Urteilskopf

117 Ib 42

8. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 7. März 1991 i.S. Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege gegen Burgergemeinde und Politische Gemeinde Zermatt, Departement für Umwelt des Kantons Wallis sowie Eidgenössisches Departement des Innern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 22 ff. RPG, Art. 2 lit. c NHG und Forstrecht; Subventionierung und technische Projektgenehmigung einer Forststrasse; Koordination der Rechtsanwendung.

Koordination im Rahmen eines kantonalen Strassen-Plangenehmigungsverfahrens, welches das Baubewilligungsverfahren ersetzen soll (E. 2).

Für Forststrassen muss eine Baubewilligung eingeholt werden. Zwischen den Fragen des Natur- und Heimatschutzes, der Raumplanung und des Forstrechts besteht in der Regel ein enger Sachzusammenhang (E. 3b).

Auch bei einem Projekt, dessen Beurteilung in erster Instanz teilweise in die Kompetenz kantonaler oder kommunaler Behörden und im übrigen in die Zuständigkeit einer Bundesbehörde fällt, besteht die Pflicht zur materiell und verfahrensmässig frühzeitig koordinierten Rechtsanwendung. Folgen mangelnder Koordination (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 22 ss LAT, art. 2 let. c LPN et droit forestier; subventionnement et approbation technique d'un projet de route forestière; coordination de l'application du droit.

Coordination dans le cadre d'une procédure cantonale d'approbation de plans routiers, destinée à remplacer la procédure d'autorisation de construire (consid. 2).

Pour les routes forestières, une autorisation de construire doit être requise. Un rapport objectif étroit existe en général entre les questions de la protection de la nature et du patrimoine, de l'aménagement du territoire et du droit forestier (consid. 3b).

L'obligation de coordonner suffisamment tôt l'application du droit matériel et de procédure vaut aussi pour un projet dont l'examen en première instance incombe pour une part aux autorités communales et cantonales, et pour le reste à une autorité fédérale. Conséquences du défaut de coordination (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 22 segg. LPT, art. 2 lett. c LPN e diritto forestale; sussidiamento e approvazione tecnica di un progetto di strada forestale; applicazione coordinata del diritto.

Coordinamento nel quadro di un procedimento cantonale di approvazione di un piano stradale, destinato a sostituire il procedimento di rilascio di una licenza edilizia (consid. 2).

Per le strade forestali va richiesta una licenza edilizia. Tra le questioni della protezione della natura e del patrimonio nazionale, quelle della pianificazione del territorio e quelle del diritto forestale suole esistere una stretta connessione obiettiva (consid. 3b).

L'obbligo di coordinare tempestivamente l'applicazione del diritto sostanziale e di procedura vale anche per un progetto il cui esame in prima istanza incomba in parte ad autorità comunali e cantonali e per il resto a

un'autorità federale. Conseguenze della mancanza di coordinamento (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 43

BGE 117 Ib 42 S. 43

Die Burgergemeinde Zermatt beabsichtigt, gestützt auf den Generellen Gesamtplan zur Erschliessung der Waldungen von Zermatt vom Oktober 1980 und ihren vom Umweltschutzdepartement des Kantons Wallis am 12. September 1986 genehmigten Wirtschaftsplan, eine Forststrasse zu erstellen. Es geht dabei um das den Abschnitt 13 bis 17 dieses Gesamtplans betreffende Forststrassenprojekt Winkelmatten/Wichje - Uesseri Wälder - Ried. Nach dem technischen Bericht zu diesem Projekt vom 9. Februar 1987 ist das ganze Gebiet der "Uesseri Wälder" bis heute noch vollständig unerschlossen. Eine rationelle Waldbewirtschaftung sei aber nur durch zeitgemässen Abtransport des Holzes zu erreichen, was den Bau von Forstwegen erfordere. Die Bauherrschaft betreibe in den Wichjen direkt am Beginn der geplanten Strasse beim Dorf Zermatt eine Sägerei. Der Wald, durch den die Strasse führen solle, stehe im Eigentum der Burgergemeinde. In Wichjen/Brachje (ca. 300 m) und im Ried (ca. 400 m), wo die Strasse ins Privateigentum zu liegen komme, habe der Bodenerwerb durch Expropriation zu erfolgen. Betroffen sind u.a. auch Wiesen-, Acker- und Weideparzellen. Gestützt auf ein Subventionsgesuch der Burgergemeinde Zermatt für die geplante Forststrasse hat der Staatsrat des Kantons Wallis an seiner Sitzung vom 4. Mai 1988 beschlossen: "d'approuver le projet de chemin forestier 'Wichje-Ried' présenté par la commune de Zermatt et de mettre les travaux qui y sont prévus et estimés à Fr. 1'630'000.– au bénéfice d'une subvention de 17% des dépenses effectives et de Fr. 277'100.– au maximum.
Les conditions de la Commission cantonale pour la protection de la nature font partie intégrante de la présente décision et sont transmises à l'inspecteur forestier du IIIe arrondissement dans le but d'être appliquées.

BGE 117 Ib 42 S. 44

La commune est rendue attentive au fait que les subsides ne seront versés que dans les limites des disponibilités budgétaires."
Diesem Entscheid liegen positive Beurteilungen des kantonalen Planungsamts, der kantonalen Naturschutzkommission und des Forstinspektorats des III. Kreises zugrunde. Der Forstinspektor hält in seiner Beurteilung vom 9. August 1982 fest: "Die touristische Bedeutung dieser Forststrasse geht der forstlichen voran." Er stimmt dem Projekt zu und erklärt, im Ausführungsbericht seien unbedingt festzuhalten: "Sorgfältige Arbeitsausführung; alle Mauerwerke in Naturstein; Aufräumung nach Werkabschluss." Die kantonale Naturschutzkommission knüpfte ihre Zustimmung vom 25. August 1982 an folgende Bedingung: "La modification de la route en une piste de ski devra passer obligatoirement par une demande de défrichement." Gestützt auf den erwähnten Staatsratsbeschluss vom 4. Mai 1988 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) mit Verfügung vom 27. Juni 1988 das Waldprojekt "Wichje-Ried" der Burgergemeinde Zermatt mit einem Gesamtkostenvoranschlag von Fr. 1'630'000.– auf Antrag des Bundesamtes für Forstwesen vom 11. Mai 1988 technisch genehmigt und in Anwendung der einschlägigen Gesetzesbestimmungen an die erste Etappe (Kostenvoranschlag Fr. 400'000.–) Bundesbeiträge von Fr. 120'000.– zugesichert. Mit Schreiben vom 14. Oktober 1988 an den Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) erhob die Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege (SL) Beschwerde gegen die Subventionsverfügung vom 27. Juni 1988. Sie erklärt darin, sie habe das Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz am 12. September 1988 ersucht, ihr die Subventionsverfügung zu eröffnen. Diesem Begehren sei das Bundesamt am 16. September 1988 nachgekommen. In der erwähnten Beschwerde stellt die Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz

und Landschaftspflege folgende Anträge:
"Es sei die angefochtene Verfügung über einen Bundesbeitrag von Fr. 120'000.– an die erste Etappe des Waldstrassenprojektes aufzuheben. Gleichzeitig sei der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu geben. Ferner sei der Nachweis für ein überwiegendes forstliches Interesse an der Realisierung dieses Projektes und seine Verträglichkeit mit den Erfordernissen des Natur- und Landschaftsschutzes zu erbringen. Dazu gehört auch der Nachweis, dass durch den Strassenbau keine erheblichen für das Landschaftsbild und die Natur nachteiligen Folgen entstehen oder ausgelöst werden.

BGE 117 Ib 42 S. 45

Nur unter diesen Voraussetzungen wäre die SL allenfalls bereit, diese Beschwerde zurückzuziehen.
Ausserdem sei der Kanton anzuhalten, ein ordentliches
Baubewilligungsverfahren für dieses Vorhaben durchzuführen." Diese Beschwerde wurde vom Eidgenössischen Departement des Innern am 25. Oktober 1988 zuständigkeitshalber dem Bundesgericht übermittelt. Mit Präsidialverfügung vom 9. Dezember 1988 wurde der Beschwerde aufschiebende Wirkung beigelegt. Am 13. März 1989 teilte der Vertreter des WWF Schweiz und des WWF Sektion Wallis dem Bundesgericht mit, im Amtsblatt vom 3. März 1989 sei das Baugesuch für die Waldstrasse "Wichje-Ried" ausgeschrieben worden, und die genannten Organisationen hätten gegen das Projekt Einsprache erhoben. Auf Anfrage des Bundesgerichts schrieb das Baudepartement des Kantons Wallis am 31. Januar 1991, für das erwähnte Strassenvorhaben werde ein kantonales Plangenehmigungsverfahren durchgeführt, welches die koordinierte Beurteilung des Projekts erlauben solle. Im Rahmen dieses Verfahrens sei ein Augenschein mit Einigungsverhandlung erforderlich. Dieser könne jedoch erst nach der Schneeschmelze, also im Frühjahr 1991, stattfinden. In seiner Stellungnahme zum genannten Schreiben des Baudepartements äussert das EDI die Meinung, es sei zweckmässig, das bundesgerichtliche Verfahren bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen kantonalen Plangenehmigungsverfügung zu sistieren. Es führt weiter aus, im kantonalen Plangenehmigungsverfahren müsse geprüft werden, ob das Projekt allen einschlägigen Gesetzgebungen entspreche. Der kantonale Entscheid habe den Anforderungen an eine umfassende Interessenabwägung im Sinne der neuesten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu genügen (BGE 116 Ib 309 ff.).

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. (Zur Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde BGE 116 Ib 311 E. 1).

2. a) Zum Antrag der SL, der Kanton Wallis sei anzuhalten, ein ordentliches Baubewilligungsverfahren für das umstrittene Vorhaben durchzuführen, hat der Staatsrat in seiner ersten Vernehmlassung vom 23. Dezember 1988 erklärt, die Vorschriften über das kantonale Baubewilligungsverfahren würden zur Zeit revidiert. Bei dieser Gelegenheit werde auch die öffentliche Auflage der forstlichen Projekte sowie die Koordination der

BGE 117 Ib 42 S. 46

baurechtlichen Bewilligung und der subventionsrechtlichen Genehmigungen überprüft. Im vorliegenden Fall sei die Bewilligung jedoch gemäss dem bisherigen Verfahren bereits erteilt worden, wobei das Subventionsver-

fahren gleichzeitig als Baubewilligungsverfahren gelte. Am 31. Januar 1991 teilte das Baudepartement des Kantons Wallis dem Bundesgericht mit, in Ausführung der bundesrechtlich vorgeschriebenen Koordinationspflicht sei die Rechtsabteilung des Baudepartements mit der Instruktion von Plangenehmigungsverfahren für den Bau, die Koordination und die Instandstellung öffentlicher Verkehrswege betraut worden. Die Plangenehmigungsverfahren für kantonale und kommunale Strassenbauvorhaben (Kantonsstrassen, kommunale Erschliessungsstrassen, Forst- und Meliorationsstrassen mit Einschluss der Waldwege) richteten sich nach den Vorschriften des kantonalen Strassengesetzes vom 3. September 1965 (Art. 38 ff.). Dieses Strassen-Plangenehmigungsverfahren ersetze das ordentliche Baubewilligungsverfahren. Gestützt auf diese Verfahrensordnung sei das Waldstrassenprojekt "Wichje-Ried" im kantonalen Amtsblatt vom 3. März 1989 zur öffentlichen Vernehmlassung ausgeschrieben worden. Das Baudepartement habe anschliessend unter ausdrücklichem Hinweis auf die Koordinationspflicht bei den verschiedenen kantonalen Aufsichts- und Entscheidungsorganen (Dienststellen für Raumplanung und für Umweltschutz, kantonale Baukommission sowie Dienststelle für Wald und Landschaft) das Vernehmlassungsverfahren eingeleitet. Aufgrund der eingegangenen Vormeinungen erweise sich die Durchführung eines Augenscheins mit anschliessender Einigungsverhandlung nach Massgabe von Art. 17 ff. des kantonalen Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG) als unumgänglich. Die Ortsbesichtigung könne indessen erst nach der Schneeschmelze, also im Frühjahr 1991, stattfinden. Eine allfällige Plangenehmigungsverfügung könne dann Gegenstand einer Beschwerde an den Staatsrat und danach an das Verwaltungsgericht bilden.
b) Aus diesem Schreiben des Baudepartements vom 31. Januar 1991 ergibt sich klar, dass die in der Vernehmlassung,vom 23. Dezember 1988 geäusserte Rechtsauffassung, wonach das kantonale Subventionsverfahren als Baubewilligungsverfahren gelte, aus der Sicht der kantonalen Behörden heute überholt ist. Der Antrag der Beschwerdeführerin, der Kanton Wallis sei anzuhalten,

ein ordentliches Baubewilligungsverfahren für das umstrittene Vorhaben durchzuführen, wird durch das vom Baudepartement eingeleitete Plangenehmigungsverfahren erfüllt, da dieses neue Verfahren das kantonale Baubewilligungsverfahren ersetzen soll. Dieses Verfahren kommt somit einer Wiedererwägung der Verfügung des Staatsrats vom 4. Mai 1988 gleich, insoweit er diese zugleich als eine kantonale Baubewilligung für die umstrittene Strasse betrachtete. Das Begehren der SL auf Durchführung eines kantonalen Baubewilligungsverfahrens wird bei dieser Sachlage gegenstandslos.

3. a) Die Beschwerdeführerin hält den heutigen Zustand der in Frage stehenden Waldung in Zermatt namentlich unter Berücksichtigung ihrer landschaftsästhetischen, ideellen, ökologischen und naturschützerischen Qualität für wesentlich wertvoller als einen konventionell gepflegten Wald. Die konventionelle Waldbewirtschaftung würde die aus ihrer Sicht unerwünschte Forststrasse erfordern und gleichzeitig die heutigen Werte des Waldes und des Landschaftsbilds beeinträchtigen. Die Beschwerdeführerin bestreitet ferner die von der Burgergemeinde und von Vertretern des Forstdienstes geltend gemachte These, die Schutzwirkung des Waldes werde durch eine konventionelle Waldpflege erhöht. Diese könne sich namentlich im Gebirgswald auch kontraproduktiv auswirken. Für den Fall, dass eine minimale Pflege des Waldes nötig und erwünscht sei, sei es jedenfalls nicht erforderlich, das geschlagene Holz auf einer lastwagenbefahrbaren Strasse abzutransportieren. Schliesslich wird die Befürchtung vorgetragen, die geplante Strasse könne vor allem auch als Skipiste dienen und unerwünschte Auswirkungen auf Fauna und Flora mit sich bringen. Die Beschwerdeführerin beantragt dem Bundesgericht, zu den von ihr aufgeworfenen Fragen eine Expertise von unabhängigen Fachleuten einzuholen. b) Nach der Praxis des Bundesgerichts kann die Subventionierung einer Forststrasse im Rahmen des Legalitätsprinzips nicht vom Belieben der Subventionsbehörde abhängen. Diese darf nur einem Projekt zustimmen, das allen einschlägigen bundesrechtlichen Anforderungen genügt (BGE 116 Ib 313 E. 2a). Die zu erfüllenden bundesrechtlichen Anforderungen ergeben sich zunächst direkt aus dem Forstrecht. Danach kann der Bund in Schutzwaldungen die Anlage von Abfuhrwegen unterstützen (Art. 25 Abs. 1, Art. 42 Abs. 1 lit. b und Art. 42bis lit. a Ziff. 6 FPolG,

Art. 21 FPolV).

BGE 117 Ib 42 S. 48

Neben dem Forstrecht und dem Natur- und Heimatschutzrecht (vgl. BGE 116 Ib 314 E. 3) betrifft das vorliegende Projekt aber insbesondere auch Fragen des Raumplanungsrechts. Eine Strasse bedarf von Bundesrechts wegen einer Baubewilligung im Sinne der Art. 22 ff. RPG, sofern sie nicht in einem speziellen Nutzungsplan vorgesehen ist. Entspricht eine - wie im vorliegenden Fall - ausserhalb der Bauzone gelegene Strasse nicht dem Zweck der Zone, in welcher sie geplant ist, muss bei Fehlen eines speziellen Nutzungsplans eine Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 RPG eingeholt werden (BGE 114 Ib 268 ff.; BGE 112 Ib 164 ff., 409; nicht publ. Urteile vom 17. Februar 1987 i.S. E. L. c. Gemeinde Obersiggenthal und vom 29. Juni 1987 i.S. W. A. c. Einwohnergemeinde Giswil). Eine Strasse, die durch den Wald führt und nicht in einem speziellen Nutzungsplan enthalten ist, bedarf, soweit sie forstlichen Zwecken dient, einer Baubewilligung im Sinne von Art. 22 RPG. Soweit sie nicht forstlichen Zwecken dient, ist eine Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 RPG sowie eine Rodungsbewilligung nach Art. 31 FPolG i.V.m. Art. 26 FPolV nötig (BGE 112 Ib 256 ff. i.V.m. BGE 112 Ib 164 ff., 409 ff.). Das Raumplanungsgesetz betrifft die umstrittene Beitragszusicherung zudem insofern, als es vorschreibt, der Bund habe die Leistung von Beiträgen an raumwirksame Massnahmen nach anderen Bundesgesetzen davon abhängig zu machen, dass diese den genehmigten Richtplänen entsprechen (Art. 30 RPG).

4. a) Zur rechtlichen Beurteilung des umstrittenen Forststrassenprojekts sind somit gleichzeitig mehrere Gesetzgebungen anwendbar. Wie das Bundesgericht in letzter Zeit mehrfach festgehalten hat, verlangt das Bundesrecht in solchen Fällen, dass die verschiedenen, in einem engen Sachzusammenhang zueinander stehenden Vorschriften in einem Leitverfahren materiell und verfahrensmässig frühzeitig koordiniert angewendet werden (BGE 116 Ib 50 ff., 313 E. 2c, 327 ff. E. 4, je mit weiteren Hinweisen). Das Baudepartement des Kantons Wallis ist gemäss seinem vorne in E. 2a wiedergegebenen Schreiben vom 31. Januar 1991 bestrebt, der bundesrechtlichen Koordinationspflicht nachzukommen, indem es ein Plangenehmigungsverfahren über das hier umstrittene Forststrassenprojekt unter Beizug sämtlicher zuständiger Behörden durchführt. Dabei sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch die für eine allfällige Subventionierung zuständigen Behörden von Bund und Kanton in das Leit- oder gegebenenfalls in das massgebliche Verfahren nach Art. 5 UVPV

BGE 117 Ib 42 S. 49

(SR 814.011) miteinzubeziehen. Nach der erwähnten Rechtsprechung geht es nämlich nicht an, die Frage der Subventionierung ohne Berücksichtigung der übrigen massgebenden Gesetzgebung zu beurteilen. Das Bundesgericht hat im Grundsatzurteil BGE 116 Ib 50 ff. zur Frage der Koordination der Rechtsanwendung erwogen, dass die materielle Koordination am besten erreicht wird, wenn dafür eine einzige erste Instanz zuständig ist. Sind jedoch zur Beurteilung einzelner der Koordination bedürftiger Rechtsfragen verschiedene erstinstanzliche Behörden zuständig, so müssen diese die Rechtsanwendung in einer Weise abstimmen, dass qualitativ ein gleichwertiges Koordinationsergebnis erzielt wird. In dieser Hinsicht ergibt sich aus den Akten des hier umstrittenen Bauvorhabens, dass noch gar keine umfassende Interessenabwägung und Abstimmung der Entscheide erfolgen konnte, weshalb zur Zeit auch nicht von einem den Anforderungen der bundesrechtlichen Koordinationspflicht genügenden Entscheid über das umstrittene Forststrassenprojekt "Wichje-Ried" gesprochen werden kann. Auch in Fällen wie dem vorliegenden, in welchem die zur Bewilligung eines Vorhabens zu prüfenden Rechtsfragen mit engem Sachzusammenhang erstinstanzlich teils durch Bundesbehörden (Bundessubvention und technische Genehmigung) und teils durch kantonale oder kommunale Behörden beurteilt werden, muss die materielle Koordination zwischen den erstinstanzlichen Behörden sichergestellt werden (BGE 116 Ib 313 E. 2c). Eine verfahrensrechtlich und zeitlich verbundene Eröffnung der Verfügungen mit anschliessendem einheitlichem Rechtsmittelverfahren ist hier bei der heutigen Rechtslage indessen nicht möglich (vgl. BGE 116 Ib 58).

Im erwähnten Urteil hat sich das Bundesgericht mit der Koordination von eng zusammenhängenden Verfahren befasst, welche in erster Instanz teilweise in die Kompetenz kantonaler oder kommunaler Behörden und im übrigen in die Zuständigkeit von Bundesbehörden fallen, und dabei Möglichkeiten des Vorgehens aufgezeigt (BGE 116 Ib 58 f.). b) Im vorliegenden Fall ist in bezug auf die Koordination der Subventionsverfügungen des EDI mit den übrigen, einen engen Sachzusammenhang aufweisenden Bewilligungen eine analoge Problematik gegeben. Bei deren Lösung ist darauf zu achten, dass sämtliche vom engen Sachzusammenhang betroffene Fragen, d.h. im vorliegenden Fall insbesondere die Fragen der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzes sowie des Forstrechts (inkl. Subventionierung) materiell aufeinander abgestimmt und zeitlich

koordiniert beurteilt werden. In diesem Sinne hat das Bundesgericht bereits in vergleichbaren Fällen entschieden (BGE 116 Ib 313 E. 2c). Im Unterschied zum erwähnten Urteil mangelt es hier bereits an der gehörigen Berücksichtigung der raumplanerischen Fragen beim Entscheid über die Bundessubvention. Es ergibt sich somit, dass die angefochtene Verfügung des EDI in Verletzung der bundesrechtlichen Koordinationspflicht erlassen worden ist. Eine vom EDI als zweckmässig bezeichnete Sistierung des vorliegenden Verfahrens bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen kantonalen Plangenehmigungsverfügung ist bei dieser Sachlage nicht angebracht. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde muss vielmehr gutgeheissen und die Subventionsverfügung des EDI aufgehoben werden, damit eine materielle Koordination der Rechtsanwendung im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ermöglicht wird. Das Bundesgericht hat somit im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen, ob die geplante Forststrasse mit den übrigen Bestimmungen über den Natur- und Heimatschutz, die Raumplanung oder das Forstwesen übereinstimmt. Die Beurteilung dieser Fragen ist vorab Aufgabe der zuständigen kantonalen Behörden sowie des EDI, das im Rahmen des koordinierten Plangenehmigungsverfahrens zur Beurteilung der Subventionsvoraussetzungen sowie allfälliger weiterer Probleme in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden muss. Die Verfahrensrechte der Beschwerdeführerin könne auch im Rahmen eines koordinierten Vorgehens der verschiedenen zuständigen Behörden gewahrt werden.

5. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben ist. Soweit die SL die Durchführung eines kantonalen Baubewilligungsverfahrens verlangt, ist die Beschwerde gegenstandslos geworden (s. vorne E. 2).