Urteilskopf

118 Ib 614

74. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 17. Dezember 1992 i.S. Gemeinde Weggis gegen A. und EDI (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 1 Abs. 2 FPolV, Art. 103 lit. a und c OG und Art. 12 NHG; Waldfeststellung; Weidwälder, bestockte Weiden und aufgelöste Bestockungen an der oberen Waldgrenze.

1. Beschwerdelegitimation einer Gemeinde gegen eine Waldfeststellung nach Art. 103 lit. a OG (E. 1b) und nach Art. 103 lit. c OG in Verbindung mit Art. 12 NHG (E. 1c).

2. Voraussetzungen für die Annahme einer bestockten Weide oder eines Weidwaldes verneint (E. 4).

3. Die Gesamtfläche der umstrittenen Parzelle stellt weder eine aufgelöste Bestockung an der oberen Waldgrenze dar, noch erfüllt sie die Waldqualifikation aus anderen Gründen (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 1 al. 2 OFor, art. 103 let. a et c OJ et art. 12 LPN; constatation de la nature forestière d'un fonds; pâturages boisés et arbres isolés à la limite supérieure de la forêt.

1. Une commune a-t-elle la qualité pour recourir contre la constatation de la nature forestière d'un fonds selon l'art. 103 let. a OJ (consid. 1b) ou selon l'art. 103 let. c OJ en relation avec l'art. 12 LPN (consid. 1c)?

2. En l'espèce, la parcelle litigieuse n'est pas un pâturage boisé (consid. 4).

3. La parcelle litigieuse n'est pas un terrain comportant des arbres isolés à la limite supérieure de la forêt au sens de l'art. 1 al. 2 OFor; elle ne constitue pas non plus une forêt selon d'autres critères (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 1 cpv. 2 OVPF, art. 103 lett. a e c OG e art. 12 LPN; accertamento forestale; foresta da pascolo, pascolo boscato e superficie con alberi isolati al limite superiore della foresta.

1. Legittimazione di un comune per ricorrere contro un accertamento forestale giusta l'art. 103 lett. a OG (consid. 1b) e giusta l'art. 103 lett. c OG in relazione con l'art. 12 LPN (consid. 1c).

2. Nella fattispecie non sono soddisfatte le condizioni per ammettere la sussistenza di un pascolo boscato o di una foresta da pascolo (consid. 4).

3. La superficie totale della particella litigiosa non è né un terreno con alberi isolati al limite superiore della foresta, né soddisfa i requisiti per essere altrimenti qualificata come una foresta (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 615

A. ist Eigentümer verschiedener Parzellen im Gebiet Rigi-Kaltbad der Gemeinde Weggis. Er beabsichtigt, das 10'236 m2 grosse Grundstück Nr. 1735 zu überbauen. Am 9. Oktober 1985 reichte er ein Gesuch um Genehmigung eines Gestaltungsplanes ein. Der Gemeinderat von Weggis entschied am 9. Juli 1986, auf das Gesuch nicht einzutreten, da nicht rechtskräftig festgestellt worden sei, ob das Gebiet bewaldet sei. Die dagegen beim Regierungsrat des Kantons Luzern eingereichte Verwaltungsbeschwerde sowie die beim Bundesgericht erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde blieben ohne Erfolg. Am 4. März 1988 leitete A. ein Waldfeststellungsverfahren ein und verlangte, auf den Parzellen Nrn. 1703, 1704, 1735 und 1736 seien die Waldflächen festzustellen. Am 15. Juni 1989 erliess das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) eine Waldfeststellungsverfügung. Dagegen erhob die Gemeinde Weggis am 11. Juli 1989 Beschwerde an das Eidgenössische Departement des Innern (EDI). Sie verlangte, es sei festzustellen, dass die als Nichtwald bezeichneten Teilflächen der Parzelle Nr. 1735 - mit Ausnahme des Werkhofgeländes - bewaldet seien. Am 7. Juni 1991 wies das EDI die Beschwerde der Gemeinde ab. Die Gemeinde Weggis führt gegen diesen Entscheid des EDI Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Am 5. Juni 1992 führte eine Delegation des Bundesgerichts einen Augenschein durch. Das Bundesgericht heisst die Verwaltungsgerichtsbeschwerde teilweise gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. b) Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist berechtigt, wer durch

den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 103 lit. a OG). Dieses Interesse kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein; verlangt wird, dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sei und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht (BGE 117 Ib 164 E. 1b mit Hinweisen). Dieses allgemeine Beschwerderecht ist grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Gemeinwesen können es für sich in Anspruch nehmen, wenn sie durch die angefochtene Verfügung gleich oder ähnlich wie Private betroffen werden (BGE 112 Ib 130 E. 2 mit Hinweisen). So kann zum Beispiel eine Gemeinde Beschwerde gegen Eingriffe in ihr Finanz- oder ihr Verwaltungsvermögen erheben, insbesondere gegen eine Verfügung, die ihr eine Enteignungsentschädigung auferlegt (BGE 105 Ib 358 f. E. 5a mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin erachtet sich durch die angefochtene Waldfeststellung in einer Lage, die sie gleich wie eine Privatperson betroffen macht. Bei der seinerzeitigen Zuweisung der Parzelle Nr. 1735 in eine Bauzone sei die Gemeinde fälschlicherweise von der Annahme ausgegangen, das Grundstück habe nicht als bewaldet zu gelten. Die Einzonung sei nur mit geringem Stimmenunterschied gegen starken Widerstand von der Gemeindeversammlung beschlossen worden. Offenbar habe das Argument, eine wirtschaftlich tragbare Führung der Hotellerie Rigi-Kaltbad sei auf die Möglichkeit angewiesen, die Parzelle Nr. 1735 überbauen zu können, den Ausschlag gegeben. Es sei damals nicht bekannt gewesen, dass das Grundstück wenige Tage vor der Gemeindeversammlung A. verkauft worden sei. Die Gemeinde Weggis hat die seinerzeitige Einzonung wiederaufgehoben, wobei dieser Entscheid nach der bestehenden Aktenlage noch nicht in Rechtskraft erwachsen ist. Die Gemeinde ist daran interessiert, auch auf dem Wege der Waldfeststellung ein Überbauen des Grundstückes zu verunmöglichen. Da die vorliegende Waldfeststellungsfrage Auswirkungen auf eine allfällige Entschädigungspflicht der Gemeinde haben könnte, fragt es sich, ob der Beschwerdeführerin dadurch nicht die Beschwerdelegitimation nach Art. 103 lit. a OG zukommt. Diese Frage kann indessen offenbleiben, da die Beschwerdeführerin gemäss Art. 103

lit. c OG in Verbindung mit Art. 12 NHG zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert ist (vgl. nachfolgende E. 1c). c) Nach der Rechtsprechung kann eine Gemeinde, die nicht Eigentümerin eines Waldgrundstückes ist, gestützt auf Art. 12 NHG in Verbindung mit Art. 103 lit. c OG gegen die Erteilung einer Rodungsbewilligung Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben (BGE 109 Ib 342 f. E. 2b mit Hinweisen). Bestrebungen, auf dem Gemeindegebiet das Waldareal zu erhalten, dienen dem in Art. 1 lit. a NHG

BGE 118 Ib 614 S. 617

genannten Zweck, das heimatliche Landschaftsbild zu schonen (vgl. BGE 98 Ib 124 E. 1; E. 1c des Urteils des Bundesgerichts in Sachen Gemeinde Küsnacht vom 23. Dezember 1981, in ZBl 83/1982 S. 415 f.). Gleiches muss auch im Zusammenhang mit Waldfeststellungen gelten, soweit das geltend gemachte Interesse der Gemeinde auf die Erhaltung von Waldareal gerichtet ist (vgl. AEMISEGGER/WETZEL, Wald und Raumplanung, Schriftenfolge VLP Nr. 38, Frühling 1985, S. 26 f.). Vorliegend macht die Beschwerdeführerin Interessen der Walderhaltung und mithin Anliegen geltend, die auf die Bewahrung des heimatlichen Landschafts- und Ortsbildes (Art. 1 lit. a NHG) gerichtet sind. Insoweit berührt der angefochtene Entscheid öffentliche Interessen des Natur- und Heimatschutzes. Die Gemeinde Weggis ist, soweit es um die Wahrung des Natur- und Heimatschutzes geht, zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. c OG in Verbindung mit Art. 12 NHG). In diesem Sinn ist auf die rechtzeitig eingereichte Beschwerde, die auch den übrigen formellen Anforderungen entspricht, einzutreten.

4. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, das EDI habe Art. 1 und Art. 24 FPolV unrichtig angewendet, indem es die umstrittenen Flächen nicht als Waldareal bezeichnet hat. Nach ihrer Auffassung ergebe eine Gesamtwürdigung, dass die strittige Fläche der Parzelle Nr. 1735 (insgesamt) Weidwald oder eine bestockte Weide sei. a) Art. 1 FPolV umschreibt den Begriff des Waldes. Danach gilt als Wald, ungeachtet der Entstehung, Nutzungsart und Bezeichnung im Grundbuch, jede mit Waldbäumen oder -sträuchern bestockte Fläche, die, unabhängig von der Grösse des Ertrages, Holz erzeugt oder geeignet ist, Schutz- oder Wohlfahrtswirkung auszuüben (Abs. 1). Als Wald gelten u.a. auch Weidwälder, bestockte Weiden (Wytweiden), aufgelöste Bestockungen an der oberen Waldgrenze und Parkwälder (Abs. 2). Nicht als Wald gelten u.a. Einzelbäume sowie Gebüsche und Lebhäge inmitten von landwirtschaftlichem Kulturland, Alleen sowie auf früherem offenem Land angelegte Christbaumkulturen, Garten- und Parkanlagen (Abs. 3). Das Bundesgericht hat diese Begriffsumschreibung des Waldareals als gesetzmässig anerkannt (BGE 113 Ib 359 E. 2a, BGE 107 Ib 356 E. 2c). Bei der Prüfung, ob eine Bestockung Wald ist, sind in der Regel der im Zeitpunkt des Entscheids tatsächliche Wuchs und dessen Funktion massgebend; ausnahmsweise ist trotz ganzen oder teilweisen Fehlens einer Bestockung Wald anzunehmen, wenn Flächen ohne Bewilligung gerodet worden sind (BGE 113 Ib 359 E. 2b, BGE 111 Ib 302 E. 2, je mit Hinweisen). Welche Ursache die Bewaldung hat, ist nicht

BGE 118 Ib 614 S. 618

entscheidend; das gesetzliche Gebot der Walderhaltung besteht unabhängig vom Willen des Eigentümers (BGE 113 Ib 356 E. 5c, BGE 111 Ib 304 mit Hinweisen). Auch früher unbewaldete Flächen werden dadurch, dass dort von selbst Waldbäume oder -sträucher wachsen, zu geschütztem Waldareal, wenn der Eigentümer nicht alles zur Verhinderung der Bewaldung vorgekehrt hat, was unter den gegebenen Umständen vernünftigerweise von ihm erwartet werden konnte (BGE 111 Ib 305 E. 4, BGE 107 Ib 357 E. 2c mit Hinweis). b) Unter Weidwaldungen sind gleichmässig bestockte Waldflächen zu verstehen, die mit einem Weiderecht belastet sind. In der Regel ist

die Weidenutzung von untergeordneter Bedeutung. Bestockte Weiden sind grössere Weideflächen, auf denen in lockerer Form einzelne Bäume oder Baumgruppen wachsen. Sie dienen dauernd einer Mischwirtschaft, nämlich der landwirtschaftlichen Weidenutzung und der forstwirtschaftlichen Holzerzeugung. Die bestockte Weide gilt in ihrer gesamten Fläche und nicht nur im bestockten Teil als Wald (AEMISEGGER/WETZEL, a.a.O., S. 11; BLOETZER/MUNZ, Walderhaltungsgebot und Rodungsbewilligung, in ZBl 73/1972 S. 435; Richtlinien für die Waldfeststellung im Kanton Graubünden (Bündner Richtlinien), Ziffer 7 S. 23). Die Abgrenzung zwischen bestockter und offener Weide ist heikel. Es kommt auf den Bestockungsgrad beziehungsweise die Bestockungsdichte an. Nach den Bündner Richtlinien - auf welche sich die Vorinstanz im Zusammenhang mit dem Begriff des Weidwaldes beruft - verliert die Fläche den Waldcharakter, wenn der Abstand von Baum zu Baum beziehungsweise von Baumstrunk zu Baumstrunk mehr als ca. zwei Baumlängen beträgt (Ziff. 7.2. und Fig. 16). Derartige Richtlinien stellen zwar keine Rechtssätze dar und sind für das Bundesgericht nicht verbindlich. Doch sind sie in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung bewährter Fachstellen und in diesem Sinn beachtlich (BGE 107 Ib 51 f. E. 3c). c) Im vorliegenden Fall scheidet Weidwald von vornherein aus. Es mangelt am Erfordernis der gleichmässigen Bestockung. Hingegen stellt sich die Frage, ob die Voraussetzungen einer bestockten Weide gegeben sind. Gemäss den Feststellungen des bundesgerichtlichen Experten weist die Parzelle eine Bestockungsdichte

auf, wie sie für eine bestockte Weide vorauszusetzen ist. Nirgends ist ein Abstand von Baum zu Baum festzustellen, der eine doppelte Baumlänge überschreiten würde. Dies deckt sich mit der vom BUWAL in seiner Waldfeststellungsverfügung vom 15. Juni 1989 vertretenen Auffassung. Die Parzelle weist somit eine Bestockung auf, wie sie für eine bestockte Weide im Sinn von Art. 1 Abs. 2 FPolV zu fordern ist. Dies allein genügt indessen für eine Waldqualifikation nicht. Zum Begriff der "bestockten Weide" gehört die Weidenutzung. Bestockte Wiese (pré boisé) und bestockte Weide (pâturage boisé) sind nicht dasselbe. Grundsätzlich ist nur letztere Wald im Sinn von Art. 1 Abs. 2 FPolV. Wie sich am Augenschein gezeigt hat, ist heute keine Weidenutzung festzustellen. Das Wiesland wird regelmässig bis an den Rand der Bestockungsgruppen und auch unter den Einzelbäumen gemäht. Im übrigen wird die Parzelle touristisch genutzt (Minigolfanlage). Die fehlende Weidenutzung bewog die Vorinstanzen, das Vorliegen einer bestockten Weide zu verneinen. d) Die Beschwerdeführerin anerkennt, dass die Parzelle heute nicht mehr beweidet wird. Sie ist jedoch der Auffassung, dass dies früher der Fall war. Die frühere Weidenutzung sei durch eine andere landwirtschaftliche Nutzung (Grasen, Heuen) ersetzt worden. Dadurch sei der Waldcharakter der Parzelle eben nicht verlorengegangen. Bestockte Weiden sind Wald im Sinn der eidgenössischen Forstgesetzgebung. Ihre Flächen unterstehen dem allgemeinen Walderhaltungsgebot von Art. 31 Abs. 1 FPolG. Gemäss Art. 24 Abs. 2 FPolV darf die Gesamtfläche der Bestockung von Weidwäldern und Wytweiden nicht vermindert werden, wobei Veränderungen in der örtlichen Verteilung der Bestockung zulässig sind. Aus dieser gesetzlichen Ordnung ergibt sich, dass die Fläche einer bestockten Weide grundsätzlich die Waldqualität auch dann behält, wenn das Beweiden durch eine andere landwirtschaftliche Nutzung ersetzt wird oder wegfällt. Es fragt sich daher, ob die Parzelle früher die Voraussetzungen einer bestockten Weide erfüllte. Die heutige touristische Nutzung, welche den Charakter der Parzelle prägt, besteht seit Jahrzehnten. Das zerfallene Schwimmbecken stammt aus der Zeit vor dem 2. Weltkrieg. Die Minigolfanlage wurde in den sechziger Jahren erstellt. Der bundesgerichtliche Experte konnte im Gelände keine Spuren (Trittspuren von Rindern, Läger, Tränke) ausfindig machen, die auf eine frühere Weidenutzung hinweisen würden. Ebenfalls auf den in den Akten befindlichen Luftaufnahmen von 1951 fehlen solche Spuren. Freilich erklärte der Experte, dass "ganz früher" die Parzelle wahrscheinlich beweidet wurde. Ebenso hielt der im vorinstanzlichen Verfahren beigezogene Experte eine ursprüngliche Mischnutzung Weide/Holzproduktion für wahrscheinlich. Diese Hinweise begründen indessen bloss eine Wahrscheinlichkeit, dass die Parzelle vor Jahrzehnten der landwirtschaftlichen Weidenutzung und forstwirtschaftlichen

Holzerzeugung zugleich diente und deshalb den Charakter einer bestockten Weide hatte. Es ist in diesem Zusammenhang auch zu beachten, dass nach Ansicht des vorinstanzlichen Gutachters die touristische Nutzung die Entwicklung der Parzelle entscheidend geprägt habe. Nach seiner Auffassung wären verschiedene Baumgruppen und vor allem Einzelbäume unter Fortführung der ursprünglichen Landnutzung gar nicht hochgewachsen. Allerdings gibt es in den Akten auch Hinweise, dass der Charakter der Bestockung sich nicht stark verändert habe. Alles in allem bestehen über die ursprüngliche Nutzung der Parzelle sowie über deren Charakter doch erhebliche Zweifel. Es lässt sich daher nicht mit hinreichender Verlässlichkeit sagen, dass das Grundstück früher alle gesetzlichen Merkmale einer bestockten Weide aufwies. Damit ist der Betrachtungsweise, die Parzelle sei immer noch eine Waldfläche, weil die Nutzungsänderungen an der Waldqualifikation nichts hätten ändern können, der Boden entzogen. Dies führt zum Ergebnis, dass die Annahme der Vorinstanz, es liege keine bestockte Weide vor, nicht zu beanstanden ist. Damit erübrigt sich, zur Verjährungsfrage, welche das EDI unter Hinweis auf BGE 105 Ib 265 ff. aufwarf, Stellung zu nehmen.

5. a) Das umstrittene Areal ist somit weder Weidwald noch bestockte Weide. Die Beschwerdeführerin nimmt für diesen Fall den Standpunkt ein, es läge eine aufgelöste Bestockung an der oberen Waldgrenze vor und somit Wald gemäss Art. 1 Abs. 2 FPolV. Dem kann nicht beigepflichtet werden. Die strittige Fläche ist im Osten und Norden durch Wald und im Westen durch eine geschlossene Baumreihe begrenzt. Zahlreiche geschlossene Waldkomplexe liegen oberhalb der strittigen Fläche. Gemäss den Angaben des Experten liegt die natürliche obere Waldgrenze an der Rigi auf 1800 m ü. M. Die effektiv vorhandene ist jedoch wegen Weidrodungen tiefer; sie liegt auf 1680 m ü. M., auf der Nordseite der Rigi auf 1540 m ü. M. Rigi-Kaltbad liegt auf 1423 m ü. M. und somit deutlich unter der Waldgrenze. Folglich kann der in Frage stehende Baumbestand nicht als aufgelöste Bestockung an der oberen Waldgrenze gelten. b) Wie der bundesgerichtliche Experte feststellte, besteht hauptsächlich in den Randzonen der Parzelle ein Wuchszusammenhang zwischen einzelnen Baumgruppen und dem angrenzenden geschlossenen Wald. Im mittleren Teil der Parzelle ist indessen kein genereller Wuchszusammenhang gegeben. Damit fehlt ein die ganze Parzelle umfassender Wuchszusammenhang. Es sind bestockungsfreie Flächen vorhanden, die nicht Wald sind. Daran vermag auch die von der Beschwerdeführerin geforderte Gesamtbeurteilung

nichts zu ändern. Freilich findet der Waldschutz als Teil von Landschaft und Natur insgesamt, und es ist deshalb aus einer solchen Gesamtsicht zu beurteilen, ob einem Gehölz Waldqualität zukommt. Es kann indessen nicht Aufgabe des Forstpolizeirechts sein, die Anstrengungen der Raumplanung oder des Natur- und Heimatschutzes zu ersetzen (BGE 114 Ib 232 f. E. 9ac). Offenes Wiesland kann auch dann nicht als Wald in Betracht fallen, wenn es zusammen mit Baumgruppen das Landschaftsbild prägt und sich unter dem Blickwinkel des Landschaftsschutzes oder des Natur- und Heimatschutzes als besonders schutzwürdig erweist. Das EDI hat kein Bundesrecht verletzt, wenn es die Gesamtfläche der Parzelle weder als Wald im Sinn von Art. 1 Abs. 1 FPolV noch als Parkwald im Sinn von Art. 1 Abs. 2 FPolV in Betracht zog.

6. (Die Waldqualität einzelner Bestockungsgruppen wird bejaht.)