gibt es in der Schweiz einen kleinen, verletzbaren und auf wenige Standorte limitierten Brutbestand (vgl. BAFU, Aktionsplan Flussuferläufer Schweiz, 2010, Umwelt-Vollzug Nr. 1028, Kap. 1 S. 10, und Anhang A1, S. 41 ff.). Die Flussuferläufer stellen hohe Anforderungen an die räumliche Ausdehnung und die Qualität ihrer Lebensräume. Ausgedehnte Auenlandschaften in den Alpen und Voralpen zählen zu den wichtigsten Rückzugsgebieten in Mitteleuropa. Da Freizeitaktivitäten aller Art stark zugenommen haben, werden die Flussuferläufer vielerorts bei ihrem Brutgeschäft beeinträchtigt (vgl. Aktionsplan Flussuferläufer Schweiz, Kap. 2.2.5 S. 17).

Die Vogelart ist gemäss Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 lit. a und Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG; SR 922.0) geschützt. Sie ist zudem auf der Roten Liste des BAFU im Sinne von Art. 14 Abs. 3 NHV aufgeführt, und zwar mit der Einstufung "stark gefährdet" (vgl. BAFU, Rote Liste Brutvögel, 2010, Umwelt-Vollzug Nr. 1019, Kap. 3.4 S. 18). Das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen

wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979 (SR 0.455; Berner Konvention) zählt in Anhang II den Flussuferläufer zu den streng geschützten Tierarten (vgl. Aktionsplan Flussuferläufer Schweiz, Kap. 4.1 S. 21). Der Konkretisierung der Berner Konvention dient insbesondere ein Netz von Schutzgebieten (sog. Smaragd-Netzwerk). In der Schweiz erfolgt die Umsetzung bei den Smaragd-Gebieten über die Bundesinventare (vgl. EPINEY/KERN, in: Peter M. Keller u.a. [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Allgemeiner Teil - 3. Kapitel, N. 46 ff. S. 148 f.). So hat die Schweiz u.a. das Smaragd-Gebiet CH09 Ruin'Aulta bezeichnet; dieses umfasst u.a. eine Auenzone in der Rheinschlucht und beherbergt zahlreiche Vögel, wie Limikolen (Watvögel) im Auenbereich (vgl. Kartenausschnitt und Steckbrief vom 30. November 2012; < <https://www.bafu.admin.ch>> unter Themen/Biodiversität/Fachinformationen/ Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität/Ökologische Infrastruktur/Smaragd-Gebiete, besucht am 9. März 2020).

3.5. Im Rahmen der Nutzungsplanung sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu ermitteln, zu beurteilen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Licht der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (vgl. Art. 1 und 3 RPG, Art. 3 RPV [SR 700.1]). Soweit das Verfassungs- und Gesetzesrecht, wie zum Natur- und Heimatschutz, einzelne Aspekte der Interessenabwägung konkret regelt, ist vorweg zu klären, ob die planerischen Festsetzungen mit diesen Vorschriften zu vereinbaren sind. Erst wenn dies zutrifft, ist die Abwägung aller zu berücksichtigenden Interessen koordiniert durchzuführen (vgl. BGE 134 II 97 E. 3.1 S. 100; 129 II 63 E. 3.1 S. 68). Das Bundesgericht überprüft die Interessenabwägung als Rechtsfrage grundsätzlich frei (vgl. BGE 145 II 70 E. 3.2 S. 75).

4.

4.1. Die Beschwerdeführer rügen, der projektierte Wanderweg beeinträchtigt ein Auengebiet von nationaler Bedeutung und missachte Art. 18 ff. NHG. So seien diese Bestimmungen verletzt, weil der Bundesperimeter, der bis an die Bahnanlage reiche, im Nutzungsplan nicht entsprechend umgesetzt sei. Nach den Beschwerdeführern hat die Vorinstanz dabei auch den Sachverhalt mangelhaft festgestellt. Zudem beanstanden sie, das Naturschutzgebiet hätte parzellengenau festgelegt werden müssen, was nicht der Fall sei.

4.2. Das Naturschutzgebiet des Nutzungsplans soll den Bundesperimeter des Auenobjekts Nr. 385 Ruinaulta umsetzen (oben E. 1.4). Die Gemeinde beschloss am 21. Juni 2016 diesen Nutzungsplan und die Kantonsregierung genehmigte ihn am 8. August 2017. Das war vor der Teilrevision der Auenverordnung vom 29. September 2017, mit der das Objekt Nr. 385 in die Inventarliste des Bundes aufgenommen wurde. Die öffentliche Anhörung zum Entwurf für die Revision der Verordnungen über die Biotope von nationaler Bedeutung, mit der das Objekt Nr. 385 zur Aufnahme in das Bundesinventar vorgeschlagen wurde, wurde im August 2015 eröffnet. Der Bundesperimeter war somit bei der kommunalen Abstimmung und der kantonalen Genehmigung im Entwurf bekannt. Im Übrigen geniessen Auengebiete, die für die Aufnahme ins Bundesinventar vorgesehen sind, einen vorläufigen Schutz nach Art. 29 NHV (vgl. Urteil 1C 526/2015 und 1C 528/2015 vom 12. Oktober 2016 E. 5.4, nicht publ. in BGE 142 II 517). Von daher ist es nicht grundsätzlich zu beanstanden, dass der Nutzungsplan vor der Inventaraufnahme auf Bundesebene erlassen worden ist.

4.3. Im Streit liegt die naturschutzrechtliche Beurteilung des Gebiets südlich der RhB-Linie und nördlich des Vorderrheins, und zwar im Abschnitt von der Isla Bella-Brücke im Westen bis zum Bahntunnel Ransun im Osten. Das Gebiet lässt sich in vier Teilbereiche unterteilen. Flussabwärts gesehen umfasst ein erster Bereich die erste Innenbiegung des Vorderrheins nach der Isla Bella-Brücke. Der zweite Bereich betrifft den Abschnitt zwischen der Rabiusamündung auf der gegenüberliegenden Flussseite und dem Bahn- und Wuhrdamm. Dritter Bereich ist dieses Dammbauwerk gegenüber Isla Davos. Der vierte Bereich befindet sich östlich des Damms und reicht bis zum Westportal des Bahntunnels. Dort befindet sich wiederum die Innenseite einer Flussbiegung. Der umstrittene Wanderweg bei diesen vier Teilbereichen zusammen ist rund 1,5 km lang. Gemäss dem Kartenausschnitt des Bundesperimeters verläuft die Abgrenzung des Auenobjekts Ruinaulta nördlich des Vorderrheins im Teilbereich 1 in einiger Entfernung zwischen der RhB-Strecke und dem Flussufer. Von dort an flussabwärts ist die Grenze des Bundesperimeters in den Teilbereichen 2 und 3 deckungsgleich mit der Bahnlinie. Im Teilbereich 4 folgt die Abgrenzung dem Bahntrasse bis zum Westportal des Bahntunnels. Von dort zweigt die Abgrenzung schräg in Richtung Vorderrhein ab und erstreckt sich bis ungefähr zum Ende der dortigen Flussbiegung. Das Ende des Auenperimeters am Nordufer des Vorderrheins liegt im Gebiet Ransun, wo die Bahnstrecke sich noch im Tunnel befindet. Das Ostportal des Bahntunnels liegt ausserhalb des Auenobjekts.

4.4. Nach dem angefochtenen Urteil stellt das Bahntrasse im Kartenausschnitt des Bundesperimeters eine künstliche Grenze dar. Der Kanton verfüge bei der Festlegung der konkreten Auengrenze aufgrund der Unschärfe des Bundesperimeters über einen Spielraum von geschätzten 10 m bis 25 m Breite. Für die Vorinstanz beginnt die schützenswerte Auenvegetation nicht unmittelbar bei, sondern erst neben der Bahnlinie. Der Wanderweg bei der Bahnlinie komme ausserhalb des Auenobjekts zu liegen. Weiter hat die Vorinstanz berücksichtigt, dass der Teilbereich mit Bahn- und Wuhrdamm wie folgt ausgestaltet ist. Direkt am Flussufer wurde zuerst ein Wuhrdamm angelegt und mit Blocksteinen gesichert. Leicht zurückversetzt schliesst der weiter aufsteigende Bahndamm an, worauf sich der Gleiskörper befindet. Nach der Vorinstanz liegt insbesondere auch ein Wanderweg auf dem Wuhrdamm bzw. am Fuss des Bahndamms ausserhalb des Auengebiets. Nach ihren Feststellungen sind am Bahndamm keine geschützten Pflanzenarten vorzufinden. Als Anmerkung hat die Vorinstanz jedoch in den Erwägungen festgehalten, dass eine Grenze der Naturschutzzone direkt am Flussufer westlich des Bahn- und Wuhrdamms (d.h. im Teilbereich 2) nicht nachvollziehbar sei. Immerhin entspreche der kommunale Nutzungsplan in diesem Punkt dem vom Bund genehmigten Richtplan. Die betreffende Abweichung zum Auenobjekt auf Bundesebene sei im Übrigen marginal und irrelevant, weil die Wegführung dort im Bereich der Waldschlagflächen entlang der Bahnstrecke und nicht im Uferbereich geplant sei.

5.

5.1. Die Kantone haben gemäss Art. 3 Abs. 1 AuenV den genauen Grenzverlauf der Objekte nach Anhören der Grundeigentümer und Bewirtschafter festzulegen. Zudem haben die Kantone nach Art. 5 Abs. 2 lit. a AuenV dafür zu sorgen, dass Pläne und Vorschriften, welche die zulässige Nutzung des Bodens im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung regeln, mit dieser Verordnung übereinstimmen.

Art. 5 Abs. 2 lit. a AuenV konkretisiert für den Bereich der Raumplanung die Pflicht der Kantone gemäss Art. 18a Abs. 2 NHG, den Biotopschutz gemäss den Bundesinventaren umzusetzen (vgl. FAHRLÄNDER, a.a.O., N. 15 f. zu Art. 18a NHG; JEANNERAT/MOOR, a.a.O., N. 66 zu Art. 17 RPG; DAJCAR, a.a.O., S. 173; SIDI-ALI, a.a.O., S. 142 f.). Art. 3 Abs. 1 AuenV verlangt grundsätzlich eine parzellengenaue oder in anderer Weise grundeigentümergebundene Festlegung bei der Detailabgrenzung (vgl. FAHRLÄNDER, a.a.O., N. 36 zu Art. 18a NHG; WAGNER PFEIFER, a.a.O., N. 1097; DAJCAR a.a.O., S. 152 ff.; SIDI-ALI, a.a.O., S. 143). Gemäss der Vollzugshilfe zur Auenverordnung ist in intensiv genutzten Gebieten die Parzellengenauigkeit anzustreben. In abgelegenen Gegenden oder in Gebieten mit schlechten Plangrundlagen ist es dagegen unverhältnismässig, Parzellengenauigkeit zu verlangen (a.a.O., Kap. 2.1 S. 10).

Basis für die Detailabgrenzung in einem Nutzungsplan bildet der Kartenausschnitt im Massstab 1:25'000 gemäss Art. 2 AuenV. Diese Bundesperimeter sind oft durch sichtbare Anhaltspunkte wie Waldgrenzen, Bäche, Wege und Strassen festgelegt. In diesen Fällen ist der genaue Grenzverlauf der Objekte für die Kantone häufig vorgegeben. Wenn der Inventarperimeter nicht durch derart klar erkennbare Strukturen abgegrenzt ist, liegt der Interpretationsspielraum der Perimeterlinie bei einer Breite von 20 bis 30 Metern (vgl. Vollzugshilfe zur Auenverordnung, Kap. 2.1 S. 10). Bei der Detailabgrenzung steht den Kantonen bzw. Gemeinden ein den örtlichen Verhältnissen Rechnung tragender Beurteilungsspielraum zu. Ihr Spielraum ist aber gering (vgl. FAHRLÄNDER, a.a.O., N. 36 zu Art. 18a NHG; DAJCAR, a.a.O., S. 153; SIDI-ALI, a.a.O., S. 143).

5.2. Gemäss der Vollzugshilfe zur Auenverordnung (vgl. oben E. 5.1) ist die Detailabgrenzung bei einer Abgrenzung im Bundesperimeter entlang einer Bahnlinie häufig bzw. in der Regel entsprechend vorzunehmen. Der konkret betroffene Bundesperimeter erstreckt sich in den Teilbereichen 2, 3 und 4 nördlich des Vorderrheins bis zur Bahnlinie (vgl. oben E. 4.3). Das Naturschutzgebiet im ZP/GEP 1:5'000 Ruinaulta reicht hingegen in diesen Teilbereichen nicht bis an das Bahntrasse heran und ist somit kleiner. Dies ist bundesrechtlich nur dann zulässig, wenn im Einzelfall sachliche Gründe für die abweichende Detailabgrenzung vorliegen.

Die Beschwerdeführer fordern, entsprechend dem Bundesperimeter, eine Ausdehnung des Naturschutzgebiets bis zur Bahnanlage, weil der Vorderrhein periodisch bei Hochwasser bis zum Bahndamm oder den Gleisen ansteige und es sogar zu Streckenunterbrüchen komme. Die Beschwerdegegner erwidern vor Bundesgericht gestützt auf eine Auskunft der RhB nachvollziehbar, dass das betroffene Gelände nicht im Hochwassergebiet des Rheins liegt. Die Vorinstanz war folglich nicht verpflichtet, eine Ausdehnung des Auengebiets bis zur Bahnanlage allein wegen auftretendem Hochwasser beim Vorderrhein zu bejahen.

Hingegen sind eisenbahnrechtliche Aspekte bei der Detailabgrenzung zwischen dem Auengebiet und der Bahnanlage von Bedeutung.

5.3. Die Eisenbahnanlage selbst untersteht weder dem kantonalen Recht noch der kantonalen Planungshoheit (vgl. Art. 18 Abs. 4 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG; SR 742.101]). Gemäss Art. 18 Abs. 4 der Eisenbahnverordnung vom 23. November 1983 (EBV; SR 742.141.1) genehmigt das Bundesamt für Verkehr die von den Bahnunternehmen bestimmte Grenzlinie fester Anlagen für zusammenhängende Teile. Wie es sich damit im Hinblick auf das konkret betroffene Gebiet verhält, ist nicht erstellt.

Im Hinblick auf den Geländestreifen, der seitlich an die Bahnanlage anschliesst, sieht Art. 19 Abs. 1 EBG vor, dass das Eisenbahnunternehmen die zur Sicherheit von Bau und Betrieb der Eisenbahn sowie zur Vermeidung der Gefahr für Personen und Sachen notwendigen Vorkehren trifft. Wird die Sicherheit der Eisenbahn u.a. durch Bäume Dritter beeinträchtigt, so ist auf Begehren des Eisenbahnunternehmens Abhilfe zu schaffen (Art. 21 Abs. 1 EBG). Nach Art. 24 EBV dürfen keine Bäume, Stangen oder Konstruktionen neben dem Bahntrasse stehen, die dem Wind und den Witterungseinflüssen nicht genügend Widerstand leisten und auf die Eisenbahnanlage stürzen könnten.

5.4. Das BAFU legt in der Vernehmlassung ans Bundesgericht dar, dass längs der betroffenen Eisenbahnstrecke ein wald- bzw. gehölzfreier Streifen gemäss Lichtraumprofil Vegetation der Kategorie 2 der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) bestehe. Diese Ausführungen knüpfen an die Richtlinie des kantonalen Amtes für Wald und Naturgefahren von 2014 für die Waldfeststellung an. Danach wird eine seitliche Ausdehnung des Bahnkörpers von je 7 m ab Gleisachse als massgeblich erachtet; dieser Streifen ist gehölzfrei zu halten und wird als intensive Unterhaltszone bezeichnet. Die daran anschliessende Zone wird u.a. Sicherheitsstreifen genannt und kann sich bis zum 1,5-fachen der erreichbaren Baumhöhe ab Gleisachse ausdehnen. Der Unterhalt in diesem Bereich ist auf eine stabile Vegetation ausgerichtet (a.a.O., Kap. 6.5.32).

Diese kantonale Richtlinie stimmt in den Grundzügen mit der VSS-Norm 71240 "Unterhalt der Grünflächen an Bahnanlagen" überein. Auch diese sieht ein Lichtraumprofil Vegetation vor: Der gehölzfreie Minimalabstand beträgt 7 m ab Gleisachse auf der mastfreien Seite bei Linien mit hohen Geschwindigkeiten (a.a.O., Kap. 25.1 und Tabelle 4). Gleisbereich und gehölzfreier Bereich neben der Bahnanlage werden als intensive Unterhaltszone zusammengefasst (vgl. VSS-Norm 71240, Kap. 10 und 26). Daran schliesst ausserhalb eine extensive Unterhaltszone an, die auch als Bahnböschung bezeichnet wird. Die Höhe der Gehölze ist dort so zu beschränken, dass sie beim Umkippen das Schotterbett nicht erreichen können. Grundsätzlich ist der Aufwuchs durch geeignete Massnahmen in einem 45-Grad-Profil bis 20 m ab Gleisachse niederzuhalten (vgl. VSS-Norm 71240, Kap. 11 und 25.2). Der Unterhalt ist dort auf die optimale Stabilität der Vegetation unter Einhaltung des genannten Profils auszurichten. Lebensräume in der extensiven Unterhaltszone, die mit einem einsprachefähigen Verfahren unter Schutz gestellt wurden, sind unter Gewährleistung der Sicherheit des Bahnbetriebs gemäss den gesetzlichen Bestimmungen zu unterhalten (vgl. VSS-Norm 71240, Kap. 27).

5.5. Unter Berücksichtigung der vorgenannten bahnbezogenen Vorschriften geht der Sicherheits- und Unterhaltsbereich im Verhältnis zu seitlich befindlichen Grünflächen über die Bahnanlage hinaus. In der Umsetzung ist in der Regel ein gehölzfreier Mindestabstand von 7 m ab Gleisachse (intensive Unterhaltszone) zu berücksichtigen, wie das BAFU zutreffend ausführt. Es liegt nahe, dass dieser Streifen im Nahbereich der Bahnanlage nicht einem schutzwürdigen Lebensraum zuzurechnen ist. Aus der eisenbahnrechtlichen Perspektive erscheint es somit nicht von vornherein als bundesrechtswidrig, wenn die Detailabgrenzung eines Auengebiets nicht unmittelbar bis an die Bahnanlage heranreicht. Da ein solcher gehölzfreier Streifen neben der Bahnanlage wie dargelegt relativ schmal ist, wird insoweit der groben Festlegung im Bundesperimeter, wonach sich das Auengebiet bis zur Bahnanlage erstreckt, dennoch genügend Rechnung getragen.

6.

Eine andere Frage ist, ob der tatsächlich gegebene Grenzverlauf des kommunalen Naturschutzgebiets in den Teilbereichen 2, 3 und 4 mit dem Auenschutz vereinbar ist. Dies ist im Folgenden zu beleuchten.

6.1. Es ist davon auszugehen, dass die bis 20 m ab Gleisachse breite, extensive Unterhaltszone im Nahbereich der Eisenbahnanlage je nach Sachlage - allenfalls auch teilweise - einem schutzwürdigen Lebensraum zuzuteilen ist. Dieser Grundsatz muss namentlich für Auengebiete gelten, denn diese sind vielfach auf Uferbereiche beschränkt. Bei derart kleinräumigen Verhältnissen des schutzwürdigen Lebensraums ist es von besonderem Gewicht, dass sie als Schutzgebiet ausreichend gross dimensioniert sind. Auch der VSS-Norm 71240 liegt die Konzeption zugrunde, dass bei einer

extensiven Unterhaltszone schutzwürdige Lebensräume vorkommen können. Dazu steht es im Widerspruch, wenn die Vorinstanz den Planungsbehörden zubilligt, einen Streifen von 10 m bis 25 m Breite neben der Bahnanlage ohne Weiteres vom Biotopschutz auszunehmen.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführer die fehlende Parzellengenauigkeit des Naturschutzgebiets im ZP/GEP 1:5'000 Ruinaulta bemängeln. Die Vorinstanz spricht zwar davon, die Detailabgrenzung des Naturschutzgebiets im kommunalen Nutzungsplan sei parzellenscharf erfolgt. Aus den Verfahrensakten ist aber nicht ersichtlich, auf welche Parzellen bzw. Grundeigentümerpflichten sich die Ausscheidung des fraglichen Naturschutzgebiets bezieht. Die Rüge der Beschwerdeführer zur fehlenden Parzellengenauigkeit bedarf einer näheren Überprüfung. Das Gebiet zwischen der Isla Bella-Brücke und dem Westportal des Bahntunnels Ransun befindet sich weit entfernt vom Siedlungsgebiet. Eine vollumfängliche Parzellengenauigkeit des Naturschutzgebiets ist daher nicht zwingend, zumal wenn bei den anstossenden Flächen keine erheblichen Nutzungskonflikte zum Auenschutz zu erwarten sind. Ein solches Konfliktpotenzial liegt jedoch im Nahbereich einer Bahnanlage, wie in den Teilbereichen 2, 3 und 4, vor. Im Folgenden ist deshalb bei der Überprüfung der sachlichen Haltbarkeit der Detailabgrenzung die weitere Frage einzubeziehen, ob diese Abgrenzung parzellengenau erfolgen muss.

6.2. Beim Teilbereich 4 (Westportal des Bahntunnels) äussert sich die Vorinstanz nicht konkret zur Detailabgrenzung des Naturschutzgebiets. Nach den Darlegungen des BAFU schliesst dort gemäss den Karten des Bundes eine auentypische Waldfläche gegen den Vorderrhein hin an den Unterhaltsstreifen der Bahn an. Somit fällt der Rand der auentypischen Vegetation samt Gehölzen am Standort in die extensive Unterhaltszone neben der Bahnanlage. Der schutzwürdige Lebensraum des Auengebiets muss dort bis zu seinem Rand vor Beeinträchtigungen bewahrt werden, so auch gegen solche durch den Bahnunterhaltsdienst (vgl. oben E. 6.1). Je näher die Grenze eines Auengebiets bzw. einer entsprechenden Schutzzone mit Gehölzen an einer Bahnlinie gezogen werden muss, desto stärker greift dies in die Interessen des Bahnbetriebs bzw. der Bahnsicherheit ein. An einer derartigen Lage ist es geboten, die Grenze des Naturschutzgebiets parzellengenau und namentlich im Verhältnis zum Bahnunterhaltsdienst verbindlich zu ziehen. Zudem ist auch auf forstwirtschaftliche Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen. Die unbestimmte Grenzziehung im Nutzungsplan und die diesbezügliche Beurteilung der Vorinstanz genügen diesen Anforderungen nicht. Die soeben angesprochenen Interessen gehen über das umstrittene Wegprojekt hinaus. Es überzeugt nicht, wenn das BAFU anzutönen scheint, dass die Auenv egetation am Standort noch auf Stufe der Baubewilligung für den Wanderweg geschützt werden könne. Insgesamt verletzt die Grenzziehung im Teilbereich 4 Art. 3 i.V.m. Art. 5 AuenV. Die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführer erweisen sich als begründet.

6.3. Bei dem einige hundert Meter langen Teilbereich 3 mit dem Bahn- und Wuhrdamm ist das Flussufer, gemessen aus dem Plan ZP/GEP 1:5'000 Ruinaulta, rund 20 m von der Bahnanlage entfernt. Die Beschwerdegegnerin führt vor Bundesgericht aus, der Weg auf dem Wuhrdamm (am Rand des Naturschutzgebiets) sei ca. 10 m von der Bahnanlage entfernt.

Die SGS erinnert daran, dass dieser Abschnitt nicht ein natürliches Ufer, sondern ein Bauwerk bildet, das bei der Erstellung mit einem grossen Landschaftseingriff verbunden war. Dies ändert nichts daran, dass sich dort nach der Fachmeinung des BAFU bis auf eine Höhe von 5 m über dem Wasserspiegel Ufervegetation entwickeln kann. Gemäss den bei den Verfahrensakten liegenden Fotografien sind Wuhr- und Bahndamm teilweise mit Gebüsch und Bäumen bewachsen. Darauf weisen die Beschwerdeführer hin. Die Eigenschaft als Dammbauwerk schliesst somit eine Zugehörigkeit des Teilbereichs 3 zum Auengebiet nicht aus.

Gemäss dem angefochtenen Urteil verläuft die Grenze des Naturschutzgebiets am Fuss des Bahndamms bzw. auf dem Wuhrdamm (oben E. 4.4). Diese Feststellung ist nicht offensichtlich unrichtig, so dass nicht auf den Einwand des BAFU eingegangen werden muss, wonach die Grenze planlich möglicherweise direkt an der Uferlinie gezogen worden sei. Auch wenn die Bahnanlage mit dem Dammbauwerk an dieser Stelle relativ nah und steil gegen den Vorderrhein abfallend ausgestaltet ist, ist es nicht zwingend, deswegen die Grenze des Auengebiets unmittelbar beim Bahntrasse zu ziehen. Die Beschwerdeführer scheinen bei ihrer diesbezüglichen Argumentation den nötigen Unterhaltsstreifen des Bahnbetriebs auszublenden.

Der von der Vorinstanz bestätigte Grenzverlauf des Naturschutzgebiets beim Teilbereich 3 ist genau. Er erscheint auch sachlich plausibel: Gemäss Feststellungen der Vorinstanz fehlt es am Bahndamm an geschützten Pflanzenarten (vgl. oben E. 4.4); demgegenüber sind beim Hang des Wuhrdamms gemäss BAFU Anhaltspunkte für Ufervegetation gegeben. Es ist nachvollziehbar, wenn die Grenze im Übergang zwischen den beiden Dämmen gezogen wird. Hingegen ist nicht ersichtlich, dass die Grundeigentümer bzw. die RhB rechtsgenüßlich angehört bzw. in das Verfahren einbezogen worden sind. Nach den Darlegungen der Beschwerdegegnerin vor Bundesgericht lagert die RhB an

verschiedenen Stellen des Bahndamms Material aus den bergseits bestehenden Steinschlagverbauungen ab. Inwiefern solche Ablagerungen am Bahndamm mit einem unterhalb gelegenen und unmittelbar anschliessenden Naturschutzgebiet beim Wuhrdamm vereinbar sein sollen, liegt nicht auf der Hand. Unter diesen Umständen ist es geboten, die von den Beschwerdeführern verlangte parzellengenaue Abgrenzung des Naturschutzgebiets bei Bahn- und Wuhrdamm im Teilbereich 3 unter Einbezug der Grundeigentümer bzw. Bewirtschafter vorzunehmen. Auch in dieser Hinsicht genügt die Detailabgrenzung den Anforderungen von Art. 3 und 5 AuenV nicht.

6.4. Beim Teilbereich 2 bringen die Beschwerdeführer keine spezifische Begründung zu ihrer Rüge vor, wonach das Auengebiet bzw. auch das Naturschutzgebiet bis an die Bahnlinie reichen müsse. Allerdings hat die Vorinstanz selbst Kritik an der Grenzziehung im ZP/GEP 1:5'000 Ruinaulta im Teilbereich 2 geübt. Insgesamt rechtfertigt sie die Grenze des Naturschutzgebiets am Flussufer in einem Abstand von ca. 40 m bis 50 m zur Bahnanlage im Teilbereich 2 mit dem Richtplan und dem Umstand, dass dieser ebenfalls vom Bund genehmigt wurde (vgl. dazu oben E. 4.4).

Es ist richtig, dass im regionalen Richtplan das Naturschutzgebiet im Teilbereich 2 nördlich nicht über das Flussufer hinausgeht. Der Bundesperimeter des Auengebiets und der Richtplan stehen insoweit in einem offensichtlichen Widerspruch zueinander. Insoweit kann der vorinstanzliche Hinweis auf den Richtplan nicht genügen, sondern es ist richtigerweise auch hier der Schutzbedarf des Geländes zwischen Flussufer und Bahnlinie, beispielsweise bezüglich Vegetation, im Teilbereich 2 zu klären und gegen die Bahnsicherheitsinteressen abzugrenzen. Gestützt auf das angefochtene Urteil kann nicht nachvollzogen werden, ob eine Grenze am Flussufer im Teilbereich 2 sachlich gerechtfertigt ist. Insoweit ergibt sich, dass das angefochtene Urteil auf mangelhaften Abklärungen beruht und damit bundesrechtswidrig ist. Entsprechend lässt sich auch das Erfordernis einer parzellengenauen Abgrenzung im Teilbereich 2 nicht näher beurteilen.

6.5. Zusammengefasst erfüllt die Detailabgrenzung des Naturschutzgebiets in den Teilbereichen 2, 3 und 4 im ZP/GEP 1:5'000 Ruinaulta die bundesrechtlichen Voraussetzungen für einen ausreichenden Schutz des Auengebiets nicht. Soweit das angefochtene Urteil diesen Nutzungsplan bestätigt, erweist es sich als rechtswidrig. Dies führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils in diesem Punkt und zur Aufhebung des fraglichen Nutzungsplans.

7.

Bei diesem Ergebnis könnte an sich auf die Behandlung der weiteren Rügen der Beschwerdeführer verzichtet werden. Aus prozessökonomischen Gründen ist es jedoch gerechtfertigt, näher auf den Schutz der Vogelart Flussuferläufer im betroffenen Auengebiet einzugehen.

7.1. Es handelt sich wie dargelegt um eine geschützte und auentypische Vogelart (vgl. oben E. 3.4). Nach Art. 4 Abs. 1 lit. a AuenV gehört die Erhaltung und Förderung der auentypischen Tierwelt sowie ihrer ökologischen Voraussetzungen zum Schutzziel von Auenobjekten (vgl. oben E. 3.1). Art. 5 Abs. 2 lit. c AuenV verpflichtet die Kantone, dafür zu sorgen, dass u.a. bestehende und neue Erholungsnutzungen in Auengebieten mit dem Schutzziel in Einklang stehen. Ausserdem haben die Kantone gemäss Art. 7 Abs. 4 JSG für einen ausreichenden Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vor Störung zu sorgen.

Darüber hinaus enthalten Art. 6 lit. b und c i.V.m. Art. 9 der Berner Konvention relativ offene Vorgaben zum Schutz der Brut- und Raststätten der streng geschützten Tierarten gemäss Anhang II (vgl. dazu EPINEY/KERN, a.a.O., N. 40, 43, S. 145 ff.). Im vorliegenden Fall kann die genaue Tragweite dieser völkerrechtlichen Bestimmungen offenbleiben, denn die zuständigen Bundesbehörden haben zum Schutz der Flussuferläufer konkretisierende Massnahmen vorgesehen (vgl. bereits oben E. 3.4). So wurde die Vogelart für das Programm "Smaragd-Netzwerk" aufgelistet (vgl. Aktionsplan Flussuferläufer Schweiz, Kap. 4.1 S. 21). Mit dem Objekt CH09 Ruinaulta wurde ein Smaragd-Gebiet bezeichnet, in dem Flussuferläufer im Auengebiet in der Nähe des umstrittenen Wanderwegs vorkommen. Dabei reicht das Smaragd-Gebiet im betroffenen Bereich nördlich des Vorderrheins flächenmässig über den Bundesperimeter dieses Auengebiets hinaus. Der Schutz der Lebensräume der Flussuferläufer in naturnahen Auen soll im Rahmen des Auenschutzes erfolgen (vgl. a.a.O., Kap. 6.1.1 S. 24). Die Vogelart ist zudem in der Vollzugshilfe des BAFU "Liste der Nationalen Prioritären Arten und Lebensräume" (2019, Umwelt-Vollzug Nr. 1709) mit der höchsten Prioritätsstufe 1 aufgeführt

(Digitale Liste der Nationalen Prioritären Arten, Stand 31.12.2017, < <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/publikationen-studien/publikationen/liste-national-prioritaeren-arten.html> >, besucht am 9. März 2020). Bereits nach der Liste von 2011 war die nationale Priorität anerkannt, wie das BAFU vor Bundesgericht darlegt.

7.2. Die Vorinstanz geht bei der Strecke zwischen der Isla Bella-Brücke und dem EW Pintrun zu Recht von einem neuen Wanderweg aus. Eine neue Anlage im Auengebiet müsste als technischer Eingriff die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 AuenV erfüllen. Danach ist ein Abweichen vom Schutzziel der ungeschmäleren Erhaltung nur erlaubt, wenn ein überwiegendes Interesse von nationaler Bedeutung gegeben ist (vgl. oben E. 3.1). Die Art. 6 NHG nachgebildeten Eingriffsvoraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 AuenV sind strenger als das Abwägungsprozedere gemäss Art. 1 und Art. 3 RPG bzw. Art. 3 RPV (vgl. Urteil 1C 118/2016 vom 21. März 2017 E. 4.2, in: URP 2018 S. 16). Art. 4 Abs. 2 AuenV lässt eine Interessenabwägung für den Eingriff - von hier nicht betroffenen Ausnahmen abgesehen - nicht zu, wenn dem für den Eingriff sprechenden Interesse keine nationale Bedeutung beizumessen ist (vgl. Urteil 1C 526/2015 und 1C 528/2015 vom 12. Oktober 2016 E. 5.5, nicht publ. in BGE 142 II 517; FAHRLÄNDER, a.a.O., N. 51 zu Art. 18a NHG). Die Planung und Anlage von Fuss- und Wanderwegen ist eine kantonale Aufgabe (vgl. Art. 4 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über die Fuss- und Wanderwege [FWG; SR 704]; BGE 129 I 337 E. 1.2 S. 340; Urteil 1C 64/2012 vom 22.

August 2012 E. 3 und 4). An dieser Beurteilung ändert es nichts, wenn der Wanderweg, wie vorliegend, Bestandteil einer "nationalen Route" bildet. Dieser Bezeichnung kommt rechtlich keine Bedeutung zu. Weiter ist es nach Angaben der Beschwerdegegnerin vorgekommen, dass Einzelpersonen "wild" durch das Gebiet gegangen und dabei sogar den Bahntunnel durchquert haben. Dieser Argumentation zufolge würde der neue Wanderweg - zusammen mit dem Fussgängertunnel parallel zum Bahntunnel - die Bahnsicherheit verbessern. Derartiges hat die Vorinstanz nicht festgestellt. Im Übrigen erfordert die Gewährleistung der Bahnsicherheit den Wanderweg nicht. Insgesamt fehlt ein nationales Interesse, um die Anlage eines neuen Wanderwegs im Auengebiet zu rechtfertigen.

7.3. Auch wenn der neue Wanderweg ausserhalb des Auengebiets bzw. des Uferbereichs, in dem sich der Lebensraum der Flussuferläufer befindet (dazu unten E. 7.4), angelegt werden könnte, würde dies an der Anwendbarkeit von Art. 4 und 5 AuenV nichts ändern. Deren Schutzziele erfassen nicht nur Freizeitaktivitäten im Lebensraum der Flussuferläufer, sondern schliessen auch den Schutz der Vogelart vor solchen Störungen aus der näheren Umgebung ein. Ein Eingriff in ein Biotop kann auch dann zu bejahen sein, wenn ein geplantes Werk ausserhalb des Perimeters liegt, aber erhebliche Auswirkungen auf das Schutzgebiet hat (vgl. BGE 115 Ib 311 E. 5e S. 322). Falls die Nutzung eines neuen Wanderwegs in der Nähe des Schutzgebiets zu einer Schmälerung der Bestandserhaltung bei den Flussuferläufern führen sollte, so wäre dies ebenfalls als erheblicher Eingriff im Sinne von Art. 18 Abs. 1 ter i.V.m. Art. 18a NHG zu qualifizieren. Ein solcher Eingriff unterläge in gleicher Weise den Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 AuenV. Auch in dieser Hinsicht ist ein nationales Interesse am fraglichen Weg zur Rechtfertigung des Eingriffs zu verneinen (vgl. dazu oben E. 7.2). Mithin darf dieser Weg, auch wenn er in der näheren Umgebung des Lebensraums der Flussuferläufer angelegt wird, die Bestandserhaltung der Vogelart nicht schmälern.

7.4. Zwischen den Verfahrensparteien ist umstritten, inwiefern das Flussufer im Abschnitt von der Isla Bella-Brücke bis zum Bahntunnel Ransun tatsächlich zum Lebensraum der Flussuferläufer gehört. Nach dem BAFU erfolgen Brut und Aufzucht der Jungtiere im Gebiet jeweils von Mai bis Juli. Dabei ist gemäss BAFU davon auszugehen, dass die Vogelart in geeigneten Uferbereichen nicht nur brütet, sondern dort auch den Hauptteil ihrer Nahrung sucht. Das BAFU legt allerdings dar, dass von der Isla Bella-Brücke bis Trin gemäss Beobachtungen aus dem Jahr 2018 (nur) ein Brutrevier auf der gegenüberliegenden (südlichen) Flussseite bei der Rabiusamündung besteht. In dieser Hinsicht ist jedoch eine längerfristige Perspektive einzunehmen. Es gibt dem angefochtenen Urteil zufolge Anhaltspunkte für Brutplätze der Flussuferläufer am nördlichen Ufer des Vorderrheins, wo der neue Wanderweg geplant ist. Aus einem bei den Akten liegenden Bericht des kantonalen Amts für Jagd und Fischerei vom 5. Oktober 2017 geht hervor, dass das bedeutendste Vorkommen der Flussuferläufer in einer langjährigen Perspektive auf der gegenüberliegenden (südlichen) Flussseite anzutreffen ist. Dennoch könne es im betroffenen Flussabschnitt auf der Nordseite bei den beiden bewachsenen Kiesbänken hin und wieder zur Paarbildung mit Fortpflanzungserfolg kommen. Bei diesen Kiesbänken geht es um einen Bereich in der Nähe der Isla Bella-Brücke und einen weiteren beim Westportal des Bahntunnels; sie liegen im Auengebiet. Soweit das BAFU relevante Brutplätze am Nordufer des Flussabschnitts zu verneinen scheint, ist ihm daher nicht zu folgen. Insgesamt sind entlang einer Wegstrecke von rund 1,5 km in Ufernähe (vgl. oben E. 4.3) wegen dem artspezifischen Verhalten der Flussuferläufer höchstens ein bis zwei Brutplätze betroffen. Im Übrigen widerspricht das BAFU den Beschwerdeführern nicht konkret, wenn sie in nachvollziehbarer Weise die Eignung des dazwischen liegenden Ufers, samt dem bewachsenen Wuhrdamm im Teilbereich 3, als Nahrungshabitat behaupten. Entgegen der Vorinstanz ist auch dem Wuhrdamm diese Eigenschaft

zuzubilligen. Der rechtlichen Beurteilung ist somit die Annahme eines zusammenhängenden Lebensraums der Flussuferläufer im Uferbereich des Auengebiets von der Isla Bella-Brücke bis zum Bahntunnel zugrunde zu legen.

7.5. Für die Bestandserhaltung ist u.a. die Störungsanfälligkeit der Vogelart von Bedeutung. Die Meinungen der Verfahrensbeteiligten über den gebotenen Schutzradius gehen weit auseinander. Während die Beschwerdeführer einen solchen von 100 m fordern, hält die Vorinstanz diesen Wert für zu hoch, legt sich aber insoweit nicht fest. Sie geht vielmehr davon aus, dass die festgelegten Massnahmen zur seitlichen Absperrung des Wegs und zur Besucherlenkung (wie Wegegebot, Zutrittsverbote, Hundeleinenzwang, Einsatz von Rangern usw.) eine ungeschmälerete Erhaltung des Lebensraums sicherstellen. Bedeutende Beeinträchtigungen der Vogelart aufgrund des Wanderwegs seien nicht zu erwarten, selbst wenn gewisse Wanderer entgegen den Vorschriften den Weg in Richtung Ufer verlassen würden. Im Übrigen gebe es im Gebiet bereits Störungen, so wegen des Eisenbahnverkehrs, der Wassersportler auf dem Vorderrhein oder Fischern. Trotz dieser Störungen hätten die Flussuferläufer die Habitate bisher nicht aufgegeben. Das BAFU befürwortet vor Bundesgericht zusätzlich temporäre Absperrnetze zum Schutz der Bruten und der Aufzucht der Jungtiere. Im Übrigen würdigt es die beschlossenen Massnahmen zur Besucherlenkung positiv.

7.6. Im Aktionsplan Flussuferläufer Schweiz wird die Reaktionsdistanz der Flussuferläufer mit 75 m bei Vögeln mit Jungtieren gegenüber Freizeitaktivitäten beziffert (vgl. a.a.O., Anhang A5-1 S. 62). Dabei wird auf eine britische Studie verwiesen, in der bei dieser Distanz Alarmrufe der Vögel registriert worden sind. Das deutsche Bundesamt für Naturschutz (BfN), das zum Geschäftsbereich des deutschen Bundesumweltministeriums gehört, hat auf seiner Webseite weitere Nachweise veröffentlicht. Den aufgeschalteten Informationen lässt sich entnehmen, dass als Orientierungswert bei den Flussuferläufern, unter Hinweis auf GASSNER/WINKELBRANDT/BERNOTAT (UVP und Strategische Umweltpflicht, 5. Aufl. 2010, S. 191 ff.), eine Fluchtdistanz gegenüber anthropogenen Störungen von 100 m in Brutgebieten berücksichtigt werden soll (vgl. BfN [2016], FFH-VP-Info: Fachinformationssystem zur FFH-Verträglichkeitsprüfung, Flussuferläufer - 5.2 Optische Reizauslöser Ziff. 3.73 und 5.01, Stand "02. Dezember 2016", ; besucht am 9. März 2020). Die im Aktionsplan angenommene Reaktionsdistanz erscheint daher jedenfalls nicht zu gross.

Das betroffene Schutzgebiet ist national prioritär für die Bestandserhaltung des Flussuferläufers (oben E. 7.1). Je seltener und bedeutender die an einem Ort vorkommende Tier- und Pflanzenwelt ist, umso grösser ist der Schutzbedarf (vgl. BGE 118 Ib 485 E. 3b S. 489); dieser ist beim Flussuferläufer mithin sehr hoch (vgl. oben E. 3.4). Ein neuer Wanderweg darf den Fortbestand der Vogelart im betroffenen Gebiet in keiner Weise gefährden. Der Abschnitt von der Isla Bella-Brücke bis zum Bahntunnel ist nicht unberührt, jedoch mit zunehmender Entfernung von dieser Brücke abgeschieden und bisher wenig begangen. Der bestehende Eisenbahnverkehr scheint die Flussuferläufer nicht zu beeinträchtigen. Wie die Beschwerdeführer plausibel darlegen, werden Eisenbahnzüge von den Vögeln nicht als natürliche Feinde wahrgenommen. Im Übrigen schwillt der Fahrlärm relativ langsam an. Hingegen reagiert die Vogelart auf Menschen und allenfalls begleitende Hunde als natürliche Feinde und flieht vor ihnen. Der Schutzbedarf lässt sich nicht aufgrund von bisherigen Störungen der Flussuferläufer in ihrem Lebensraum relativieren. Im Gegenteil: Als Grundvoraussetzung müsste gewährleistet sein, dass der für die störungsanfällige Vogelart nachteilige Wanderweg

ausserhalb ihrer Reaktionsdistanz angelegt würde. Dieser hätte deshalb grundsätzlich einen Abstand von 75 m zum Lebensraum der Vogelart aufzuweisen. Zusätzlich wären die gebotenen Massnahmen zur Besucherlenkung auf dem Weg vorzusehen. Ob ein Wanderweg zwischen der Isla Bella-Brücke und dem geplanten Fussgängertunnel in der Talsohle unter Einhaltung dieser Vorgaben angelegt werden kann, ist angesichts der oben formulierten Schranken zweifelhaft. Über die Rechtmässigkeit der Planinhalte zum betreffenden Wanderweg muss im vorliegenden Verfahren jedoch nicht abschliessend entschieden werden.

8.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Dispositiv Ziffer 3 des angefochtenen Urteils, womit das kantonale Rechtsmittel der Beschwerdeführer abgewiesen wurde, ist aufzuheben. Ebenso ist zu verfahren mit dem kommunalen ZP/GEP 1:5'000 Ruinaulta. Es wird Sache der Gemeinde Trin und der kantonalen Behörden sein, das weitere Vorgehen zu beschliessen; einer formellen Rückweisung bedarf es hierfür nicht. Die Vorinstanz wird über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens R 17 73 neu zu entscheiden haben. In diesem Umfang sind Dispositiv Ziffern 4 und 5 des angefochtenen Urteils aufzuheben.

Bei der Beschwerdegegnerin handelt es sich um eine politische Gemeinde, und der mitbeteiligte Verein Die Rheinschlucht / Ruinaulta besteht aus Gemeinden im Gebiet der Rheinschlucht. Das

vorliegende Verfahren betrifft den amtlichen Wirkungskreis dieser Gemeinden, ohne dass sie Vermögensinteressen vertreten. Trotz ihres Unterliegens sind ihnen keine Gerichtskosten aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Die Beschwerdegegnerin und der Verein Die Rheinschlucht / Ruinaulta haben den gemeinsam vertretenen Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1, 2 und 4 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Dispositiv Ziffer 3 des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 3. Oktober 2018 sowie der Zonen- und Generelle Erschliessungsplan 1:5'000 Ruinaulta der Gemeinde Trin werden aufgehoben. Ebenso werden Dispositiv Ziffern 4 und 5 des vorgenannten Urteils betreffend das Verfahren R 17 73 aufgehoben.

2.

Die Sache wird zum Entscheid über die Kosten- und Entschädigungsfolgen im vorinstanzlichen Verfahren R 17 73 an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

4.

Die Gemeinde Trin und der Verein Die Rheinschlucht / Ruinaulta haben mit je Fr. 3'000.-- (insgesamt Fr. 6'000.--) die Beschwerdeführer gemeinsam für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen.

5.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Gemeinde Trin, der Regierung des Kantons Graubünden, dem Verein Die Rheinschlucht / Ruinaulta, der Schweizerischen Greina-Stiftung zur Erhaltung der alpinen Fliessgewässer, dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 5. Kammer, dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 24. März 2020

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

Der Präsident: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Kessler Coendet