Urteilskopf

122 II 81

11. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 14. März 1996 i.S. VCS Schweiz, Stiftung WWF Schweiz und Schweizerischer Bund für Naturschutz (SBN) gegen Regierung des Kantons St. Gallen (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Koordination von UVP-Leitverfahren (Strassenplanverfahren) gemäss Art. 5 UVPV und Rodungsverfahren:

1. Welche Unterlagen müssen dem BUWAL für seine Stellungnahme gemäss Art. 21 Abs. 1 lit. a UVPV zur Verfügung gestellt werden (E. 6b)?

2. Die kantonale Umweltschutzfachstelle ist verpflichtet, bei ihrer Beurteilung des UVB sich mit der Stellungnahme des BUWAL auseinanderzusetzen (E. 6c).

3. Art. 12 WaG verlangt, dass vor der Zuweisung von Wald in eine Nutzungszone entweder eine Rodungsbewilligung oder eine verbindliche positive Stellungnahme der Rodungsbewilligungsbehörde vorliegt. Will die im UVP-Leitverfahren zuständige kantonale Behörde die Plangenehmigung erteilen, obwohl das für die Rodungsbewilligung zuständige BUWAL eine negative Stellungnahme abgegeben hat, muss sie vorab eine Rodungsbewilligung auf dem Rechtsweg erstreiten (E. 6d).

Regeste (fr):
Coordination entre la procédure décisive selon l'art. 5 OEIE (procédure de planification routière) et la procédure de défrichement:

1. Pièces dont l'OFEFP doit disposer pour donner son avis selon l'art. 21 al. 1 let. a OEIE (consid. 6b).

2. Le service spécialisé de la protection de l'environnement du canton est tenu de prendre position sur l'avis de l'OFEFP dans l'évaluation du rapport d'impact (consid. 6c).

3. L'art. 12 LFo exige une autorisation de défricher ou un avis liant positif de l'autorité compétente pour insérer une forêt dans une zone d'affectation. Si elle entend approuver le plan malgré l'avis négatif de l'OFEFP concernant l'autorisation de défricher, l'autorité cantonale compétente pour mener la procédure décisive selon l'art. 5 OEIE doit d'abord obtenir par la voie juridique une autorisation de défricher (consid. 6d).

Regesto (it):
Coordinazione tra la procedura decisiva secondo l'art. 5 OEIA (procedura di pianificazione stradale) e la procedura di dissodamento:

1. Documenti di cui deve disporre l'UFAFP per presentare il proprio parere secondo l'art. 21 cpv. 1 lett. a OEIA (consid. 6b).

2. Nella propria valutazione del rapporto sull'esame dell'impatto sull'ambiente, il servizio cantonale della protezione dell'ambiente è tenuto a prendere posizione sul parere dell'UFAFP (consid. 6c).

3. L'art. 12 LFo subordina l'inclusione di una foresta in una zona d'utilizzazione ad un'autorizzazione di dissodamento o a un parere positivo dell'autorità competente. Se l'autorità cantonale competente per la procedura decisiva secondo l'art. 5 OEIA intende approvare il piano nonostante il parere negativo espresso dall'UFAFP riguardo all'autorizzazione di dissodamento, essa deve ottenere dapprima un'autorizzazione di dissodamento adendo le vie legali (consid. 6d).

Sachverhalt ab Seite 82

BGE 122 II 81 S. 82

A.- Am 8. Mai 1991 stimmte der Grosse Rat des Kantons St. Gallen dem Projekt der Umfahrungsstrasse Wagen-Eschenbach-Schmerikon (T8/A8) nach Art. 37 Abs. 1 des St. Galler Strassengesetzes vom 12. Juni 1988 (StrG) zu. Dieser Beschluss wurde nach Annahme in der Volksabstimmung am 8. Dezember 1991 rechtsgültig. Die T8/A8 soll den südlichen Anschluss der Nordumfahrung Rapperswil/Jona bei St. Dionys mit dem nördlichen Autobahnanschluss des Zubringers Schmerikon (Nationalstrasse 3b) durch eine grösstenteils zweispurige, rund 9 km lange Umfahrungsstrasse verbinden. Im Gebiet Herrenweg-Hinterwis ist

BGE 122 II 81 S. 83

eine Verzweigung in nordwestlicher Richtung geplant, welche die T8/A8 unter Umfahrung von Neuhaus mit der Rickenstrasse (Staatsstrasse Nr. 15) verbindet.

B.- Am 28. April 1992 beschloss der Regierungsrat das Ausführungsprojekt 1992. Ausführungsprojekt und Umweltverträglichkeitsbericht (UVB 1992) wurden vom 6. Mai bis 4. Juni 1992 öffentlich aufgelegt. Aufgrund der Stellungnahmen der kantonalen Umweltschutzfachstelle und des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) sowie der Einspracheverhandlungen wurden zahlreiche Änderungen notwendig.

C.- Das am 8. März 1994 vom Regierungsrat beschlossene abgeänderte Projekt (Projekt 1994), der überarbeitete Umweltverträglichkeitsbericht (UVB 1994) und das Rodungsgesuch wurden vom 22. März bis 20. April 1994 öffentlich aufgelegt. Innert der Auflagefrist erhoben u.a. der VCS Schweiz gemeinsam mit der Stiftung WWF Schweiz sowie der St. Gallisch-Appenzellerische Naturschutzbund (SANB) in eigenem Namen sowie namens des Schweizerischen Bundes für Naturschutz (SBN) Einsprache gegen das Projekt 1994. Das gemäss Art. 12 Abs. 3 und Art. 21 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (SR 814.011; UVPV) angehörte BUWAL beantragte in seiner Stellungnahme vom 21. Oktober 1994 wesentliche Ergänzungen und Projektänderungen; insbesondere verlangte es die Verlängerung des Balmenraintunnels gegen Osten bis km 38,9 unter Verschiebung der Achse nach Süden, um das Flachmoor Balmen-Flachrist ungeschmälert erhalten zu können, sowie den Verzicht auf den Strassenabschnitt zwischen der Verzweigung Neuhaus und der Rickenstrasse mit dem geplanten Aatal-Viadukt. Es hielt die Rodungsvoraussetzungen im Sinne von Art. 5 WaG nicht für erfüllt, so dass die Rodungsbewilligung noch nicht in Aussicht gestellt werden könne. Die Umweltschutzfachstelle des Kantons St. Gallen, bestehend aus den Departementssekretären des Volkswirtschafts-, des Finanz- und des Baudepartements, hielt den UVB 1994 für vollständig, umfassend und richtig; sie beantragte mit Stellungnahme vom 14. November 1994, das Projekt mit einer Reihe von Auflagen als umweltverträglich zu genehmigen.

D.- Am 20. Dezember 1994 genehmigte der Regierungsrat das Ausführungsprojekt T8/A8 einschliesslich Projektänderungen mit einer Reihe von Auflagen und Ergänzungen als umweltverträglich (Beschluss Nr. 1849);

das Baudepartement wurde beauftragt, die für die Verwirklichung des Ausführungsprojekts erforderlichen fischerei-, naturschutz-, gewässerschutzrechtlichen und wasserbaulichen Bewilligungen einzuholen; bezüglich der nicht in Aussicht gestellten Rodungsbewilligung seien rechtzeitig die notwendigen Schritte einzuleiten, um die Bewilligung zu erhalten. Die Einsprachen von VCS und WWF, SBN und SANB wies der Regierungsrat gleichentags ab, soweit er auf sie eintrat (Entscheide Nr. 1850 und 1852). VCS und WWF wurde eine Entscheidgebühr von insgesamt Fr. 5'000.–, SBN und SANB von gesamthaft Fr. 1'000.– auferlegt.

E.- Gegen den Genehmigungsentscheid sowie die Einspracheentscheide vom 20. Dezember 1994 erhoben VCS, WWF und SBN am 30. Januar bzw. am 2. Februar 1995 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. a) Der SBN beantragt, die Verfügungen des Regierungsrates vom 20. Dezember 1994 (Nrn. 1849 und 1850) seien aufzuheben, soweit sie Eingriffe in das Flachmoor und den Wald Balmenrain betreffen. Der Kanton St. Gallen (als Baugesuchsteller) sei beim Bau der T8/A8 zu verpflichten, das Flachmoor Balmenrain ungeschmälert zu erhalten und zu diesem Zweck den Tunnel Balmenrain bis km 38,9 zu verlängern, unter Verschiebung der Achse nach Süden. Eventuell sei der Kanton St. Gallen (als Baugesuchsteller) zu verpflichten, die Strassenachse soweit nach Süden zu verlegen, dass der Wasserhaushalt des Flachmoors Balmenrain nicht verschlechtert und die Überdeckung des Döltschibachs möglichst kurz gehalten werde. Ergänzend sei der Kanton zu weiteren (in der Beschwerdeschrift näher ausgeführten) Auflagen zum Schutz des Flachmoors zu verpflichten. b) WWF und VCS beantragen, die Verfügungen des Regierungsrates vom 20. Dezember 1994 seien aufzuheben. Die Vorinstanz sei insbesondere anzuweisen, die Mängel im UVB zu korrigieren, den Anschluss Neuhaus zu redimensionieren, auf den Aatal-Viadukt zu verzichten, die flankierenden Massnahmen verbindlich mit dem Projekt der T8/A8 festzusetzen und den integralen Moorschutz sicherzustellen. Eventualiter beantragen sie, die Entscheidgebühr sei angemessen zu reduzieren.

F.- In seiner Vernehmlassung vertritt das Eidgenössische Departement des Innern (im folgenden: Departement) die Auffassung, die vom Regierungsrat genehmigte Linienführung gefährde die Erhaltung des Gebietswasserhaushaltes des Flachmoors Balmen-Flachrist; die im angefochtenen Entscheid verfügten

technischen Massnahmen genügten nicht. Die Rodungsbewilligung könne nach wie vor nicht in Aussicht gestellt werden: Zum einen sei nicht nachgewiesen, weshalb für die Materialablagerung im Aatal zwingend Waldboden zweckentfremdet werden müsse; zum anderen trage das Aatal-Viadukt dem Natur- und Heimatschutz nicht genügend Rechnung.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

6. a) Für das Strassenprojekt müssen 5,5 ha Wald gerodet werden, insbesondere in den Gebieten Erlen (ca. 1,7 ha), Balmenrain (ca. 1,1 ha), im Bereich des Nordportals des Uznabergtunnels (ca. 1,4 ha) sowie des Aatal-Viadukts (ca. 1 ha). Das für die Erteilung der Rodungsbewilligung zuständige BUWAL nahm insgesamt dreimal zum Vorhaben Stellung, zuletzt am 21. Oktober 1994. Es war der Auffassung, dem Natur- und Landschafts-

schutz werde auch nach den Projektänderungen 1994 nicht ausreichend Rechnung getragen; zudem sei die Standortgebundenheit für die Materialablagerungen am Südbord des Aabachtobels nicht nachgewiesen; die Rodungsbewilligung könne daher noch nicht in Aussicht gestellt werden. Der Regierungsrat kam dagegen in seinem Genehmigungsentscheid zum Ergebnis, die Rodungsvoraussetzungen gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG; SR 921.0) seien erfüllt und erteilte die Plangenehmigung. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung der Koordinationspflicht, weil dem BUWAL die Stellungnahmen der kantonalen Fachstellen nicht zugestellt worden seien (E. 6b) und die Umweltschutzfachstelle in ihrem Bericht vom 14. November 1994 die negative Stellungnahme des BUWAL verschwiegen habe (E. 6c). Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der Regierungsrat die Plangenehmigung erteilen durfte, obwohl das BUWAL die Rodungsbewilligung nicht in Aussicht gestellt hatte (E. 6d). b) Gemäss Art. 21 Abs. 1 der Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011; UVPV) stellt die zuständige Behörde dem BUWAL als Rodungsbewilligungsbehörde die für seine Stellungnahme "nötigen" Unterlagen zu. Für die Beteiligung des BUWAL als Umweltschutzfachstelle des Bundes gemäss Art. 12 Abs. 3 UVPV enthält die im vorliegenden Verfahren anwendbare Fassung der UVPV keine ausdrückliche Bestimmung (vgl. dagegen Art. 13a Abs. 1 UVPV in der Fassung vom 5. September 1995). Bei der Handhabung von Art. 21 Abs. 1 UVPV ist

einerseits zu berücksichtigen, dass eine bindende Stellungnahme nur möglich ist, wenn das BUWAL über die notwendigen Informationen verfügt, um beurteilen zu können, ob die Rodungsvoraussetzungen vorliegen und die geplante Anlage den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht; andererseits liegen zum Zeitpunkt der Stellungnahme gemäss Art. 21 UVPV noch nicht alle Unterlagen vor, die für die Fällung eines definitiven Entscheids nötig wären (BGE 116 Ib 260 E. 1d S. 264; vgl. auch PETER M. KELLER, Koordination zwischen Bund und Kantonen, URP 1991, S. 263 f.; STEFAN M. JAISSLE, Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung: Eine Darstellung der Waldgesetzgebung unter raumplanungsrechtlichen Aspekten, Zürich 1994, S. 275). Grundsätzlich ist es Aufgabe des BUWAL zu beurteilen, ob es über ausreichende Informationen verfügt; wenn nötig, muss es weitere Unterlagen anfordern. Im vorliegenden Fall stützte sich die Stellungnahme des BUWAL vom 21. Oktober 1994 auf den UVB vom Februar 1994 inklusive Planbeilagen, Ergänzungsberichten und Kurzbericht gemäss Störfallverordnung, das Dossier "Rodungsgesuch und Ersatzaufforstungen" vom März 1994, das Gutachten der Fachgemeinschaft Ökologie und Naturschutz vom 27. Oktober 1993 für die Umfahrung Wagen/Eschenbach im Bereich des Flachmoores Balmenrain, das Schreiben vom 7. Oktober 1994 des Geologiebüros Lienert & Haering AG zur Ersatzwasserbeschaffung für die Grundwasserfassung Rüeggenschlee der Wasserversorgung Eschenbach sowie die Information durch den stellvertretenden Kantonsingenieur anlässlich der Sitzung vom 11. Oktober 1994 in Bern. Das BUWAL teilte zwar mit, ihm seien die Stellungnahmen der kantonalen Fachstellen nicht zur Verfügung gestellt worden; dennoch gab es eine Stellungnahme ab. Daraus lässt sich schliessen, dass es die ihm vorliegenden Unterlagen für ausreichend erachtete, jedenfalls für eine vorläufige, negative Stellungnahme. Diese Einschätzung lässt keinen Ermessensmissbrauch erkennen, so dass insoweit kein Verstoss gegen die Koordinationspflicht vorliegt. c) Der SBN rügt, die Umweltschutzfachstelle habe in ihrem Bericht vom 14. November 1994 verschwiegen, dass das BUWAL die Erteilung der Rodungsbewilligung nicht in Aussicht gestellt habe. In der Tat erweckt der Bericht den Eindruck, das BUWAL habe sich noch nicht geäussert, obwohl dessen negative Stellungnahme zu diesem Zeitpunkt bereits vorlag. Dies stellt nicht nur einen formellen, sondern auch einen inhaltlichen Mangel des Berichts dar: Die Umweltschutzfachstelle muss

gemäss Art. 13 Abs. 3 UVPV beurteilen, ob die geplante Anlage den Vorschriften über den Schutz der Umwelt entspricht, zu denen insbesondere auch die Vorschriften über die Walderhaltung zählen (Art. 3 UVPV); die Stellungnahme der zuständigen Bundesbehörde gemäss Art. 21 UVPV ist eine wesentliche Beurteilungsgrundlage, mit der sich die Umweltschutzfachstelle des Kantons auseinandersetzen muss (Art. 14 Abs. 2 UVPV, H. RAUSCH, USG-Kommentar, Art. 9 N. 120). Dieser Mangel hat sich jedoch in den angefochtenen Verfügungen nicht ausgewirkt: Die negative Stellungnahme des BUWAL vom 21. Oktober 1994 war allen Verfahrensbeteiligten bekannt und lag insbesondere dem Regierungsrat als der für den Umweltverträglichkeitsentscheid zuständigen Behörde vor. Der Regierungsrat setzte sich mit den Einwendungen des BUWAL auseinander, kam aber zum Ergebnis, die Rodungsvoraussetzungen lägen vor, d.h. das Waldgesetz stünde dem Projekt nicht entgegen. d) Schliesslich fragt sich, ob der Regierungsrat die Plangenehmigung erteilen durfte, obwohl das BUWAL die Rodungsausnahmebewilligung nicht in Aussicht gestellt hatte. aa) Nach dem grundlegenden Entscheid des Bundesgerichts im Fall Chrüzlen (BGE 116 Ib 50 E.4 S. 56 ff.) muss die Rechtsanwendung materiell koordiniert, d.h. inhaltlich abgestimmt erfolgen, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen. Diese materielle Koordination wird erreicht, wenn dafür eine einzige erste Instanz zuständig ist. Sind zur Beurteilung einzelner der materiellen Koordination bedürftiger Rechtsfragen verschiedene erstinstanzliche Behörden zuständig, so müssen diese die Rechtsanwendung in einer Weise abstimmen, dass qualitativ ein gleichwertiges Koordinationsergebnis erzielt wird; die verschiedenen getrennt erlassenen Entscheide müssen sodann in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren angefochten werden können. Das kann etwa so geschehen, dass mehrere getrennt zu treffende Entscheide, in denen materielle Rechtsfragen mit engem Sachzusammenhang beurteilt werden, gleichzeitig eröffnet werden, am besten gesamthaft und zusammengefasst durch die erstinstanzliche Behörde, die für das Leitverfahren bzw. das massgebliche Verfahren nach Art. 5 Abs. 3 UVPV zuständig ist. Eine verfahrensrechtlich und zeitlich verbundene Eröffnung der Bewilligungen mit

anschliessendem einheitlichen Rechtsmittelverfahren ist indessen dann nicht möglich, wenn die zur Bewilligung eines Vorhabens zu beurteilenden Rechtsfragen mit engem Sachzusammenhang erstinstanzlich teils durch Bundesbehörden und teils durch kantonale Behörden zu beurteilen sind. Wie die Koordination in solchen Fällen im einzelnen erfolgen soll, hat das Bundesgericht im erwähnten Urteil nicht festgelegt. Es hat jedoch aufgezeigt, wie ein zeitlich gestaffeltes Vorgehen den Anforderungen an die materielle Koordination zu genügen vermöchte: Im erstinstanzlichen kantonalen Verfahren wären die Stellungnahmen der Bundesbehörden einzuholen, dann wäre das koordinierte kantonale Verfahren durchzuführen, und die Bundesbehörden würden erst nach Abschluss desselben entscheiden, wobei sie vorbehältlich neuer Erkenntnisse im Laufe des Verfahrens an ihre gegenüber der ersten kantonalen Instanz abgegebene Stellungnahme gebunden wären; möglicherweise könne das Zusammenwirken von Behörden des Bundes und der Kantone aber auch auf andere Weise sachgerecht sichergestellt werden (vgl. BGE 116 Ib 50 E. 4b S. 58 f., bestätigt in BGE 116 Ib 321 E. 4a S. 328 f., BGE 118 Ib 381 E. 4a S. 400). Diese bundesgerichtlichen Hinweise zur Koordination von Vorhaben, deren Bewilligung zugleich in die Kompetenz von Bundesbehörden und kantonalen Behörden fallen, setzen voraus, dass sich die zuständigen Behörden über die Bewilligungsfähigkeit des Vorhabens grundsätzlich einig sind; das zeitlich gestaffelte Vorgehen beruht auf der Prämisse, dass die Bundesbehörde im kantonalen Verfahren eine positive Stellungnahme abgibt, an die sie anschliessend - vorbehältlich neuer Erkenntnisse - gebunden ist. Der "Chrüzlen"-Rechtsprechung lässt sich jedoch nichts zur Frage entnehmen, wie vorzugehen ist, wenn Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundes- und kantonalen Behörden bestehen, d.h. die Bundesbehörde auf einer negativen Stellungnahme beharrt, während der Kanton das Vorhaben genehmigen will. bb) In mehreren Entscheiden hat sich das Bundesgericht mit der Frage befasst, unter welchen Voraussetzungen über ein Ro-

dungsgesuch, dem für die Erstellung einer im Wald geplanten Anlage vorrangige Bedeutung zukommt, vorweg entschieden werden kann. Dies wurde zugelassen, wenn von vornherein aufgrund eines zureichend abgeklärten Sachverhalts klar feststeht, dass die geltend gemachten Interessen das gesetzliche Walderhaltungsgebot nicht zu überwiegen vermögen (BGE 117 Ib 325 E. 2b S. 329, BGE 116 Ib 321 E. 4b S. 329 mit Hinweisen). So hob das Bundesgericht im unveröffentlichten Urteil vom

BGE 122 II 81 S. 89

4. November 1993 in Sachen Kanton Thurgau (E. 6b und 7a) einen Entscheid des Eidgenössischen Departements des Innern auf, der die Rodung für die Erstellung einer Reaktordeponie im Waldgebiet bei Amriswil ablehnte und zugleich eine Rodungsbewilligung zur Realisierung der Deponie an einem Alternativstandort in Aussicht stellte, obwohl noch zahlreiche tatsächliche und rechtliche Fragen offen waren und noch kein Umweltverträglichkeitsbericht vorlag. Unter diesen Umständen verstiess der vorweggenommene Rodungsentscheid sowohl gegen Umweltschutz- und Waldrecht als auch gegen die Koordinationspflicht.
Anders als im Fall Amriswil ist im vorliegenden Fall ein Umweltverträglichkeitsbericht erstellt worden, zu dem alle beteiligten Behörden Stellung nehmen konnten; die im Rahmen des kantonalen Plangenehmigungsverfahrens getroffenen Abklärungen ermöglichen grundsätzlich eine umfassende Interessenabwägung und mithin die koordinierte Anwendung der in Betracht fallenden materiellen Rechtsnormen. Bei dieser Sachlage wäre es an sich möglich, die Rodungsfrage vorweg zu entscheiden. Dies ist jedoch im vorliegenden Fall nicht geschehen; vielmehr hat der Regierungsrat trotz der negativen Stellungnahme der BUWAL die Plangenehmigung erteilt. Es stellt sich somit die Frage, ob die im UVP-Leitverfahren zuständige kantonale Behörde, die das Projekt aufgrund einer Abwägung aller Interessen für genehmigungsfähig hält, sich über eine negative Stellungnahme der Bundes-Rodungsbehörde gemäss Art. 21 UVPV hinwegsetzen darf. cc) Nach der oben (E. 6d/aa) zusammengefassten Rechtsprechung ist die Verfahrenskoordination grundsätzlich bereits im erstinstanzlichen Verfahren durchzuführen; damit soll sichergestellt werden, dass primär die für das Vorhaben zuständigen Fachbehörden die sich stellenden Sach- und Rechtsfragen entscheiden und die für die Projektgenehmigung erforderliche umfassende Interessenabwägung vornehmen; bei Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen zuständigen (kantonalen) Fachbehörden ist es Aufgabe der politischen Behörden, eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen. Eine Verlagerung des erstinstanzlichen Entscheids auf die Ebene der Justiz widerspräche deren Funktion, Verwaltungsentscheide nach rechtlichen Kriterien zu überprüfen; zudem fehlt den Gerichten regelmässig das notwendige Spezial-Fachwissen. Im vorliegenden Fall gibt es jedoch unterhalb der Ebene des Bundesgerichts keine gemeinsame Instanz, in der Differenzen zwischen den kantonalen Bewilligungsbehörden und der für die Rodung zuständigen Bundesbehörde

BGE 122 II 81 S. 90

bereinigt werden könnten. Eine mögliche Lösung des aufgezeigten Koordinationsproblems bestünde darin, die Rodungskompetenz projektbezogen - statt wie bisher flächenabhängig - zwischen Bund und Kanton aufzuteilen; diese Lösung wurde von der Mehrheit des Leitungsausschusses der interdepartementalen Arbeitsgruppe "Koordination der Entscheidverfahren" empfohlen (Verwaltungskontrolle des Bundesrates, Koordination der Entscheidverfahren, Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren für die Bewilligung von Bauten und Anlagen, Bericht des Leitungsausschusses an den Bundesrat vom 13. Dezember 1994, Empfehlung 4 Ziff. 34 S. 18 f.; vgl. auch den Gesamtbericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe zuhanden des Leitungsausschusses vom 27. September 1994, S. 258 ff.). Diese Empfehlung wurde vom Bundesrat in seiner Sitzung vom 13. September 1995 übernommen. De lege lata ist jedoch vom Nebeneinander des kantonalen Plangeneh-

migungsverfahrens und des (ab 5'000 m2 Rodungsfläche) in die Zuständigkeit der Bundesverwaltung fallenden Rodungsverfahrens auszugehen. Es fragt sich daher, wie in einem solchen Fall vorgegangen werden muss, um eine koordinierte Rechtsanwendung zu gewährleisten und gleichzeitig die gesetzlich vorgegebene Kompetenzordnung zwischen Bundes- und Kantonsbehörden zu respektieren. Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, enthält das Waldgesetz eine gesetzliche Lösung dieser Frage. dd) Sowohl im Plangenehmigungsverfahren als auch im Rodungsverfahren ist eine umfassende Interessenabwägung erforderlich: Art. 5 WaG verlangt eine gesamthafte Beurteilung aller auf dem Spiele stehenden Interessen; die für die Ausnahmebewilligung zuständige Behörde muss das Projekt als Ganzes beurteilen und darf für die Interessenabwägung massgebende Einzelfragen nicht separaten Verfahren vorbehalten (vgl. BGE 120 Ib 400 E. 2c S. 402 und E. 5 S. 409 f., 119 Ib 397 E. 6a S. 405 f., je mit Hinweisen); gleiches gilt für die im Leitverfahren der UVP zuständige Behörde, die nicht nur das ihr Verfahren betreffende Spezialgesetz, sondern sämtliche bundesrechtlichen Bestimmungen zum Schutz von Natur und Umwelt berücksichtigen muss (vgl. Art. 3 UVPV). Diese umfassende Interessenabwägung hat das Bundesgericht im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu überprüfen, ob nun die Plangenehmigung oder der Rodungsentscheid Anfechtungsgegenstand ist. Der Entscheid des Bundesgerichts präjudiziert damit den Entscheid auch im anderen Verfahren, der formal nicht Prozessgegenstand ist: Hat das Bundesgericht die

Grundsatzfragen einmal - im einen oder anderen Sinne - entschieden, kann praktisch ausgeschlossen werden, dass es im zweiten Verfahren zum entgegengesetzten Ergebnis gelangt. Dennoch ist es für den Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens nicht ohne Bedeutung, ob zuerst der positive Entscheid der kantonalen Behörde oder der negative Entscheid der Bundesbehörde zu überprüfen ist: Wie oben (E. 1c) ausgeführt wurde, auferlegt sich das Gericht eine gewisse Zurückhaltung, wenn sich technische Probleme stellen und die zuständige Fachbehörde (bzw. der Regierungsrat gestützt auf die Berichte der ihm beigegebenen Fachinstanzen) entschieden hat, wenn örtliche Verhältnisse zu würdigen sind oder wenn andere Fragen im Grenzbereich zwischen Recht und Ermessen aufgeworfen werden. Diese Zurückhaltung kann gerade in Fällen wie dem vorliegenden, wo die komplexen Auswirkungen eines technischen Werkes (Strassenbau) auf die Umwelt beurteilt werden müssen, von entscheidender Bedeutung sein. Es kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass das Bundesgericht, selbst wenn es die Beschwerden gegen den Plangenehmigungsentscheid für unbegründet hielte, einen negativen Rodungsentscheid des BUWAL gleichwohl geschützt hätte, wäre dieser zuerst angefochten worden. ee) Nach Art. 12 WaG bedarf die Zuweisung von Wald zu einer Nutzungszone einer Rodungsbewilligung. Der Regierungsrat entschied im Plangenehmigungsverfahren nach kantonalem Strassengesetz, was dem Erlass eines Nutzungsplans im Sinne von Art. 14 ff. RPG gleichkommt. Diese Planfestsetzung, die 5,5 ha Wald betrifft und nicht rein forstlichen Zwecken dient, fällt unter Art. 12 WaG (vgl. unveröffentlichten Entscheid in Sachen Burgergemeinde Zermatt vom 27. Oktober 1995, E. 2c). aaa) Diese Bestimmung würde ihrem Wortlaut nach an sich voraussetzen, dass die Rodungsbewilligung vor dem Entscheid über die Nutzungsplanung eingeholt wird (vgl. unveröffentlichten Entscheid in Sachen T.-S. vom 13. Januar 1995, E. 8d; VERA SONANINI, Das neue Waldgesetz und die Raumplanung, Zeitschrift für Baurecht 1992, S. 87); es wird aber überwiegend für ausreichend gehalten, wenn der für die Planung verantwortlichen Behörde vor ihrem Entscheid eine verbindliche positive Stellungnahme der Rodungsbewilligungsbehörde vorliegt (unveröffentlichter Bundesgerichtsentscheid in Sachen CFF vom 9. Dezember 1994, E. 3b/bb; PETER M. KELLER, Rechtliche Aspekte der neuen Waldgesetzgebung, AJP 1993 S. 148;

JAISSLE, a.a.O., S. 239 und 292). Im vorliegenden Fall hat jedoch das BUWAL die Rodungsausnahmebewilligung weder erteilt noch in Aussicht gestellt. In einem solchen Fall darf, wie das Bundesgericht im unveröffentlichten Entscheid in Sachen T.-S. vom 13. Januar 1995, E. 8d entschieden hat, die Plangenehmigung nicht erteilt werden; vielmehr muss die Planungsbehörde, will sie an ihrem Vorhaben festhalten, die Rodungsbewilligungsbehörde auffordern, eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen und versuchen, auf dem Rechtsmittelweg die Bewilligung für die Rodung zu erwirken (KELLER, a.a.O. S. 148; JAISSLE, a.a.O. S. 292); eine Genehmigung unter Vorbehalt einer später zu erteilenden Rodungsbewilligung ist nicht mehr zulässig (HANS-PETER JENNY, Vor lauter Bäumen den Wald doch noch sehen: Ein Wegweiser durch die neue Waldgesetzgebung, Schriftenreihe Umwelt des BUWAL, Bern 1993, S. 47 zu Art. 12 WaG). bbb) Für diese Auslegung spricht auch die Entstehungsgeschichte von Art. 12 WaG: Art. 12 des bundesrätlichen Entwurfs des Waldgesetzes (E-WaG; BBl 1988 III 227) trug die Überschrift "Einbezug von Wald in Richtpläne und Nutzungspläne" und lautete:

1. Besteht nach umfassender Abwägung ein grosses öffentliches Interesse daran, Wald künftig in eine Nutzungszone nach den Artikeln 14-18 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) einzubeziehen, so weisen die Kantone dies in ihren Richtplänen aus.

2. Die Zuweisung solcher Gebiete zu einer Nutzungszone bedarf einer Rodungsbewilligung. In der Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 1988 (BBl I988 III 196) wurde dazu ausgeführt, es gebe immer wieder öffentliche und private Vorhaben, die auf einen Standort im Wald angewiesen seien, und es sei sinnvoll, diese möglichst frühzeitig anzuzeigen. Hierfür seien die kantonalen Richtpläne ein geeignetes Instrument, ohne die im Rodungsverfahren durchzuführende Interessenabwägung im Einzelfall vorwegzunehmen. Konkretisiere sich das Vorhaben, so dass es aus dem Richtplan in den Nutzungsplan umzusetzen sei, so sei der Zeitpunkt gekommen, zu der beabsichtigten anderweitigen Nutzung im Rodungsverfahren die endgültige Abwägung der entgegenstehenden Interessen vorzunehmen und die Rodung zu bewilligen oder zu verweigern. Im Parlament wurde vor allem die in Art. 12 Abs. 1 E-WaG vorgesehene Ausweisung von Wald als künftige Nutzungszone in Richtplänen diskutiert (vgl. Amtl.Bull. NR 1991 301 ff. und 1519 ff. und Amtl.Bull. SR 1991,

548 f.). Die Gegner dieser Bestimmung befürchteten, die Richtplanung könne, obwohl es sich um eine Planung mit sehr grobem Raster handle, die spätere Rodungsbewilligung präjudizieren, so dass der Waldschutz über die Raumplanung aus den Angeln gehoben werde. Die Befürworter des Bundesratsentwurfs hielten diese Befürchtungen unter Hinweis auf Art. 12 Abs. 2 E-WaG (dem heutigen Art. 12 WaG) für unbegründet: Die Rodungsbewilligung müsse vorliegen, bevor Wald in eine Bau- oder andere Zone eingezont werden könne (NR Rüttimann, Amtl.Bull. NR 1991 S. 302, NR Houmard, Amtl.Bull. NR 1991 304); dies sei ein taugliches Mittel, um die im Rodungsbewilligungsverfahren vorzunehmende Interessenabwägung sicherzustellen (NR Tschuppert, Amtl.Bull. NR 1991, 303); letzten Endes entscheide die Waldbehörde, ob gerodet werden dürfe oder nicht, auch wenn sie sich im Richtplanentscheid nicht habe durchsetzen können (BR Cotti, Amtl.Bull. NR 1991, 304 und Amtl.Bull. SR 1991, 549). Schliesslich wurde Art. 12 Abs. 1 gestrichen und nur der in beiden Räten unumstrittene Abs. 2 beibehalten (vgl. Amtl.Bull. SR 1991 S. 804 f. und Amtl.Bull NR 1991 S. 1790 f.). Sinn und Zweck von Art. 12 WaG (Absatz 2 des bundesrätlichen Entwurfs) ist es somit sicherzustellen, dass beim Einbezug von Wald in eine Nutzungszone die notwendige Koordination von Raumplanung und Rodungsverfahren nicht zulasten des Waldschutzes geht: Die Rodungsbewilligung darf nur aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung erteilt werden, die nicht durch ein vorangegangenes Raumplanungsverfahren präjudiziert werden soll (so auch KELLER, URP 1991, S. 272 f.; JAISSLE, a.a.O. S. 293; SONANINI, a.a.O., S. 87). In diesem Sinne räumt Art. 12 WaG der für das Rodungsverfahren zuständigen Behörde einen verfahrensrechtlichen Vorrang vor den Raumplanungsbehörden ein. Mit dieser Zwecksetzung wäre es nicht vereinbar, wenn sich die für die Nutzungsplanung zuständige kantonale Behörde über eine negative Stellungnahme der für die

Rodungsbewilligung zuständigen Bundesbehörde hinwegsetzen und vorab über die Plangenehmigung entscheiden könnte, mit der Folge, dass dieser Entscheid (bzw. ein hierzu ergangener Rechtsmittelentscheid) sich doch präjudiziell auf das Rodungsverfahren auswirken würde. ccc) Für diese Auslegung spricht schliesslich auch die vom Gesetzgeber getroffene Lösung für Bauvorhaben im Wald, die ohne Zonenplanänderung im Wege einer Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG genehmigt werden sollen.

BGE 122 II 81 S. 94

Art. 11 Abs. 2 WaG bestimmt, dass die Ausnahmebewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzone nur im Einvernehmen mit der nach Artikel 6 WaG zuständigen Behörde erteilt werden darf. Die für Ausnahmebewilligungen nach Art. 24 RPG zuständige kantonale Behörde darf daher die Bewilligung nur erteilen, wenn eine positive Stellungnahme der Rodungsbehörde vorliegt (SONANINI, a.a.O., S. 87); andernfalls muss sie die Bewilligung versagen, selbst wenn sie das Vorhaben für bewilligungsfähig hält. Auch in diesem Fall darf sich die kantonale Behörde nicht über eine negative Stellungnahme der (Bundes)Forstbehörde hinwegsetzen. ddd) Auf den ersten Blick scheint dieses Ergebnis in einem gewissen Widerspruch zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu stehen: Art. 21 Abs. 1 UVPV verlangt seinem Wortlaut nach nur, dass eine (nicht notwendigerweise positive) Stellungnahme der übrigen Bewilligungsbehörden vorliegt; nach Art. 21 Abs. 2 UVPV entscheiden die Behörden, die für Bewilligungen nach Abs. 1 zuständig sind, grundsätzlich erst nach Abschluss der Prüfung im Leitverfahren. Art. 21 Abs. 2 UVPV geht jedoch von der Erteilung und nicht der Versagung der Bewilligungen aus und setzt damit stillschweigend eine positive Stellungnahme voraus; er trifft keine Aussage, wie im Fall einer negativen Stellungnahme der Rodungsbehörde vorzugehen ist. Dieser Konflikt ist vielmehr Thema von Art. 12 WaG, welcher der Rodungsbehörde den Vorrang einräumt. Dabei handelt es sich lediglich um einen verfahrensrechtlichen Vorrang: Materiellrechtlich ist das Gut "Wald" nicht höher einzustufen als andere ebenso wichtige Güter, wie z.B. Gewässer; wie bereits oben (vgl. E. 6d/dd) dargelegt wurde, ist sowohl im Rodungs- wie auch im Plangenehmigungsentscheid eine gesamthafte Beurteilung aller auf dem Spiele stehenden Interessen vorzunehmen. Dieser Lösung lässt sich auch nicht entgegenhalten, sie mache das Rodungsverfahren entgegen Art. 5 UVPV zum Leitverfahren: Sie verlangt nicht generell eine Vorwegnahme der Rodungsbewilligung, sondern bezieht sich nur auf den Fall, in dem die im Leitverfahren zuständige Behörde nach Durchführung des UVP-Verfahrens und nach Anhörung aller Bewilligungsbehörden gemäss Art. 21 UVPV zum Ergebnis kommt, sie wolle das Vorhaben trotz der negativen Stellungnahme der Rodungsbehörde als umweltverträglich genehmigen. Nur in diesem Fall ist sie gemäss Art. 12 WaG verpflichtet, vorab eine Rodungsbewilligung auf dem Rechtsmittelweg zu erstreiten. Da die gebotene formelle Koordination bereits im UVP-Verfahren erfolgt ist, kann die für die Rodungsverfügung zuständige Behörde sofort

BGE 122 II 81 S. 95

entscheiden, ohne nochmals ein UVP-Verfahren durchführen zu müssen. e) Nach dem Gesagten muss die angefochtene Verfügung ohne nähere Prüfung ihrer materiellen Rechtmässigkeit wegen Verstosses gegen die sich aus Art. 12 WaG ergebenden Koordinationsgrundsätze aufgehoben werden.