Urteilskopf

113 Ib 403

62. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 18. November 1987 i.S. Eidgenössisches Departement des Innern gegen Bodenverbesserungsgenossenschaft Aristau, Gemeinde Aristau, Regierungsrat und Verwaltungsgericht (3. Kammer) des Kantons Aargau (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Forstpolizei; Zuständigkeit, Rodungsbewilligung.

1. Zuständigkeit zur Erteilung einer Rodungsbewilligung; Bedeutung der in Art. 25ter FPolV enthaltenen Begriffe "gleiches Werk" und "anbegehrt". Eine nachträgliche Reduktion der Rodungsfläche vermag die kantonale Zuständigkeit nicht zu begründen, wenn für das gleiche Werk schon früher Rodungen anbegehrt wurden, sodass insgesamt die Grenze von 30 Aren überschritten ist (E. 3).

2. Rodungsbewilligung für einen im Zusammenhang mit einer Güterregulierung vorgesehenen, teilweise dem Waldrand entlang führenden Weg (E. 4b und c). Der Waldrand ist mit seiner geschwungenen Linie zu erhalten, weshalb auch die Ersatzaufforstung nicht gerade so angeordnet werden darf, dass er seinen Wert verliert und die Rodungsvoraussetzung der Rücksichtnahme auf Natur und Landschaft umgangen wird (E. 4c).

Regeste (fr):
Police des forêts; compétence; autorisation de défricher.

1. Compétence pour autoriser un défrichement; notions de "même ouvrage" et de "sollicités" au sens de l'art. 25ter OFor. Une réduction ultérieure de la surface à défricher n'emporte pas compétence de l'autorité cantonale lorsque des défrichements ont déjà été précédemment sollicités pour le même ouvrage et que, au total, la limite de 30 ares est ainsi dépassée (consid. 3).

2. Autorisation de défricher en vue de la création, prévue dans le cadre d'une planification foncière, d'un chemin devant longer en partie la lisière de la forêt (consid. 4b et c). La courbe de la lisière doit être maintenue; dès lors, le reboisement compensatoire doit, lui aussi, être conçu de façon à sauvegarder la valeur de cette lisière et à respecter l'obligation de tenir compte de la protection de la nature et du paysage (consid. 4c).

Regesto (it):
Polizia delle foreste; competenza; permesso di dissodamento.

1. Competenza per il rilascio di un permesso di dissodamento; nozione di "stessa opera" e di "chiesti" ai sensi dell'art. 25ter OVPF. Una riduzione successiva della superficie da dissodare non comporta la competenza dell'autorità cantonale ove siano stati chiesti in precedenza dissodamenti per la stessa opera e sia stato così superato complessivamente il limite di 30 are (consid. 3).

2. Permesso di dissodamento per la creazione, prevista nel quadro di un rimaneggiamento fondiario, di una strada che segua in parte il margine del bosco (consid. 4b, c). La curva del margine del bosco dev'essere mantenuta; il rimboschimento compensativo va quindi effettuato in modo da salvaguardare il valore di tale margine e da rispettare l'obbligo di tener conto della protezione della natura e del paesaggio (consid. 4c).

Sachverhalt ab Seite 404

BGE 113 Ib 403 S. 404

In der aargauischen Gemeinde Aristau ist im Rahmen der Reusstalsanierung eine Güterzusammenlegung im Gange. In diesem Zusammenhang soll als Ersatz für den alten "Schorenweg", der vom Weiler Oberdorf durch das Gebiet Schoren in Richtung Murimoos verlief, im Bereich des westlich davon gelegenen Waldrandes der neue Weg Nr. 55 angelegt werden. Die Bodenverbesserungsgenossenschaft Aristau (BVG) hat das entsprechende Strassenbauprojekt nach öffentlicher Auflage beschlossen; die Sektion Strukturverbesserungen der Abteilung Landwirtschaft des Finanzdepartementes des Kantons Aargau hat es - unter dem Vorbehalt der Rodungsbewilligung - genehmigt, womit es kantonalrechtlich definitiv beschlossen ist (§ 15 lit. c des aargauischen Gesetzes über die Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft vom 11. November 1980, kantonales Landwirtschaftsgesetz; § 81 Ziff. 5 und § 96 Abs. 1 des kantonalen Dekrets über Bodenverbesserungen vom 5. Mai 1970, BVD). Auch die eidgenössische Subventionsbehörde hat die Genehmigung erteilt. Am 31. März/11. Mai 1982 ersuchte die BVG um Rodung von ca. 1950 m2 Waldboden, doch stellte sich dann heraus, dass die tatsächlich benötigte Fläche nur 1800 m2 betrug. Die Rodung dieser Fläche von 1800 m2 wurde vom Finanzdepartement des Kantons Aargau mit Entscheid vom 9. November 1983 bewilligt. Im vorliegenden Verfahren ist jedoch nicht diese erste, sondern eine zweite Rodung streitig. Für diese zweite Rodung stellte die BVG am 14. April 1984 ein erstes Rodungsgesuch für eine Fläche von etwa 1200 m2. Dieses Gesuch wurde dem Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz (BFL) zur Beurteilung überwiesen (Art. 25bis Abs. 1 und Art. 25ter FPolV). Das BFL wies das Gesuch am 11. Januar 1985 ab, ebenso, auf Beschwerde der BVG hin, das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) am 8. August 1985. Am 18. Januar 1986 reichte die BVG ein neues Gesuch mit einer von 1200 m2 auf 600 m2 reduzierten Rodungsfläche ein. Mit Verfügung vom 16. April 1986 erklärte sich das Finanzdepartement

BGE 113 Ib 403 S. 405

des Kantons Aargau als zuständig und bewilligte die Rodung gemäss Gesuch vom 18. Januar 1986. Hiergegen wurden zwei Beschwerdeverfahren angestrengt, das eine vom EDI und das andere vom Aargauischen Bund für Naturschutz (ABN). Der Regierungsrat des Kantons Aargau trat mit Entscheid vom 1. September 1986 auf die vom EDI erhobene Beschwerde nicht ein; diejenige des ABN wies er ab. Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau vereinigte beide Verfahren und wies die auch bei ihm eingereichten Beschwerden am 7. April 1987 ab. Am 6. Juli 1987 erhob das EDI Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Es stellte - soweit hier wesentlich - folgende Anträge: Das verwaltungsgerichtliche Urteil sei aufzuheben. Die Sache sei zur materiellen Behandlung des Rodungsgesuches zuständigkeitshalber an das EDI zurückzuweisen. Eventualiter und sofern das Bundesgericht die Voraussetzungen für einen materiellen Entscheid als erfüllt betrachte, sei das Rodungsgesuch der BVG vom 18. Januar 1986 abzuweisen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. a) Das Beschwerderecht ist hinsichtlich der Frage gegeben, ob das kantonale Finanzdepartement oder das BFL erstinstanzlich zuständig gewesen ist. Es muss entschieden werden, wer die allenfalls auf Grund dieses Verfahrens zu erteilende Rodungsbewilligung ausstellen muss. Auch wenn die übergeordneten Instanzen vollumfängliche Überprüfungs- und Aufsichtskompetenzen besitzen, ist es für den Gehalt eines Verwaltungsentscheides wesentlich, wer erste Instanz ist. Wer eine Verfügung nur zu kontrollieren hat, beeinflusst deren

Inhalt naturgemäss weniger als der, der ihn anfänglich schöpft. Die Praxis der ersten Instanz wird durch die Gesamtheit der sich ihr stellenden Fälle und der dabei angetroffenen persönlichen, sachlichen und örtlichen Verhältnisse mitgeprägt. Also ist es wesentlich, ob dieser Erfahrungskreis bloss aus einem Kanton oder aus der ganzen Eidgenossenschaft stammt.
b) Das EDI macht geltend, da für die Güterregulierung Aristau insgesamt mehr als 3000 m2 Rodungsfläche "anbegehrt" worden seien, hätte der erstinstanzliche Entscheid in bezug auf das Rodungsgesuch vom 18. Januar 1986 in der Zuständigkeit des BFL gelegen. Zudem habe es schon das vom 14. April 1984 datierte

BGE 113 Ib 403 S. 406

Rodungsgesuch entschieden; also sei es für ein Wiedererwägungsgesuch zuständig gewesen. Der Regierungsrat macht demgegenüber geltend, es gehe heute um ein neues Projekt, sodass die Flächen getrennt behandelt werden dürften. Die BVG ihrerseits bestreitet jeden inneren, sachlichen Zusammenhang zwischen der Rodung von 1983 und der heute zur Diskussion stehenden Rodung. Die bundesrätliche Forstpolizeiverordnung verlangt, dass zur Ermittlung der für die Zuständigkeit zur Erteilung von Bewilligungen massgeblichen Rodungsflächen alle Rodungen zusammengezählt werden, welche für das gleiche Werk anbegehrt werden, dies unabhängig von den territorialen und eigentumsrechtlichen Verhältnissen (Art. 25ter FPolV). Ohne Zweifel ist die Güterregulierung in Aristau, um die es hier geht, insgesamt als "gleiches Werk" im Sinne dieser Bestimmung zu betrachten; alle Rodungen, die durch den Zweck der damit unternommenen Bodenverbesserung bedingt sind, gehören dazu, selbst wenn der Zusammenhang nur formal ist. Die regierungsrätliche Differenzierung nach verschiedenen Projekten innerhalb desselben Unternehmens ist in der genannten Verordnungsbestimmung nicht begründet. Somit stellt sich einzig noch die Frage, welche Bedeutung dem in Art. 25ter FPolV enthaltenen Begriff "anbegehrt" beizumessen ist. Der Sinn dieses Begriffes ergibt sich aus der Natur der flächenmässigen Umschreibung der an die Kantone delegierten Vollzugskompetenz (eben "bis und mit 30 Aren"; Art. 25bis Abs. 1 lit. a FPolV). Wenn der Bund ein derart formales Kriterium wählt, um den Kantonen eine Zuständigkeit einzuräumen, muss er auch mit einer gewissen formalen Strenge Umgehungen verhindern. Sich dagegen zu wehren, wäre gerade aus der Sicht der Kantone kontraproduktiv; der Bund wäre ja, um Umgehungen zu verhindern, gezwungen, künftig auf Mitwirkungen der Kantone zu verzichten, wo sie sich nur formal umschreiben lassen. Der Begriff "anbegehrt" muss so ausgelegt werden, dass die Bundeskompetenz nicht umgangen werden kann (s. BGE BGE 113 Ib 149 ff. E. 2). Nur dann, wenn eine bereits erteilte Bewilligung durch Zeitablauf untergegangen ist und die entsprechenden Rodungen überhaupt nicht vorgenommen wurden, ist sie bei der späteren Berechnung der anzurechnenden Rodungsfläche in einem späteren Verfahren nicht zu berücksichtigen, da in einem solchen Fall eine Umgehung von Art. 25bis Abs. 1 lit. a FPolV nicht zu befürchten ist (BGE 113 Ib 151). So verhält es sich hier jedoch nicht. Also ist dem EDI zuzustimmen: Eine - wie im vorliegenden Fall

BGE 113 Ib 403 S. 407

erfolgte - nachträgliche Reduktion der Rodungsfläche vermag die kantonale Zuständigkeit nicht zu begründen, wenn für das gleiche Werk schon früher Rodungen beantragt wurden, sodass insgesamt die Grenze von 30 Aren überschritten ist. Dies trifft hier zu; werden die Flächen gemäss den von der BVG hinsichtlich der Güterregulierung Aristau gestellten Gesuchen zusammengezählt, so wird die Grenze von 30 Aren überschritten. Somit liegt der erstinstanzliche Entscheid hinsichtlich des vom 18. Januar 1986 datierten Rodungsersuchens der BVG in der Zuständigkeit des BFL.

4. b) aa) Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass ein bereits genehmigtes Strassenprojekt vorliege; und

es hält dafür, dass diese Genehmigung zur Rücksichtnahme verpflichte. Die BVG macht im gleichen Sinne geltend, sie habe die anstossenden Grundeigentümer seinerzeit bewogen, auf den Weg zu verzichten, da dem Waldrand entlang ein neuer Hauptflurweg gebaut werde. Dieses Versprechen müsse eingehalten werden. Hierzu ist vorweg festzuhalten, dass - wie die anlässlich des Augenscheines vorgenommenen Abklärungen ergeben haben - kein förmliches Versprechen der BVG-Organe an einen Grundeigentümer vorliegt. Richtig ist dagegen, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Bestand einer übergeordneten Planung (vgl. BGE 108 Ib 174, BGE 103 Ib 61) oder eines Gesamtprojekts (BGE 112 Ib 206 ff., nicht publ. Entscheid des Bundesgerichts vom 30. April 1986. i.S. Yvorne und Corbeyrier, E. 4b) die Überprüfungsfunktion der Rodungsbehörden formell einschränken kann. Freilich setzt dies voraus, dass diese Planung oder dieses Projekt auf einer eingehenden Abklärung speziell der Zulässigkeit der Rodung beruht und dass diese durch die zuständigen Forstorgane vorgenommen wurde (BGE 106 Ib 43 ff.). Daran fehlt es im vorliegenden Fall. Das vorausgegangene Verfahren hat keine abschliessende Koordination zwischen einem andern Aufgabenbereich und der Forstpolizei zustande gebracht; eine Zustimmung der eidgenössischen Forstorgane fehlt. bb) Das Ziel der Melioration besteht u. a. im Bau von Strassen, welche die landwirtschaftliche Bewirtschaftung ermöglichen oder erleichtern. Das heutige Projekt sieht einen 4 m breiten, auf 5 m ausgemarchten und ungefähr 300 m langen Weg vor, der zwei Waldspitzen abschneidet. Er soll mit einem 50 cm dicken Kieskoffer und einem HMT-Belag versehen werden. Der Wegbau hängt mit der Güterregulierung zusammen. Im ursprünglichen

Wegnetzentwurf war er noch nicht vorgesehen. Man stellte sich damals vor, das Land im wesentlichen rechtwinklig zum Waldrand zu bebauen; dafür hatte ein ebenfalls rechtwinklig dazu verlaufender reiner Bewirtschaftungsweg genügt. Erst im Zusammenhang mit Rechtsmitteln gegen den Neuzuteilungsentwurf und dem Wunsch der Gemeinde, einen Ersatz für den alten Schorenweg zu erhalten, ergab sich das Bedürfnis für den neuen Weg. Die Gemeinde hatte der Aufhebung nur im Blick auf diesen Ersatz zugestimmt. Dasselbe trifft für die Grundeigentümer zu, denen der alte Schorenweg im Miteigentum gehörte. Die projektierte Strasse soll vier Zwecken dienen: Im Vordergrund steht für das Verwaltungsgericht die landwirtschaftliche Durchgangsfunktion für den Verkehr zwischen Althäusern und Oberdorf einerseits sowie dem Gebiet Murimoos und östlich des Waldes anderseits. Es geht hier im wesentlichen um den Verkehr zur siedlungsmässig arrondierten Fläche des Hofes Meier, der Baumschule Walder und teils des Anstössers Öhninger. Ebenso stark gewichtet wird der nichtlandwirtschaftliche Durchgangsverkehr, namentlich von und zur Arbeitskolonie Murimoos, wie ihn der Gemeindeammann schilderte, und zur Kompostieranlage. Daneben bestehen das selbstverständliche Erschliessungsinteresse der Anstösser und ein gewisses, wenn auch nur geringes forstwirtschaftliches Bedürfnis. Gesamthaft dient der gewünschte Weg also etwa gleichgewichtig dem landwirtschaftlichen und dem nichtlandwirtschaftlichen Verkehr. Aus dem Umstand, dass der alte Schorenweg aufgegeben wurde, kann forstrechtlich gesehen selbstverständlich kein formeller Anspruch auf eine bestimmte Linienführung zulasten des Waldes abgeleitet werden. c) Zur Erreichung dieser Zwecke bieten sich mehrere Alternativen an: Ein Verzicht auf die Strasse bzw. deren Verlegung ins Kulturland oder durch das Wohngebiet, eine Anlage entlang dem Waldrand oder eine gestreckte Linienführung, teilweise durch den Wald, wie projektiert; dazu kommen viele Zwischenlösungen. aa) Die Interessenabwägung hat bei allen Varianten davon auszugehen, dass das Walderhaltungsinteresse von Gesetzes wegen überwiegt (nicht publ. Entscheid des Bundesgerichts vom 3. Dezember 1986 i.S. Ligue suisse pour la protection de la nature und EDI, E. 3b); es hat nur zurückzutreten, wenn ein überwiegendes Rodungsinteresse nachgewiesen ist (BGE 112 Ib 200, BGE 108 Ib 268 f.). Das gilt selbst bei kleinen Flächen (s. insbesondere BGE 110 Ib 384 und BGE 108 Ib 511)

von schlechterer Qualität (BGE vom 18. Februar 1987 in ZBl 88/1987 S. 501, E. 3b, s. auch bereits zitiertes Urteil vom 30. April 1986, E. 4a). Daraus folgt, dass es entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht angeht, hinsichtlich derartiger Flächen den Nachweis einer besonderen Bedeutung für den Natur- und Landschaftsschutz zu verlangen. Es ist im Gegenteil geboten, auch kleine Flächen wegen ihrer besonderen Wohlfahrtsfunktion (Art. 1 Abs. 1 FPolV) gerade für den Landschaftsschutz zu erhalten (BGE 108 Ib 183, BGE 107 Ib 53 und 356). Dass das EDI in Beachtung dieses Gebotes Waldränder sowohl wegen ihres landschaftlichen, biologischen und ästhetischen Wertes als auch angesichts ihrer vermehrten Gefährdung besonders schützen will, ist somit zulässig. Zum natürlichen Waldrand gehört nicht nur dessen besonderer Wuchs, sondern in der Regel auch seine geschwungene Linie. Zu erhalten ist nicht allein die Quantität, sondern auch die Qualität des Waldes. Der Waldrand ist für die Qualität des Waldes wesentlich. Im Rahmen der Interessenabwägung ist ferner die bundesgerichtliche Praxis zu berücksichtigen, nach der die Rodung zur Gewinnung von Land für eine Güterregulierung regelmässig nur dann zulässig ist, wenn diese sonst in ihrem Kern verunmöglicht würde (vgl. BGE 108 Ib 183 ff., BGE 98 Ib 128 ff.). Es muss also um eigentliche Existenzfragen gehen, wie sich gerade auch im Rahmen der Reusstalsanierung zeigte (nicht publ. Urteil des Bundesgerichts vom 6. Dezember 1983 i.S. BVG Unterlunkhofen, E. 4). Immerhin gibt es gewisse Ausnahmefälle; allerdings ist die Praxis in bezug auf die Zulassung solcher Ausnahmen restriktiv (vgl. etwa BGE 108 Ib 184 und das ebenfalls schon erwähnte Urteil vom 30. April 1986). bb) Der Augenschein ergab, dass das EDI grundsätzlich zu Recht geltend macht, dass der Waldrand in der gegebenen Form - d.h. mit seiner geschwungenen Linie - erhalten bleiben soll. Indessen schliesst es dieses Anliegen des Schutzes des Waldrandes nicht aus, in einem Fall wie dem vorliegenden einige - wenige - Quadratmeter zu roden, wie das EDI selber einräumt. Einer derart geringfügigen Rodung stehen die genannten forstpolizeirechtlichen Bestimmungen nicht entgegen, geht es doch hier nicht um eine Rodung zwecks Kulturlandgewinnung, sondern bloss um einen normalen, teils landwirtschaftlich, teils nichtlandwirtschaftlich bedingten Bau eines dem Waldrand entlang führenden Weges. Die Instruktionskommission schlug daher am Augenschein aufgrund des Gespräches mit den Beteiligten eine Strassenführung

vor, welche die Rodungsfläche auf 4 Aren, die Fahrbahnbreite auf 3,2 m und die Kurvenradien auf 20 m beschränkt, wobei auf einen Asphalt- oder Betonbelag verzichtet wird. Dies bewahrt nach den einschlägigen Fachnormen den Charakter des Weges als landwirtschaftliche sowie als Waldstrasse und verhindert, dass die Rolle als nichtlandwirtschaftliche Durchgangsstrasse dominieren wird. Die Beteiligten, namentlich das beschwerdeführende Departement und die BVG, stimmten dem Vorschlag zu, so dass sich eine weitere Erörterung und Diskussion der Alternativen erübrigt. Da aber - wie ausgeführt - der Waldrand in der gegebenen Form, mit seiner geschwungenen Linie, zu erhalten ist, darf auch die Ersatzaufforstung (Art. 26bis Abs. 1 FPolV) nicht gerade so angeordnet werden, dass der Waldrand seinen Wert verliert und die Rodungsvoraussetzung der Rücksichtnahme auf Natur und Landschaft (vorstehende lit. aa) umgangen wird. Die Ersatzaufforstung muss also anders angeordnet werden, als in dem vom technischen Projektleiter nach dem Augenschein erstellten Plan vom 29. Oktober 1987 vorgesehen ist. Keine Rechtsgrundlage besteht jedoch dafür, von der BVG zu verlangen, dass der Weg auch dort, wo er den Wald nicht berührt, dem Waldrand genau folgt. Es ist forstrechtlich zulässig, ihn zwischen den Einmündungen und den Rodungsflächen, im Bereich des offenen Kulturlandes, zu begradigen. Soweit das EDI mit seiner Eingabe vom 10. November 1987 unter Bezugnahme auf eine vom 9. November 1987 datierte Notiz des BFL auch für diesen Bereich in Abänderung des Planes vom 29. Oktober 1987 eine Begradigung des Weges verhindern will, kann seinem Begehren daher nicht entsprochen werden.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird, soweit auf sie eingetreten werden kann, teilweise gutgeheissen, indem das Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz angewiesen wird, die Rodungsbewilligung für eine Fläche bis 4 Aren für ein Strassenprojekt zu erteilen, bei dem die Fahrbahnbreite nicht mehr als 3,2 m und die Kurvenradien nicht mehr als 20 m betragen und kein Asphalt- oder Betonbelag vorgesehen ist. Die Ersatzaufforstung darf nicht so angeordnet werden, dass die bisherige geschwungene Linie des Waldrandes begradigt wird.