Urteilskopf

114 Ib 224

34. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 20. Januar 1988 i.S. Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege und World Wildlife Fund (Schweiz) gegen Rebberggenossenschaft Poja-Tschanderünu-Undri Zell, Munizipalgemeinde und Burgergemeinde Salgesch, Staatsrat des Kantons Wallis sowie Eidgenössisches Departement des Innern (Verwaltungsgerichtsbeschwerden)
Regeste (de):
Bewilligungskonkurrenz bei einem Rebbergmeliorationsvorhaben.

1. Die verschiedenen, je nur einen Teilaspekt regelnden Gesetzgebungen, die durch das Vorhaben berührt werden, sind miteinander zu koordinieren (E. 5).

2. Das landwirtschaftliche Subventionsrecht lässt die raumplanungsrechtliche Bewilligungspflicht für die im Rahmen der Melioration vorgesehenen Geländeveränderungen nicht hinfällig werden (E. 6/7).

3. Koordination zwischen raumplanungsrechtlichem und forstpolizeilichem Bewilligungsverfahren (E. 8).

Waldbegriff und Rodung für eine Rebbergmelioration.

4. a) Waldbegriff, Art. 1 FPolV. Bei den Normen zum Waldbegriff handelt es sich um zwingendes eidgenössisches Recht. Bedeutung des Forstgesetzes des Kantons Wallis vom 1. Februar 1985; Rolle des Landschaftsschutzes (E. 9a).

Regeste (fr):
Projet d'amélioration d'un vignoble, concours d'autorisations.

1. Lorsqu'un projet relève de différentes législations qui ne régissent chacune que l'un de ses aspects, celles-ci doivent être appliquées de façon coordonnée (consid. 5).

2. Le régime des subsides de la législation sur l'agriculture n'entraîne pas la caducité de la procédure d'autorisation du droit de l'aménagement du territoire pour les remembrements prévus dans le cadre d'une amélioration foncière (consid. 6/7).

3. Coordination des procédures d'autorisation du droit de l'aménagement du territoire et de la police des forêts (consid. 8).

Notion de forêt et défrichement en vue de l'amélioration d'un vignoble.

4. a) Notion de forêt, art. 1er OFor. Les normes qui définissent la notion de forêt sont de droit fédéral impératif. Portée de la loi forestière du canton du Valais du 1er février 1985; rôle de la protection du paysage (consid. 9a).

Regesto (it):
Progetto di miglioria di un vigneto, concorso di autorizzazioni.

1. Ove un progetto soggiaccia a più disposizioni normative, di cui ognuna disciplini solo un aspetto, la loro applicazione va fatta in modo coordinato (consid. 5).

2. Il regime dei sussidi disposti dalla legislazione sull'agricoltura non fa venir meno la procedura autorizzativa stabilita dalle norme sulla pianificazione del territorio per quanto concerne i raggruppamenti previsti nel

quadro di una miglioria fondiaria (consid. 6/7).

3. Coordinamento tra la procedura d'autorizzazione prevista dalle norme sulla pianificazione del territorio e quella prevista dalle disposizioni sulla polizia delle foreste (consid. 8).

Nozione di bosco e dissodamento destinato alla miglioria di un vigneto.

4. a) Nozione di bosco, art. 1 OVPF. Le norme che definiscono la nozione di bosco costituiscono diritto federale imperativo. Portata della legge forestale del cantone del Vallese del 1o febbraio 1985; rilevanza della protezione del paesaggio (consid. 9a).

Sachverhalt ab Seite 225

BGE 114 Ib 224 S. 225

Im Gebiet "Poja-Tschanderünu-Undri Zell" (PTUZ) in der Gemeinde Salgesch, etwa 500 m südlich des Dorfes, am östlichen, südlichen und westlichen Fusse des Hügels der Maria-Sieben-Schmerzen-Kapelle, soll eine Rebbergmelioration durchgeführt werden. Sie bezweckt einerseits, die bisherige unrationelle Bewirtschaftung der heute bestockten Rebflächen zu erleichtern; anderseits ist der Einbezug heute noch nicht mit Reben bestockter Parzellen und damit eine Vergrösserung der Rebfläche vorgesehen. Die dazu geplanten technischen Massnahmen umfassen namentlich

BGE 114 Ib 224 S. 226

die Arrondierung des zersplitterten Grundeigentums, die Erschliessung durch Wegebauten und grössere Geländeveränderungen. Zudem soll im Rahmen der Melioration für die Gemeinde eine Spiel- und Festwiese angelegt werden. Das einschlägige Verfahren erstreckt sich schon über längere Zeit. Die Initiative stammt aus dem Jahre 1979; das Vorprojekt wurde dem Meliorationsamt Oberwallis am 17. Februar 1981 unterbreitet. Die Frage, ob die neu für den Rebbau vorgesehenen Flächen in den Rebbaukataster aufgenommen würden, führte zu ersten Auseinandersetzungen mit Beschwerdeverfahren. Am 8. September 1982 stellte die Sektion Rebbau des Bundesamtes für Landwirtschaft die Aufnahme in den Kataster in Aussicht, doch machte sie diese davon abhängig, dass das Meliorationsprojekt geändert werde. Die betreffende Projektänderung stammt vom Oktober 1983. Ein Vorentscheid dazu steht heute noch aus. Am 25. August 1982 erliess das Eidgenössische Meliorationsamt zum Vorprojekt 1981 einen positiven Vorentscheid zur Teilfrage der Subventionsberechtigung. Zum Projekt 1983 fehlt ein solcher Entscheid noch heute. Die öffentliche Auflage des Vorprojekts fand vom 11. Oktober bis zum 1. November 1982 statt. Das Detailprojekt lag vom 26. November bis zum 16. Dezember 1983 auf. Daran schloss sich ein Beschwerdeverfahren bis vor Bundesgericht an. Die Realisierung der geplanten Geländeveränderungen erfordert eine Rodung von rund 5810 m2. Am 20. März 1984 bewilligte das Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz (BFL) die Rodung im Ausmass von 4000 m2. Mit Entscheid vom 23. Oktober 1986 bestätigte das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) diese Bewilligung. Im weiteren stellte es im wesentlichen fest, zusätzliche 2110 m2 seien Wald. Hievon bewilligte es eine Rodung von 1810 m2. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 13. November 1986 verlangt die Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege (SL) im wesentlichen, der Entscheid des EDI sei aufzuheben, soweit er eine Rodungsbewilligung gewährt und die Beschwerdeführerin mit einem Anteil der Expertisenkos-

ten belastet. Eventuell sei das vorliegende Verfahren zu sistieren, und es seien die zuständigen Bundesbehörden einzuladen, vorerst über die Gewährung von Bundesbeiträgen an die Rebbergmelioration zu befinden und dafür das vorgeschriebene Rechtsmittelverfahren durchzuführen.

BGE 114 Ib 224 S. 227

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 24. November 1986 verlangt der World Wildlife Fund (Schweiz) (WWF), der vorinstanzliche Entscheid sei aufzuheben, und es sei die Nichtigkeit der Rodungsbewilligung festzustellen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5. a) Das Vorhaben der Rebberggenossenschaft berührt nicht nur forstrechtliche Fragen, sondern namentlich auch solche des Landwirtschafts-, Bau-, Raumplanungs-, Natur- und Landschaftsschutz- sowie Umweltschutzrechts. Gerade der auf die forstpolizeirechtliche Seite beschränkte Augenschein der bundesgerichtlichen Delegation zeigte, dass diese Gesetzgebungen je nur einen Teilaspekt regeln. Eine vernünftige Handhabung bedingt, dass man bei der Anwendung der Einzelregelungen gesamthaft sinnvolle Lösungen realisiert. Auch den Beschwerdeführern geht es nicht in erster Linie um die verschiedenen Bäume für sich alleine, sondern - wie ausgeführt - um die Umgestaltung des Geländes insgesamt. b) Soweit ein Bundesgesetz sein Verhältnis zu einer andern Regelung nicht selber bestimmt (z.B. Art. 18 Abs. 3 RPG), müssen nach der verfassungsrechtlichen Ordnung (vgl. etwa BGE 103 Ia 334 ff., BGE 102 Ia 359 f.) die verschiedenen Gesetzgebungen miteinander koordiniert angewendet werden (s. THOMAS PFISTERER, Über den Einfluss des Raumplanungsrechts auf die Bundesverwaltungstätigkeit, in: Infoheft RP 1/81, insbesondere Ziff. 7, 12 ff., 38 ff., 57 ff.). Es gilt Lösungen zu treffen, bei denen sie alle möglichst gleichzeitig und vollumfänglich zum Zuge kommen (PFISTERER, a.a.O., namentlich Ziff. 30 ff.). In diesem Sinne sind im Rahmen des vorliegenden forstpolizeilichen Verfahrens nachfolgend zunächst die noch offenen Fragen der raumplanungsrechtlichen Bewilligungspflicht für die vorgesehenen Terrainveränderungen sowie das Verhältnis zwischen Raumplanungs- und landwirtschaftlichem Subventionsrecht einerseits und raumplanungsrechtlicher und forstpolizeilicher Bewilligungspflicht anderseits zu erörtern, bevor dann die eigentlichen forstpolizeilichen Fragen und dabei auch Fragen des Natur- und Landschaftsschutzes zu beurteilen sind.

6. (Raumplanungsrechtliche Bewilligungspflicht für die vorgesehenen Geländeveränderungen bejaht.)

BGE 114 Ib 224 S. 228

7. Es stellt sich im weiteren die Frage, ob sich die Anwendung des Raumplanungsgesetzes deshalb erübrigt, weil noch das landwirtschaftsgesetzliche Subventionsverfahren durchgeführt wird. Zu untersuchen ist also das Verhältnis zwischen dem Raumplanungs- und einem raumwirksamen Spezialgesetz des Bundes. a) Das Landwirtschaftsgesetz schliesst die Anwendung des Raumplanungsrechts nicht ausdrücklich aus. Ob es stillschweigend einen derartigen Ausschluss enthält, ist eine Frage der Auslegung im Einzelfall (BGE 102 Ia 361 f.). Erforderlich ist für einen stillschweigenden Ausschluss, dass das Spezialgesetz das einschlägige Problem inhaltlich und verfahrensmässig abschliessend ordnet. Inhaltlich ist eine Regelung erforderlich, die nicht nur das

Thema des Spezialgesetzes im Auge hat, sondern eine umfassende Abwägung aller räumlich erheblichen Anliegen (vgl. insbesondere Art. 1 und 3 RPG) ermöglicht (BGE 103 Ia 334 ff., BGE 102 Ia 358 ff.; vgl. auch BGE 112 Ib 120 und 256 ff., BGE 107 Ia 244 f., BGE 104 Ia 181 ff.; ferner ALDO ZAUGG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, N. 39 zu Art. 1, und PFISTERER, a.a.O., S. 14 f.). Verfahrensmässig ist zu verlangen, dass auf einer sachlich sinnvollen (Planungs-)Stufe alle mitwirken können, die raumplanungsrechtlich betroffen sind, und dass das Ergebnis generell verbindlich wird (BGE 102 Ia 362, BGE 97 I 529). Das Spezialgesetz muss eine Grundlage für die zur Regelung nötigen Eigentumsbeschränkungen anbieten. b) Das landwirtschaftliche Subventionsrecht erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Es ist inhaltlich nicht darauf angelegt, im Subventionsentscheid alle Aspekte bis hin zum Tier- und Pflanzenschutz (Trockenstandorte usw.), zur Ästhetik, zum Landschafts- und Umweltschutz gleichgewichtig zu berücksichtigen. Ebensowenig steht sein Verfahren für alle derart Betroffenen offen oder gestattet es eine verbindliche Regelung; das Subventionsrecht erlaubt keine Eigentumsbeschränkungen. Daran ändert auch der sogenannte Rebbaukataster nichts. Er ist kein Nutzungsplan. Er grenzt die Rebbauzone ab (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Verordnung über den Rebbau und den Absatz der Rebbauerzeugnisse (Weinstatut) vom 23. Dezember 1971, SR 916.140). Die Rebbauzone hat lediglich die Wirkung, dass die Neuanpflanzung von Reben grundsätzlich nur dort erlaubt ist (Art. 1 Abs. 1 des Bundesbeschlusses über die Massnahmen zugunsten des Rebbaus vom 22. Juni 1979, SR 916.140.1); er bedeutet bloss, dass die vom Bund

getroffenen oder geförderten technischen Massnahmen zur Förderung der Weinproduktion auf die vom Rebbaukataster bezeichneten Gebiete beschränkt sind (Art. 42 Abs. 2 und Art. 43 des eidgenössischen Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951, SR 910.1). Genauso wenig wie das Elektrizitätsgesetz von der Anwendung des Forstpolizeigesetzes (BGE 103 Ib 251) oder eine Gesamtmelioration von der Pflicht zur Rodungsbewilligung (BGE 98 Ib 130 f.) dispensieren, kommt die raumplanungsrechtlich erhebliche Terrainveränderung im Rahmen einer Melioration ohne Anwendung des Raumplanungsgesetzes aus. Die Lage ist nicht anders als bei Gebäuden, die im Rahmen einer Melioration errichtet werden. Dort gilt selbstverständlich der Vorbehalt des Bau- und Raumplanungsrechts; das EDI hat ihn denn auch ausdrücklich in seinen Entscheid aufgenommen. c) Man kann der Anwendung des Raumplanungsgesetzes nicht entgegenhalten, die Melioration habe vor dessen Inkrafttreten begonnen. Das Raumplanungsgesetz ist auch auf (private) Bauprojekte anwendbar, die vor seinem Inkrafttreten erstellt wurden, aber erst nachher zur Ausführung gelangen. d) Demnach ergibt sich also, dass ein raumplanungsrechtliches Bewilligungsverfahren erforderlich ist, wie ausgeführt worden ist. Das landwirtschaftliche Subventionsrecht macht es nicht überflüssig. e) Das Erfordernis, nun noch ein raumplanungsrechtliches Bewilligungsverfahren durchzuführen, führt verständlicherweise zum Einwand, es entstünden Verzögerungen. Die Gründungsversammlung fand vor rund fünf Jahren statt. Immerhin darf dieses Gegenargument nicht überschätzt werden. Durchgeführt wurde bisher allein das genossenschaftsinterne, rein körperschaftliche Verfahren. Weder über die Aufnahme in den Rebbaukataster noch über die Subvention ist abschliessend entschieden; über das Projekt 1983 liegt nicht einmal ein Vorentscheid zur Beitragsberechtigung vor. So oder anders ist, wenn nicht in einem Raumplanungsverfahren darüber befunden wird, mit einer Auseinandersetzung darüber im Subventionsverfahren zu rechnen. Zudem hat das EDI ausdrücklich weitere Bewilligungen vorbehalten. Die Beteiligten mussten somit ohnehin mit weiteren Verfahren rechnen. Selbst wenn die Terrainveränderungen eingeschränkt würden, wäre die Melioration nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Das

Eidgenössische Meliorationsamt führte bereits am 27. September 1985 aus, eine Rebbergmelioration sei auch in einem wesentlich kleineren Rahmen, praktisch ohne Rodungen und mit viel kleineren Erdverschiebungen, durchführbar (s. E. 10d/dd). Im übrigen muss einmal mehr betont werden, dass bei Unternehmen, die mehrere Gesetzgebungen betreffen, eben von Anfang an zu koordinieren ist. Von Beginn an kann erwogen werden, was für Bewilligungen, Zustimmungen usw. erforderlich sind. Die entsprechenden Verfahren können dann unverzüglich und möglichst frühzeitig, allenfalls gar gleichzeitig eingeleitet werden. Raumplanungs- bzw. baurechtlich ist es möglich, schon in einem frühen Zeitpunkt, sogar ohne definitives Projekt, um einen Vorentscheid nachzusuchen. Die Forderung nach einem sachlich umfassenden, ganzheitlichen Denken darf nicht an der historisch gewachsenen Aufteilung in verschiedene Verfahren scheitern. Mit einem derartig koordinierten Vorgehen wird dem Anliegen des BLW Rechnung getragen, das Subventionsverfahren nicht mit Fragen zu belasten, die es nicht beantworten kann.

8. Im Sinne der vorstehenden Ausführungen sind auch raumplanungsrechtliches und forstpolizeiliches Bewilligungsverfahren zu koordinieren. Hängen zwei Verfahren nicht so eng zusammen, dass das Ergebnis des einen das andere präjudiziert (wie dies gemäss BGE 113 Ib 152 ff. E. 3b der Fall war), so folgt aus der Koordinationspflicht das Gebot, den Zusammenhang durch Anordnung einer inhaltlich und ablaufmässig sinnvollen Reihenfolge zu bestimmen und allenfalls entsprechende Vorbehalte anzubringen (s. auch BGE 112 Ib 45, 195 ff., 256 ff. und 424 ff. mit Hinweisen; RUDOLF MATTER, Forstwesen und Raumplanung, ZBl 88/1987 S. 101 f.; vgl. ferner ALFRED KUTTLER, Umweltschutz und Raumplanung, ZBl 89/1988 S. 242 ff.). Demgemäss kann im vorliegenden Fall zunächst über die Rodungsbewilligung entschieden werden (nachf. E. 9/10), wenn angenommen wird, das Meliorationsunternehmen werde mit all den Geländeveränderungen bewilligt, die vorgesehen sind. Allerdings wäre bei Abweisung der Beschwerden für die Gutheissung des Rodungsgesuchs ein Vorbehalt anzubringen: Ein Rückkommen müsste für den Fall ermöglicht werden, in dem sich die Geländeveränderungen nicht vollumfänglich als zulässig erweisen würden. Dies bedeutete, dass das Rodungsbedürfnis nachträglich wegfiele. Zudem muss im vorliegenden forstpolizeilichen Verfahren bezüglich

der Spiel- und Festwiese über die raumplanungsrechtliche Bewilligung vorfrageweise entschieden werden (nachf. E. 10d/db), da noch kein raumplanungsrechtliches Bewilligungsverfahren durchgeführt wurde. Aber auch die Vorwegnahme des Rodungsverfahrens bedeutet nach dem Gesagten nicht, dass das raumplanungsrechtliche Bewilligungsverfahren für die vorgesehenen Geländeveränderungen nicht doch noch durchgeführt werden müsste.

9. Die Beschwerdeführer machen geltend, das EDI habe den Waldbegriff zu restriktiv ausgelegt. Dabei fällt auf, dass der vorinstanzliche Entscheid sich überhaupt nicht mit dem Waldbegriff auseinandersetzt ... a) Der Waldbegriff findet sich in Art. 1 der bundesrätlichen Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betreffend die Eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei (FPolV) vom 1. Oktober 1965 (s. BGE 107 Ib 356 f.). Aber auch das neue Forstgesetz des Kantons Wallis vom 1. Februar 1985 regelt ihn. Also ist zunächst das massgebende Recht zu klären. aa) Nach dem neuen Walliser Recht gelten folgende Minimalerfordernisse: 600 m2 Fläche inkl. 2 m Waldrand, 12 m Breite inkl. 2 m Waldrand und ein Alter von 25 Jahren für neue Bestockungen (Art. 2 Abs. 1). Ergänzend wird erklärt, für Schutz- und Sicherheitsstreifen sowie Ufergehölze seien diese quantitativen Kriterien nicht massgebend (Art. 2 Abs. 3). Mit Entscheid vom 4. Juli 1985 hat der Bundesrat diesen Massangaben die Genehmigung verweigert mit der Begründung, die 600 m2 und die 25 Jahre sprengten den Rahmen des Bundesrechts. Die Praxis geht daher nach wie vor von 400 m2 aus. Einige der streitigen Flächen umfassen weniger als 400 m2 und weniger als 12 m Breite. Doch können sie weder als Schutz- noch als Sicherheitsstreifen oder Ufergehölz bezeichnet werden. Von einem Schutz- oder Sicherheitsstreifen wird man sprechen, wenn es um Bannwald, Schutz gegen Wind, Lärm usw. geht (vgl. HERMANN TROMP, Der Rechtsbegriff des Wal-

des, Beiheft zu den Zeitschriften des Schweizerischen Forstvereins 39/1966, S. 55). Nicht schutzfähig im Sinne von Art. 2 Abs. 3 des neuen Forstgesetzes des Kantons Wallis sind daher Bestockungen etwa aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes. Die im vorliegenden Verfahren in Frage stehenden Bestockungen stellen somit nach Walliser Recht weithin keinen Wald dar. ab) Bei den Normen zum Waldbegriff handelt es sich um zwingendes eidgenössisches Recht. Also dürfen die Kantone keine

abweichenden eigenen Begriffsbestimmungen schaffen, es sei denn, die bundesrechtliche Festlegung eröffne ihnen entsprechenden Spielraum. Einen solchen anerkennt die bundesgerichtliche Rechtsprechung für die Konkretisierung des Begriffs der hinlänglich grossen "Fläche" (Art. 1 Abs. 1 FPolV; BGE 107 Ib 51 f.). Derartige Werte des kantonalen Rechts dürfen jedoch dann nicht beachtet werden, wenn sie den bundesrechtlichen Anforderungen widersprechen, namentlich wenn zu schematisch nur nach quantitativen Massstäben beurteilt wird, ohne die Qualität der Bestockung entsprechend zu würdigen (vgl. BGE 110 Ib 383 f., 107 Ib 52).
Das Bundesrecht behandelt gewisse besondere Erscheinungsformen der Bestockung nicht nur dann trotz Unterschreitung der quantitativen Grenzen als Wald, wenn sie Schutz- und Sicherheitsstreifen oder Ufergehölze sind. Es zählen auch Strauch- und Gebüschwälder usw. dazu; die diesbezügliche bundesrechtliche Aufzählung ist im Gegensatz zum kantonalen Recht nicht abschliessend ("insbesondere", Art. 1 Abs. 2 FPolV). Überhaupt darf der Begriff der Qualität der Bestockung nicht so eng beurteilt werden, wie dies der Wortlaut des neuen Walliser Rechts nahezulegen scheint; bundesrechtlich geboten ist eine ausdehnende Praxis, wie sie die verschiedenen Vertreter kantonaler Instanzen übrigens auch am bundesgerichtlich durchgeführten Augenschein vertreten haben. Die Qualität einer Bestockung ergibt sich nicht nur aus den Schutz-, sondern auch aus den Wohlfahrtsfunktionen (Art. 1 FPolV), die sie erfüllt oder erfüllen kann (s. BGE 113 Ib 408 f. E. 4c, ferner BGE 108 Ib 183, BGE 107 Ib 53 und 356; TROMP, a.a.O., S. 46). ac) Zu diesen Wohlfahrtsfunktionen gehört auch der Landschaftsschutz (s. die soeben zitierten Bundesgerichtsentscheide). Bei der Beurteilung von Rodungssachen ist dem Natur- und Heimatschutz gebührend Rechnung zu tragen (Art. 26 Abs. 4 FPolV, Art. 2 lit. b und Art. 3 Abs. 2 lit. b NHG); das heimatliche Landschaftsbild sowie die Naturdenkmäler sind zu schonen und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten (Art. 3 Abs. 1 NHG; s. BGE 113 Ib 340 ff., insbesondere 349 ff. E. 5, ferner BGE 108 Ib 177 und 182 sowie BGE 98 Ib 131). Landschaftlich geht es um den optisch-ästhetischen Schutz. Der Wald ist Teil der Gesamtlandschaft und aus dieser Gesamtsicht zu würdigen (vgl. BGE 112 Ib 209 f., 108 Ib 183, 98 Ib 131 f., ferner nicht publ. BGE vom 19. Oktober 1983 i.S. J.G. E. 3c). Bei der Funktion der Bestockung für den Naturschutz geht es um ihre

biologische Bedeutung als Lebensraum für Flora und Fauna (BGE 108 Ib 183; nicht publ. BGE vom 13. März 1985 i.S. J.G. E. 3c). Diese Bedeutung ist durch das neue bundesrechtliche Gebot aufgewertet worden, Hecken, Feldgehölze und weitere Standorte, die einen Ausgleich in der Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen, besonders zu schützen (Art. 18 Abs. 1bis NHG; vgl. hiezu das bereits erwähnte Urteil BGE 113 Ib 349 E. 5a, ferner BGE 112 Ib 431 f.). Immerhin ist es nicht Aufgabe des Forstpolizeirechts, die Anstrengungen der Raumplanung oder des Natur- und Heimatschutzes zu ersetzen. Diese obliegen weitgehend (Art. 22quater BV) oder fast ganz (Art. 24sexies BV) den Kantonen. Nicht jede Hecke gehört in den Anwendungsbereich der Forstgesetzgebung des Bundes.

10. cb) Der Wald findet Schutz als Teil von Landschaft und Natur insgesamt. Optisch-ästhetisch geht es um

das Landschaftsbild (vgl. BGE 112 Ib 209 f., BGE 108 Ib 183, BGE 98 Ib 131 f., ferner nicht publ. BGE vom 19. Oktober 1983 i.S. J.G. E. 3c). Handelt es sich wie im vorliegenden Fall um eine Mehrzahl kleinerer Bestockungen, so kommt es nicht so sehr auf den Eindruck an, den sie einzeln vermitteln; wichtiger ist vielmehr die Wirkung, die sie für die gesamte Landschaft besitzen. Darüber hinaus sind aber auch Flora und Fauna als solche schutzwürdig (BGE 108 Ib 183, nicht publ. BGE vom 3. Dezember 1986 i.S. Ligue suisse pour la protection de la nature c. Favre E. 4b). Auch hier ist die Bedeutung kleinerer Waldstücke für die Natur gesamthaft zu würdigen ...
Den hier in Frage stehenden Bestockungen kommt im Sinne der Darlegungen der ENHK offensichtlich eine grosse landschaftliche Bedeutung zu, indem sie den markanten Gegensatz zwischen den Hügeln und den Mulden und Vertiefungen ganz eigentlich prägen. Sie sind für die Gegend typisch, wie das Bundesgericht schon bei anderer Gelegenheit erkannte (erwähnter BGE vom 13. März 1985 i.S. J.G. E. 3b). Offensichtlich haben sie zudem Gewicht als Lebensräume für Fauna und Flora. Die vorhandenen Landschaftswunden, nämlich die Deponien, wiegen nicht so schwer, dass sich deshalb eine Beseitigung der Bestockungen rechtfertigen liesse.
d) da) Bei der Gegenüberstellung des Rodungsbedürfnisses und der Anliegen der Walderhaltung ist von der Beurteilung durch die ENHK auszugehen, auch wenn diese das Bundesgericht nicht bindet (Art. 105 OG; erwähnter BGE vom 19. Oktober 1983 i.S.

J.G. E. 3b). Im Gutachten 1984 erklärte sie, man müsse im Vergleich mit den Rebbergmeliorationen in den Gemeinden Miège und Varen feststellen, dass das dortige schlechte Beispiel gewirkt habe. Dementsprechend sei sorgfältig geplant und viel erreicht worden. Die Weinbaugemeinde Salgesch würde eine Verweigerung der Rodungsbewilligung schwer akzeptieren können, weil sie ja hätte schrittweise vorgehen können, weil ihr formelle Zusicherungen für die Aufnahme in den Rebbaukataster abgegeben worden seien und die Präjudizien von Miège, Varen usw. bestünden. Es müsste schliesslich beachtet werden, dass die Gemeinde Eigentümerin des grössten Teils des Pfynwaldes sei und dass dies schon wichtige Beschränkungen im nationalen Interesse bedeute. Das Gutachten 1985 kommt, ohne dass dies sein eigentlicher Gegenstand war, auf diese Beurteilung zurück. Es führte aus, sie - die ENHK - sei 1984 davon ausgegangen, der Entscheid über die Aufnahme in den Rebbaukataster liege eindeutig vor und die Verwirklichung des Projektes sei nur in der vorgelegten Form machbar. Neu hinzugekommene Erkenntnisse liessen gewisse Zweifel an diesem imperativ vorgebrachten Erfordernis entstehen. Erst jetzt sei klar, dass die Voraussetzungen für die Aufnahme in den Rebbaukataster erst mit der Rebbergmelioration geschaffen werden sollen. Dem Entscheid über die Ausweitung des Rebbaukatasters könne also nicht die Stellung zukommen, welche ihm bis anhin vermeintlicherweise zugesprochen worden sei. Die mangelnde Koordination der Bundesaufgaben sei denn auch Ursache für das Aufstellen von Verfahrensgrundsätzen seitens der ENHK für künftige, ähnlich gelagerte Fälle. In Kenntnis der neuen Fakten sei somit eine Differenzierung des befürwortenden Gutachtens der Kommission vom 29. Februar 1984 im Hinblick auf den Weiher und seine Umgebung durchaus angezeigt.
Diese materielle Würdigung von Natur und Landschaft durch die ENHK überzeugt. Dagegen hat die ENHK zu Unrecht angenommen, sie müsse den Rodungen aus formellen Gründen trotzdem zustimmen. Die bundesgerichtliche Analyse hat ergeben, dass zu Unrecht von einem alles bestimmenden Vorentscheid ausgegangen wurde. Ebensowenig darf angenommen werden, die Rebberggenossenschaft hätte schrittweise ohne Bewilligung vorgehen dürfen oder die "schlechten Beispiele" anderer Rebbergveränderungen hätten massgebend sein müssen; ein Gleichbehandlungsanspruch wird nicht einmal behauptet. Somit bleibt aus der Argumentation der ENHK der Hinweis auf die Belastung mit dem

Schutz des Pfynwaldes; diesem kommt selbstverständlich Gewicht zu. db) Von vornherein kein überwiegendes Bedürfnis im Sinne von Art. 26 Abs. 1 FPolV besteht für die Rodung zur Errichtung einer Spiel- und Festwiese für die Gemeinde. Gemäss rechtskräftiger Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Salgesch und Art. 15 der vom Staatsrat des Kantons Wallis am 7. Februar 1980 erlassenen Verordnung zur vorläufigen Regelung der Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung gehört das für diese Wiese benötigte Gebiet - wie im übrigen der gesamte Meliorationsperimeter - zur Landwirtschaftszone im Sinne von Art. 16 RPG. Ein Nachweis, dass für die Spiel- und Festwiese nur der vorgesehene Standort in Frage kommt, ist nicht gelungen, auch wenn man es bei einer bloss relativen Standortgebundenheit bewenden lässt (BGE 108 Ib 174 E. 5b). Es ist nicht ersichtlich, warum nicht andere Standorte in der Bauzone in Frage kommen sollten. Eine Anlage wie die vorgesehene Spiel- und Festwiese ist in der heute bestehenden Landwirtschaftszone zonenfremd und mangels raumplanungsrechtlicher Standortgebundenheit nicht zulässig (Art. 24 RPG). Da kein raumplanungsrechtliches Bewilligungsverfahren durchgeführt wurde, muss dieser Entscheid hier vorfrageweise getroffen werden. dc) Die Rodung der im "Plan Zumofen" dunkelgrün gefärbten sowie der Bestockungen Nrn. 3, 4.1, 4.2, 6, 7, 8, 10.2 und 12 (Restfläche) ist aus der Sicht des traditionellen Meliorationsziels unnötig. Man kann auch gleichsam "um diese herum meliorieren"; das Gegenteil wurde nicht einmal behauptet. Ebensowenig wurde bei irgendeinem der Waldstücke ein besonders grosses oder intensives Bedürfnis geltend gemacht. Die Rodung könnte insoweit nur den Sinn haben, etwas mehr Kulturland zu gewinnen und weniger Randlagen zum Waldrand (Schatten, Bewirtschaftung usw.) zu erhalten. Indessen kommt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Rodung für ein solches Ziel einer reinen Bodenverbesserung höchstens in Frage, wenn diese sonst in ihrem Kern verunmöglicht würde (vgl. BGE 113 Ib 408 f. E. 4c/aa, sowie BGE 108 Ib 183 ff., BGE 98 Ib 128 ff.), nicht dagegen allgemein bloss zur Kompensation irgendwo im Zusammenhang mit der Bautätigkeit verlorengegangener Rebflächen, zur Qualitätsverbesserung und zur Abrundung eines Gebietes (Vernehmlassung des BLW S. 3). Nur ausnahmsweise darf zur Gewinnung landwirtschaftlichen

Kulturlandes gerodet werden, und zwar auch im Zusammenhang mit Güterzusammenlegungen nur in geringem Ausmass zur Vornahme kleiner Korrekturen, allenfalls auch, wenn sich sonst ein Landwirtschaftsbetrieb vernünftigerweise nicht mehr aufrechterhalten liesse oder wenn damit wenigstens eine sehr beachtliche Ertragssteigerung erreicht würde und keine gewichtigen Gründe des Landschaftsschutzes entgegenstehen (BGE 108 Ib 184, erwähnte Urteile vom 30. April 1986 i.S. Yvorne und Corbeyrier E. 3a und vom 3. Dezember 1986 i.S. Ligue suisse pour la protection de la nature c. Favre E. 3c, ferner nicht publ. Urteile vom 22. August 1979 i.S. Schweizerischer Bund für Naturschutz c. Wilhelm E. 2 und vom 3. Oktober 1975 i.S. Schweizerischer Bund für Naturschutz c. Rhyner E. 4). Es muss also um eigentliche Existenzfragen gehen. Dementsprechend hat das Bundesgericht der BVG Unterlunkhofen eine Rodungsbewilligung verweigert, als sie beabsichtigte, im Rahmen der Reusstalmeliorationen einen Wald von rund 7700 m2 zu roden, um den sogenannten Umlaufberg zu beseitigen und dort Landwirtschaftsland zuzubereiten (nicht publ. Urteil vom 6. Dezember 1983 i.S. BVG Unterlunkhofen E. 4). Solche Gründe im Sinne der genannten Rechtsprechung werden im vorliegenden Fall keine geltend gemacht. Somit kann kein überwiegendes Bedürfnis zur Rodung im Zusammenhang mit den geplanten Terrainveränderungen anerkannt werden. Die Bestockungen Nrn. 3, 6, 7 und 8 liegen am südlichen Rand des in Frage stehenden Gebietes. Dort lässt sich das Gelände problemlos ohne die Beseitigung dieser Bestockungen abflachen. Ebenso lassen sich die Bestockungen Nrn. 10.2 und 12 (Restfläche) und diejenigen auf der Parzelle Nr. 1239 als nördliche Randlagen aussparen. Dasselbe gilt für die Bestockung im Nordosten (Parzellen Nrn. 1226, 1484 usw.). Die Waldstücke Nrn. 4.1 und 4.2 und diejenigen im Bereich der Parzellen Nrn. 1088 und 1251 schliesslich dominieren die Kuppe im östlichsten Teil des Perimeters landschaftlich so stark, dass eine Geländeveränderung darauf Rücksicht nehmen muss. dd) Das Anliegen, die Rebberge neuzeitlich zu bewirtschaften, ist verständlich und berechtigt. Ebenso anerkennenswert ist aber die Anstrengung, den

Pfynwald sowie andere Natur- und Landschaftselemente zu schützen. Die in diesem Zusammenhang von der Gemeinde Salgesch bereits getroffenen Vorkehren dürfen sich sehr wohl sehen lassen.

BGE 114 Ib 224 S. 237

Dennoch darf man die Rodungsproblematik nicht überbewerten. Es wurde nicht einmal behauptet, es gehe um wirtschaftliche Existenzfragen. Die Genossenschaftsvertreter machten nie geltend, eine Meliorationsvariante ohne Rodung sei ausgeschlossen. Vielmehr dürfte sich das traditionelle Meliorationsziel auch ohne Rodung erreichen lassen, was durch die Aussagen des Technischen Leiters bestätigt wird; dieser räumte anlässlich des bundesgerichtlichen Augenscheins ein, dass ein Zusammenlegen der Parzellen ohne Rodung mit (Erschliessungs-)Problemen verbunden, aber gleichwohl möglich wäre. Sogar die Geländeveränderung erscheint bei Verweigerung der Rodungsbewilligung nicht ausgeschlossen, weil sich die Waldstücke auf Rand- und Kuppenlagen beschränken, die effektiv ohne übermässige Einbusse ausgespart werden können. Demnach ist davon auszugehen, dass das Gesamtprojekt mit Geländeveränderungen - wenn für diese die raumplanungsrechtliche Bewilligung vorliegen wird - nach Vornahme gewisser Abänderungen auch ohne Rodung realisierbar sein wird. de) Der Wald darf grundsätzlich nur der Nachhaltigkeit entsprechend genutzt werden (Art. 18 Abs. 2 FPolG, Art. 13 FPolV), d.h. im wesentlichen nur so weit, als es die Selbsterneuerungskraft erlaubt, so dass er seine Funktionen auch künftig und langfristig erfüllen kann. Soweit der Wald aber gerodet wird, so dass er sich nicht oder kaum mehr selber erholen kann, er also auch zu einem erschöpfbaren Umweltgut wird, muss an Stelle der Nachhaltigkeit der Grundsatz der möglichst schonenden Inanspruchnahme treten, wie ihn etwa das Raumplanungsgesetz mit dem Gebot des haushälterischen Umgangs mit dem Boden (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG) oder das Umweltschutzgesetz mit dem Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 USG) kennen. Schonend umgehen heisst davon ausgehen, dass das Umweltgut knapp ist und seine Beanspruchung endgültigen Verbrauch bedeutet. Soll es möglichst viele seiner Funktionen möglichst lange möglichst weitgehend erfüllen, muss auf gewisse kurzfristige Nutzungen verzichtet und darf namentlich nicht auf Vorrat oder sonst verbraucht werden, bevor das Bedürfnis sicher feststeht. Diese Voraussetzung ist bei der hier nachgesuchten Waldbeanspruchung nicht erfüllt. Wie ausgeführt worden ist, bedingt das traditionelle Meliorationsziel die Rodungen nicht. Und für die Rebbergumgestaltung und -erweiterung mit entsprechenden Geländeveränderungen bedeutet die Rodung einen Eingriff auf Vorrat und unsicherer Grundlage. Es ist nicht ersichtlich, warum die

BGE 114 Ib 224 S. 238

wenigen Hügel und Randlagen, um die es geht, nicht ausgespart werden können, dies jedenfalls zumindest vorläufig. Gerade bei solchen Umweltbelastungen ist es angezeigt, nach der hierzulande tief verwurzelten pragmatischen Methode vorzugehen. Statt ein übergrosses Projekt zu verfolgen, soll nun einmal eine Lösung ohne Rodung gesucht und, soweit keine andern rechtlichen Hindernisse bestehen, auch realisiert werden. Wenn sich dann auf Grund praktischer Erfahrungen zeigen sollte, dass übermässige Schwierigkeiten entstehen, sind gegebenenfalls immer noch Anpassungen möglich. Das liegt derart auf der Hand, dass sich weitere Begutachtungen erübrigen.

11. Nach dem Ausgeführten sind beide Verwaltungsgerichtsbeschwerden teilweise gutzuheissen, und der Entscheid des EDI vom 23. Oktober 1986 ist aufzuheben. Die Rodungsbewilligung ist gemäss den vorstehenden Erwägungen zu verweigern.