Urteilskopf

113 Ib 148

26. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 28. Juli 1987 i.S. Eidgenössisches Departement des Innern gegen Politische Gemeinde Surcuolm und Regierung des Kantons Graubünden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 25bis Abs. 1 lit. a und Art. 25ter FPolV.

Kompetenzdelegation des Bundes an die Kantone zur Bewilligung von Rodungen im Schutzwaldgebiet: Ist eine erste Bewilligung durch Zeitablauf untergegangen und wurden die entsprechenden Rodungen überhaupt nicht vorgenommen, so darf sie bei der Berechnung der anzurechnenden Rodungsfläche in einem späteren Verfahren nicht berücksichtigt werden (E. 2).

Art. 26 FPolV.

Koordination der für die Erstellung eines öffentlichen Werkes notwendigen Bewilligungen mit der Rodungsbewilligung nach Art. 26 FPolV (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 25bis al. 1 let. a et art. 25ter OFor.

Délégation de la Confédération aux cantons de la compétence pour autoriser des défrichements dans la zone des forêts protectrices: une première autorisation qui serait parvenue à échéance sans avoir du tout été utilisée n'a pas à être prise en compte pour le calcul de la surface à défricher dans le cadre d'une procédure ultérieure (consid. 2).

Art. 26 OFor.

Coordination entre les autorisations nécessaires pour la construction d'un ouvrage public et l'autorisation de défricher selon l'art. 26 OFor (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 25bis cpv. 1 lett. a e art. 25ter OVPF.

Delegazione da parte della Confederazione ai Cantoni della competenza per autorizzare dissodamenti nella zona delle foreste protettrici: una prima autorizzazione scaduta senza essere stata utilizzata neppure in parte non dev'essere presa in considerazione ai fini del computo della superficie da dissodare nel quadro di un'ulteriore procedura (consid. 2).

Art. 26 OVPF.

Coordinazione tra le autorizzazioni necessarie per la costruzione di un'opera pubblica e il permesso di dissodamento ai sensi dell'art. 26 OVPF (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 148

BGE 113 Ib 148 S. 148

Die Gemeinde Surcuolm stellte am 30. Mai 1986 ein Rodungsgesuch für ca. 2500 m2 Schutzwald für die Errichtung einer Aushub- und

BGE 113 Ib 148 S. 149

Bauschuttdeponie. Das Gesuch bezieht sich auf die im Gebiet "Val da Cavegn" in der Gemeinde Surcuolm gelegenen Parzellen Nrn. 143 und 149. Nach der Durchführung eines Augenscheins am 17. Juli 1986 änderte die Gemeinde Surcuolm ihr Projekt, was zur Folge hatte, dass sich die Rodungsfläche auf ca. 2000 m2 reduzierte. Mit Entscheid vom 16. März 1987 entsprach die Regierung des Kantons Graubünden diesem Gesuch unter verschiedenen Bedingungen und Auflagen. Am 12. Mai 1980 hatte sie der Gemeinde Surcuolm für den gleichen Zweck bereits eine Rodung von ca. 1330 m2 Schutzwald bewilligt. Die Gemeinde hatte aber von dieser Ende 1983 abgelaufenen Rodungsbewilligung für einen ca. 700 m östlich von "Val da Cavegn" liegenden Standort keinen Gebrauch gemacht. Sie bezeichnet die gemäss Rodungsgesuch vom 30. Mai 1986 geplante Deponie als kostengünstiger. Gegen den Rodungsentscheid der Regierung vom 16. März 1987 führt das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) Verwaltungsgerichtsbeschwerde und beantragt, dieser sei wegen Verletzung von Bundesrecht (Art. 104 lit. a OG) aufzuheben und die Sache sei mangels Zuständigkeit der kantonalen Behörden an das Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz zur Neubeurteilung zurückzuweisen.

Erwägungen

Auszug aus den Erwägungen:

2. a) Gemäss Art. 25bis Abs. 1 lit. a FPolV liegt die Kompetenz für die Bewilligung von Rodungen im Schutzwaldgebiet bis und mit einer Fläche von 30 a bei der zuständigen kantonalen Behörde. Zur Ermittlung der für die Zuständigkeit zur Erteilung von Bewilligungen massgebenden Rodungsflächen sind, unabhängig von den territorialen und eigentumsrechtlichen Verhältnissen, alle Rodungen zusammenzuzählen, welche für das gleiche Werk anbegehrt werden (Art. 25ter FPolV). b) Die Regierung des Kantons Graubünden erteilte am 12. Mai 1980 für die Erstellung einer Aushub- und Bauschuttdeponie bereits einmal eine ca. 1330 m2 umfassende Rodungsbewilligung, und zwar für die Parzellen Kat. Nrn. 149 und 163 im Raume "Cavegn" in der Gemeinde Surcuolm. Zusammen mit der heute zu beurteilenden Rodungsfläche auf den Parzellen 143 und 149 im Gebiet "Val da Cavegn" ergibt sich eine Gesamtrodungsfläche von mehr als 3000 m2 Wald. Entspricht diese Zusammenzählung der beiden

BGE 113 Ib 148 S. 150

Rodungsflächen den Grundsätzen von Art. 25ter FPolV, so ist für die Beurteilung des Rodungsgesuchs für ca. 2000 m2 Schutzwald im Gebiet "Val da Cavegn" nicht die Regierung des Kantons Graubünden, sondern das Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz zuständig (Art. 25bis Abs. 1 lit. a FPolV i.V.m. Art. 10 Ziff. 4 des Bundesratsbeschlusses betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten

Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 17. November 1914). Regierung und Gemeinde vertreten nun aber die Auffassung, die im Jahre 1980 erteilte Rodungsbewilligung für ca. 1330 m2 Wald dürfe bei der Festlegung der Zuständigkeit für die Beurteilung des Rodungsgesuches von 1986 nicht berücksichtigt werden, da von dieser Erlaubnis kein Gebrauch gemacht worden sei. Das damalige Projekt habe die Gemeinde nicht ausgeführt, sondern in der Folge ein völlig neues Konzept erarbeitet. Für die Verwirklichung dieses Vorhabens sei mit dem angefochtenen Regierungsbeschluss vom 16. März 1987 eine Rodung von ca. 2000 m2 bewilligt worden. Beide Rodungen seien zwar für denselben Zweck gestattet worden, aber es gehe um verschiedene Projekte, weshalb fraglich sei, ob man vom gleichen Werk im Sinne des Gesetzes sprechen könne. Die Regierung habe jedenfalls die Auffassung vertreten, es gehe um zwei verschiedene Projekte oder Werke, weshalb die frühere Rodungsfläche bei der Ermittlung der Zuständigkeit nicht berücksichtigt werden müsse. Doch selbst wenn diese Auffassung nicht richtig sei, liege nur eine geringfügige Kompetenzüberschreitung vor, die unbeachtet bleiben dürfe, da die Voraussetzungen für die Erteilung der Rodungsbewilligung ohnehin erfüllt seien. Seitens der Gemeinde wird ausdrücklich betont, das erste Deponieprojekt in "Cavegn" sei fallengelassen worden. Die Gemeinde benötige nur einen Platz für die Ablagerung von Bauschutt, und dieser beanspruche weniger als 3000 m2 Schutzwald. Es bestehe auch nicht die Absicht, für denselben Zweck weitere Flächen zu roden. c) Für die Beurteilung der streitigen Zuständigkeitsfrage ist zunächst ein Blick auf das Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902 (FPolG) zu werfen. Gemäss Art. 31 Abs. 2 FPolG bedürfen alle Rodungen in Schutzwaldungen der Bewilligung des Bundesrates. In Art. 50 Abs. 2 FPolG wird der Bundesrat jedoch ermächtigt, einzelne, ihm aufgrund des Gesetzes zustehende Befugnisse ganz oder teilweise auf die Kantone zu übertragen. Für die Bewilligung

von Rodungen im Schutzwaldgebiet können sie jedoch nur bis zu einer Fläche von 30 a im Einzelfall zuständig erklärt werden. Der Bundesrat hat in der Forstpolizeiverordnung von dieser Delegationsmöglichkeit Gebrauch gemacht und erklärt in Art. 25bis Abs. 1 lit. a FPolV im Schutzwaldgebiet für die Bewilligung von Rodungen bis und mit 30 a die zuständige kantonale Behörde als zuständig. In Art. 25ter FPolV hat er diese Kompetenzdelegation jedoch präzisiert, indem er vorschreibt, zur Ermittlung der für die Zuständigkeit massgebenden Rodungsflächen seien, unabhängig von den territorialen und eigentumsrechtlichen Verhältnissen, alle Rodungen zusammenzuzählen, welche für das gleiche Werk anbegehrt werden. Bei der Auslegung dieser Bestimmung stellt sich die Frage, ob es für die Anrechnung von Rodungsflächen früherer Bewilligungen darauf ankommt, ob und inwieweit von diesen Gebrauch gemacht worden ist. Der Wortlaut legt die Annahme nahe, dies sei unerheblich, ist doch nur von "anbegehrt" die Rede. Im Hinblick auf die Zielsetzung von Art. 25ter FPolV (BGE 99 Ib 503 E. 3), zu verhindern, dass die Vorschrift von Art. 25bis Abs. 1 lit. a FPolV unterlaufen wird, muss es für die Anrechenbarkeit früher bewilligter Rodungsgesuche jedoch von Bedeutung sein, ob von diesem Gebrauch gemacht worden ist. Ist die Bewilligung, wie im vorliegenden Fall, durch Zeitablauf untergegangen und wurden die entsprechenden Rodungen überhaupt nicht vorgenommen, so darf sie bei der Berechnung der anzurechnenden Rodungsfläche in einem späteren Verfahren nicht berücksichtigt werden. In einem solchen Fall ist eine Umgehung von Art. 25bis Abs. 1 lit. a FPolV nicht zu befürchten. Anders liegen die Verhältnisse, falls von einer früheren Rodungsbewilligung, wenn auch nur zu einem kleinen Teil, Gebrauch gemacht worden oder wenn diese noch nicht abgelaufen ist. Dann erscheint es als sachlich begründet, die früher bewilligte Rodungsfläche in vollem Umfange im neuen Rodungsverfahren anzurechnen. Das befreit die Forstbehörden davon, abzuklären, ob von einer noch gültigen Rodungsbewilligung noch Gebrauch gemacht wird, und den Umfang festzustellen, in welchem eine früher erlaubte Rodung ausgeführt worden ist. Diese Auslegung von Art. 25ter FPolV drängt sich auch aus Gründen der Rechtssicherheit auf. Sie führt überdies zu einer erheblichen Vereinfachung des Verfahrens. Im Hinblick auf die in den Art. 31 Abs. 2 und 50 Abs. 2 FPolG enthaltene Regelung kann es dem Bundesrat nicht verwehrt sein, die Kompetenzdelegation an die Kantone restriktiv zu umschreiben. Auch unter diesem Gesichtspunkt

erscheint die eben erörterte Auslegung von Art. 25ter FPolV als zutreffend. Da die Gemeinde Surcuolm von der Rodungsbewilligung für ca. 1330 m2, welche ihr am 12. Mai 1980 erteilt worden ist, keinen Gebrauch gemacht hat und weil deren Gültigkeit Ende 1983 abgelaufen ist, muss diese frühere Rodungsbewilligung im vorliegenden Verfahren bei der Berechnung der für die Zuständigkeit massgeblichen Rodungsfläche ausser acht bleiben. Entgegen der Auffassung des EDI bleibt es deshalb gemäss Art. 25bis Abs. 1 lit. a FPolV bei der Zuständigkeit der kantonalen Behörden.

3. a) Das EDI wirft der Regierung des Kantons Graubünden im weiteren vor, sie habe Art. 26 FPolV verletzt; die Fragen der Standortgebundenheit und der Zonenkonformität der Deponie seien zuwenig eingehend geprüft worden. Ferner werde bei der projektierten Wiederherstellung und Aufforstung den Interessen des Landschaftsschutzes und des Naturschutzes vermehrt Rechnung zu tragen sein. b) Gemäss Art. 26 Abs. 1 FPolV dürfen Rodungen nur bewilligt werden, wenn sich hiefür ein gewichtiges, das Interesse an der Walderhaltung überwiegendes Bedürfnis nachweisen lässt. Das Werk, für welches die Rodung begehrt wird, muss auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein. Finanzielle Interessen, wie möglichst einträgliche Nutzung des Bodens oder billige Beschaffung von Land, gelten nicht als gewichtiges Bedürfnis im Sinne von Abs. 1 (Art. 26 Abs. 3 FPolV). Dem Natur- und Heimatschutz ist gebührend Rechnung zu tragen (Art. 26 Abs. 4 FPolV). Diese Grundsätze gelten auch für Körperschaften des öffentlichen Rechts (Urteil des Bundesgerichts vom 17. Dezember 1985, E. 2, in ZBl 87/1986, S. 486 f., S. 487, sowie BGE 106 Ib 43 E. 2 mit Hinweisen). Nach der Praxis des Bundesgerichts ist ein öffentliches Interesse an einer Waldrodung für ein öffentliches Werk aber erst dann dargetan, wenn dieses wenigstens als generelles Projekt von der zuständigen Baubehörde durch deren Fachorgane geprüft und positiv beurteilt worden ist. Das gilt im Bahn- und Strassenbau wie auch bei der Schaffung anderer öffentlicher Werke im Waldareal (Urteil des Bundesgerichts vom 11. März 1981, E. 2, in ZBl 83/1982, S. 74 f., sowie unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 23. Mai 1985 in Sachen Ortsbürgergemeinde Rupperswil, E. 3; ROLF MATTER, Forstwesen und Raumplanung, ZBl 88/1987, S. 101 f.). Eine solche Prüfung fehlt hier. Das Forstinspektorat Graubünden erklärt denn auch in einer Stellungnahme vom 5. Mai 1987, es treffe zu, dass die

raumplanerischen Rahmenbedingungen bisher noch nicht geschaffen worden seien. Die angefochtene Rodungsbewilligung wird nicht unter dem Vorbehalt der Schaffung einer Deponie- und Abbauzone erteilt. In Ziff. 13 des Dispositivs des angefochtenen Entscheides wird vielmehr bloss angeordnet, die raumplanerischen Voraussetzungen für eine längerfristige Deponie - wie sie die Gemeinde Surcuolm plant - seien mit der Ausscheidung einer entsprechenden Zone erst noch zu schaffen. Ob sich eine solche Nutzungsplanung durchführen lässt oder ob dieses Vorhaben im Rahmen des Festsetzungs- oder des daran anschliessenden Rechtsschutzverfahrens scheitert, ist offen. Im angefochtenen Entscheid wird ausgeführt, nach Angaben des Amtes für Raumplanung befinde sich die geplante Deponie in unmittelbarer Nähe einer Wohnzone I (2. Etappe). In der Stellungnahme vom 23. Juli 1986 hält diese Behörde die Nachbarschaft von Deponie und Wohnzone aus Immissionsgründen für unerwünscht. Zudem regt sie an, die Lösung des Deponieproblems auf überkommunaler Ebene zu suchen, wenn in der Gemeinde Surcuolm tatsächlich kein besserer Standort zur Verfügung stehe. Trotz diesen ernstzunehmenden Einwendungen seitens der bau- und planungsrechtlichen Fachinstanz, durch welche unter anderem die Standortgebundenheit des Deponieprojekts in Frage gestellt wird, will die Gemeinde im Einvernehmen mit der Regierung die Deponie umgehend und offenbar vor der Festsetzung einer entsprechenden Zone in

Betrieb nehmen, hat sie sich doch im vorliegenden Verfahren vor Bundesgericht dem Begehren des EDI, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung beizulegen, widersetzt und erklärt, wirtschaftliche und ökologische Gründe sprächen für eine rasche Realisierung des Vorhabens. Soll die Deponie aber vor der rechtskräftigen Ausscheidung einer Deponie- und Abbauzone realisiert werden, so bedarf es einer Ausnahmebewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen im Sinne von Art. 24 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG). Auch von der Einholung einer solchen Bewilligung ist im angefochtenen Entscheid nicht die Rede. Die Gemeinde erklärt, ihr Deponiekonzept sei von den verschiedensten Fachinstanzen eingehend überprüft worden. Die Durchsicht der entsprechenden Prüfungsberichte lässt indessen die Ansicht des EDI als richtig erscheinen, die Beurteilung sei zu wenig eingehend und vor allem unvollständig erfolgt: Eine Abklärung von Alternativstandorten ist offenbar unterblieben. Ebenso wurde

die Anregung des Amtes für Raumplanung, das Deponieproblem überkommunal zu regeln, nicht weiter verfolgt. Insbesondere aber wurde auch nicht abgeklärt, ob das Vorhaben neben der bau- und planungsrechtlichen Bewilligung im Sinne von Art. 22, bzw. von Art. 24 RPG, sowie der Deponiebewilligung nach Art. 30 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG) noch weiterer bundesrechtlicher Bewilligungen bedarf. In Frage kommt vor allem die in Art. 22 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) enthaltene Ausnahmebewilligung zur Beseitigung der Ufervegetation (BGE 112 Ib 431 f.; BGE 110 Ib 117 f.; BGE 107 Ib 151 f.) sowie die in Art. 24 des Bundesgesetzes über die Fischerei vom 14. Dezember 1973 (FG) vorgeschriebene Bewilligung (BGE 112 Ib 431 f.; BGE 111 Ib 308 f.). Die rechtskräftige Erteilung auch dieser Bewilligungen hätte zusammen mit der bau- und planungsrechtlichen sowie der umweltschutzrechtlichen Bewilligung im Rodungsentscheid zumindest vorbehalten werden müssen. Das Deponiekonzept mit der Bachverlegung und Bachüberleitung legt schliesslich die Befürchtung einer Gewässerverschmutzung nahe. Auch über diesen Gesichtspunkt geben die Akten keine nähere Auskunft. c) Es zeigt sich somit, dass der angefochtene Entscheid auf einem unzureichend abgeklärten Sachverhalt beruht und die notwendige Koordination zwischen der Rodungsbewilligung und den anderen, für das Vorhaben notwendigen Bewilligungen ungenügend sicherstellt. Da nicht sämtliche erheblichen Interessenbereiche in die von Art. 26 Abs. 1 FPolV vorgeschriebene Interessenabwägung einbezogen worden sind, lässt sich nicht sagen, für die von der Gemeinde Surcuolm verlangte Rodung sei ein gewichtiges, das Interesse an der Walderhaltung überwiegendes Bedürfnis nachgewiesen. Das von der Gemeinde erwähnte finanzielle Interesse vermag die Rodung nach der ausdrücklichen Bestimmung von Art. 26 Abs. 3 FPolV ohnehin nicht zu rechtfertigen.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen, und der Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 16. März 1987 wird aufgehoben. Die Sache wird zur Neubehandlung an die Regierung des Kantons Graubünden zurückgewiesen.