Urteilskopf

130 II 313

30. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. Munizipalgemeinde Lalden und WWF Schweiz gegen Staatsrat des Kantons Wallis, Gemeinde Baltschieder, Gemeinde Visp und Kantonsgericht Wallis (Verwaltungsgerichts- beschwerde und staatsrechtliche Beschwerde) 1A.171/2003 / 1A.197/2003 / 1P.489/2003 vom 8. Juni 2004

Regeste (de):
Beseitigung von Ufervegetation (Art. 22 Abs. 2 NHG).

Ausnahmebewilligungen für die Beseitigung von Ufervegetation sind nach Art. 22 Abs. 2 NHG (in der Fassung vom 24. Januar 1991) nur noch für Eingriffe zulässig, die nach Wasserbau- und Gewässerschutzrecht erlaubt, d.h. zugelassen sind. Es genügt nicht, wenn das Vorhaben (hier: Strassenbau) lediglich dem Wasserbau- und Gewässerschutzrecht nicht widerspricht (E. 3.1-3.5).

Offen gelassen, ob Ufervegetation für andere im öffentlichen Interesse liegende Projekte gerodet werden darf, wenn hierfür auch das Gewässer selbst in Anspruch genommen werden dürfte (E. 3.6).

Regeste (fr):
Suppression de la végétation des rives (art. 22 al. 2 LPN).

Les autorisations exceptionnelles pour la suppression de la végétation des rives au sens de l'art. 22 al. 2 LPN (dans sa teneur du 24 janvier 1991) ne sont admises que pour des atteintes pouvant être autorisées selon le droit sur l'aménagement des cours d'eaux et la protection des eaux. Il ne suffit pas que le projet (en l'occurrence, la construction d'une route) ne soit simplement pas incompatible avec cette législation (consid. 3.1-3.5).

Question laissée indécise de savoir si la végétation des rives peut être défrichée en vue de la réalisation d'autres projets d'intérêt public, pour les besoins desquels les eaux pourraient être utilisées (consid. 3.6).

Regesto (it):
Rimozione di vegetazione ripuale (art. 22 cpv. 2 LPN).

Permessi straordinari per la rimozione di vegetazione ripuale ai sensi dell'art. 22 cpv. 2 LPN (nel tenore del 24 gennaio 1991) possono essere concessi solo per interventi previsti dal diritto sulla sistemazione dei corsi d'acqua e sulla protezione delle acque. Non è sufficiente che il progetto (in concreto: la costruzione di una strada) non sia semplicemente in contrasto con tale legislazione (consid. 3.1-3.5).

È stata lasciata indecisa la questione di sapere se la vegetazione ripuale può essere dissodata per altri progetti d'interesse pubblico che esigono anche l'utilizzazione delle acque (consid. 3.6).

Sachverhalt ab Seite 314

Der Staatsrat des Kantons Wallis genehmigte in einem koordinierten Entscheid vom 18. Dezember 2002 das Projekt einer provisorischen Entlastungsstrasse als Nordumfahrung von Visp und wies die gegen das Projekt erhobenen Einsprachen überwiegend ab. Gleichzeitig erteilte er die Bewilligung für die Rodung von 4'232 m2 Wald und von 799 m2 Ufervegetation sowie eine Bewilligung für technische Eingriffe in ein Fischgewässer und eine Ausnahmebewilligung für die Überdeckung des Laldnerkanals. Das Projekt soll provisorisch, bis zur Inbetriebnahme der Nationalstrasse A9, Südumfahrung Visp, die Kantonsstrasse zwischen Visp und Brig entlasten. Dort staut sich der Feierabendverkehr regelmässig und in erheblichem Ausmass. Bei Überlastung soll der nach Westen strebende Leichtverkehr (bis 3.5 t) die Kantonsstrasse über die "blaue Brücke" bei Brigerbad oder über die Laldnerbrücke bei Eyholz verlassen und auf die Nordseite des Rotten ausweichen können. Gegen den Entscheid des Staatsrates erhoben unter anderen die Munizipal- und Bürgergemeinde Lalden sowie der WWF Schweiz Beschwerde an das Kantonsgericht. Dieses wies die Beschwerden mit separaten Urteilen je vom 17. Juli 2003 ab. Gegen diese Urteile erhoben die Munizipalgemeinde Lalden am 22. August 2003 Verwaltungsgerichtsbeschwerde und

staatsrecht liche Beschwerde und der WWF Schweiz am 12. September 2003 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3.

3.1 Östlich der Baltschiederbrücke soll die Strasse auf einer Strecke von ungefähr 800 m, bis zur Querung des Laldnerkanals, durch eine flussseitige Aufschüttung des Dammes entlang dem Rotten verbreitert werden. Dies bedingt gemäss den Projektunterlagen die Rodung von am Flussufer stockenden 1'846 m2 Wald und 658 m2 Ufervegetation. Die Vegetation ist gemäss dem für das Projekt erarbeiteten Umweltverträglichkeitsbericht vom 24. September 2002 (im Folgenden: UVB) als sehr wertvoll zu taxieren. Es handelt sich hauptsächlich um einen seit der letzten Rottenkorrektion entstandenen Purpurweidengürtel, eine im Oberwallis seltene flussbegleitende Laubwaldgesellschaft. Dieser Abschnitt ist gemäss dem UVB auch faunistisch sehr wertvoll, da er als trockener und heisser Standort stark gefährdeten Tierarten Lebens-, namentlich auch Vermehrungsraum, bietet. Soweit die Rodungsflächen als Wald bezeichnet werden, handelt es sich meist um Schwarzpappel, Birke, Esche, Grau-Erle und verschiedene Weiden.

3.2 Während die Beschwerdeführer in erster Linie bestreiten, dass die Voraussetzungen für eine Rodung von Wald erfüllt sind, bezweifelt das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) in seiner Vernehmlassung auch, dass die Voraussetzungen für die Rodung bzw. Entfernung der Ufervegetation gegeben seien. Die kantonalen Instanzen haben mit den Verfassern des UVB offenbar angenommen, dass die vom Projekt betroffene Vegetation am Rottenufer entweder als Wald oder als Ufervegetation im Sinne von Art. 21 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) zu qualifizieren sei. Indessen gilt Wald, der die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt, gleichzeitig auch als Ufervegetation im Sinne von Art. 21 NHG. Das hat zur Folge, dass für seine Entfernung sowohl eine Rodungsbewilligung nach Waldgesetz als auch eine naturschutzrechtliche Bewilligung nach Art. 22 Abs. 2 NHG erforderlich sind, und dass - wenn die Rodungsbewilligung erteilt werden kann - Massnahmen gemäss Art. 18 Abs. 1ter NHG zu treffen sind

(BGE 115 Ib 224 E. 5c/ca S. 228).

BGE 130 II 313 S. 316

Die als Wald bezeichnete Bestockung entlang dem Rottenufer besteht aus Bäumen, wie sie häufig entlang Gewässern anzutreffen sind. Dies gilt namentlich für die Grau-Erlen und Weiden. Dieser Umstand sowie die Entstehung und die Lebensbedingungen dieser nach der letzten Rottenkorrektion entstandenen Bestockung legen die Vermutung nahe, dass auch der Wald als Ufervegetation im Sinne von Art. 21 NHG anzusehen ist. Wie es sich damit verhält, kann indessen offen bleiben, da neben der Rodung von Wald so oder so auch klarerweise als Ufervegetation zu klassierende Vegetation entfernt werden soll.

3.3 Bis Oktober 1991 hatte Art. 22 Abs. 2 NHG folgenden Wortlaut (AS 1966 S. 1637): "Sie (die zuständige kantonale Behörde) kann die Beseitigung der Ufervegetation bewilligen, wenn es das öffentliche Interesse erfordert. (...)" Diese Bestimmung wurde durch Art. 75 Ziff. 2 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20; AS 1992 S. 1860, 1883) neu wie folgt gefasst: "Sie kann die Beseitigung der Ufervegetation in den durch die Wasserbaupolizei- oder Gewässerschutzgesetzgebung erlaubten Fällen für standortgebundene Vorhaben bewilligen."

3.3.1 Nach dem Wortlaut ist die Beseitigung von Ufervegetation damit nur noch bewilligungsfähig, wenn sie für ein Vorhaben erfolgt, welches entweder durch das Bundesgesetz vom 22. Juni 1877 über die Wasserbaupolizei (WBPG; SR 721.10), das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (WBG; SR 721.100) und das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG; SR 721.80) oder durch das Gewässerschutzgesetz erlaubt und zudem standortgebunden ist. Während die Standortgebundenheit nach den im Raumplanungsrecht und Waldrecht entwickelten Kriterien beurteilt werden kann, was hier hinsichtlich der Auslegung weiter keine Fragen aufwirft, ist näher zu prüfen, was mit "durch die Wasserbaupolizei- oder Gewässerschutzgesetzgebung erlaubten Fällen" gemeint ist. Der Ausdruck "erlaubt" ist nach dem Wortlaut so zu verstehen, dass es sich um in diesen Erlassen vorgesehene bzw. zugelassene Eingriffe handeln muss. Nicht ganz ausgeschlossen erscheint indessen auch, ihn so aufzufassen, dass es sich um Projekte handeln muss, die der erwähnten Gesetzgebung nicht widersprechen bzw. davon nicht ausdrücklich untersagt sind.

BGE 130 II 313 S. 317

Die Materialien erhellen die Frage kaum. In der Botschaft des Bundesrates vom 29. April 1987 (BBl 1987 II 1061 ff.) wird zur Anpassung des NHG auf die häufigen Zerstörungen von Ufervegetation hingewiesen und festgehalten, dass dieser Zustand verbessert werden solle. In der deutsch- und italienischsprachigen Botschaft bezieht sich dieser Hinweis auf den gleichzeitig revidierten Art. 21 Abs. 2 NHG; zur hier interessierenden Bestimmung wird nichts ausgeführt (a.a.O., S. 1167; italienisch: FF 1987 II 972). In der französischsprachigen Botschaft finden sich inhaltlich die gleichen Erläuterungen; sie beziehen sich dort indessen generell auf das NHG, ohne Bezug auf bestimmte Artikel bzw. Teile davon (FF 1987 II 1190). Das rechtfertigt den Schluss, dass die Teilrevision ganz generell den Schutz der Ufervegetation verstärken sollte. Die Räte stimmten der Änderung diskussionslos zu (AB 1988 S 664-666, AB 1989 N 1088-1090). Im Schrifttum war zur Revisionsvorlage ausgeführt worden, es sei vorgesehen, den relativ offenen Begriff des öffentlichen Interesses durch eine engere und präzisere Umschreibung zu ersetzen (HANS-PETER JENNI, Rechtsfragen zum Schutzobjekt Biotope und insbesondere Ufervegetation gemäss NHG und angrenzenden Gesetzen, Schriftenreihe Umwelt Nr. 126, BUWAL [Hrsg.], Bern 1990, S. 17).

3.3.2 In der französischen Fassung lautet Art. 22 Abs. 2 NHG wie folgt: "Elle peut autoriser la suppression de la végétation existant sur des rives dans le cas de projets qui ne peuvent être réalisés ailleurs et qui ne contreviennent pas à la législation en matière de police des eaux et de protection des eaux." Dieser Wortlaut spricht bei erster Betrachtung für die zweite der zuvor erwähnten Auslegungsvarianten. Indessen entspricht er nicht dem im bundesrätlichen Gesetzesentwurf (FF 1987 II 1228) enthaltenen Text, der wie folgt lautete: "Elle peut autoriser la suppression de la végétation existant sur des rives dans les cas admis par les législations sur la police ou la protection des eaux pour les projets imposés par leur destination." Diese Fassung, die für die striktere Auslegung des deutschen Textes spricht, wurde wie erwähnt vom Parlament kommentarlos genehmigt. Die nachträglich vorgenommenen Änderungen erfolgten offenbar aus sprachlichen Gründen und erst, nachdem die Redaktionskommission den Text verabschiedet hatte (vgl. die Erklärung von Nationalrat Rebeaud, Berichterstatter, vor der

Schlussabstimmung über die Vorlage, AB 1991 N 192). Der französische Gesetzestext gibt nach dem Gesagten den vom Parlament genehmigten Sinn nur unzureichend wieder. Dies bestätigt der italienische Gesetzestext: Er entspricht der ursprünglichen französischsprachigen Fassung der Botschaft: "Essa può autorizzare, per progetti che non possono essere realizzati altrove, la rimozione della vegetazione ripuale nei casi ammessi dalla legislazione sulla polizia delle opere idrauliche o da quella sulla protezione delle acque."

3.4 In der Lehre (HANS-PETER JENNI, Kommentar NHG, Zürich 1997, N. 13 zu Art. 22 NHG; HERIBERT RAUSCH/ARNOLD MARTI/ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht: Ein Lehrbuch, Zürich 2004, S. 203 Rz. 6) wie auch vom BUWAL wird die Auffassung vertreten, Art. 22 Abs. 2 NHG lasse nur noch Ausnahmebewilligungen für Eingriffe zu, die nach Wasserbau- und Gewässerschutzrecht zugelassen bzw. vorgesehen seien. Auch das Waadtländer Verwaltungsgericht vertritt grundsätzlich diese Auffassung (vgl. Entscheid vom 14. Februar 2000, RDAF 2000 I S. 234, E. 5b S. 241 ff., allerdings mit einer unten, in E. 3.6 behandelten Einschränkung). URSULA BRUNNER (Bauen im Uferbereich - schützen die Schutznormen?, URP 1996 S. 744 ff., insbes. S. 757 f.) versteht die Bestimmung dahingehend, dass eine Ausnahmebewilligung für ausschliesslich landseitig an Seen geplante Bauvorhaben nicht mehr möglich sei. Für diese Auslegung spricht nicht nur der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte, sondern auch der Gesetzeszweck: Es ist nicht einzusehen, welchen Sinn es haben sollte, in einer auf die Verstärkung des Schutzes der Ufervegetation gerichteten Revision auf die Voraussetzung des öffentlichen Interesses zu verzichten, wenn nicht an deren Stelle eine Regelung tritt, welche den erwünschten Schutz mindestens ebenso gut gewährleistet wie die bisherige. Die Auslegung, nach welcher ein Vorhaben von der Wasserbaupolizei- und der Gewässerschutzgesetzgebung nicht geradezu verboten sein darf, würde diesen Schutz auch in Verbindung mit dem Kriterium der Standortgebundenheit nicht sicherstellen. Dies kann nicht die Absicht der Revision gewesen sein. Durch die Beschränkung auf Eingriffe, die durch die fraglichen Gesetze ausdrücklich zugelassen werden, wird demgegenüber die Zahl der möglichen Eingriffe wie auch der Entscheidungsspielraum der zuständigen Behörde begrenzt, die neben den Minimalbestimmungen von Art. 18 und 21 NHG auch die - u.U. strengeren - Voraussetzungen nach den anwendbaren

Spezialgesetzen berücksichtigen muss (JENNI, Rechtsfragen zum Schutzobjekt Biotope, a.a.O., S. 28 f.).

3.5 Bei den von der Wasserbaupolizei- und der Gewässerschutzgesetzgebung ausdrücklich vorgesehenen Fällen

handelt es sich um Massnahmen des Hochwasserschutzes, wo es um den Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten geht (vgl. die Art. 1, 3 und 4 WBG), sowie um Massnahmen im Zusammenhang mit der Nutzung der Wasserkraft (vgl. insbesondere Art. 2 ff. WRG und Art. 29 ff. GSchG). Das Gewässerschutzgesetz erlaubt unter näher geregelten Voraussetzungen die Entnahme von Wasser über den Gemeingebrauch hinaus (Art. 29 ff.), die Verbauung und Korrektion von Fliessgewässern (Art. 37), das ausnahmsweise Überdecken und Eindolen von Fliessgewässern (Art. 38), ausnahmsweise die Schüttung von Feststoffen in Seen (Art. 39), die Spülung und Entleerung von Stauräumen (Art. 40), die Entnahme und Einleitung von Wasser oder Abwasser (Art. 42) sowie die Ausbeutung von Kies, Sand und anderem Material (Art. 44). Im vorliegenden Fall wird der Uferbereich eines Fliessgewässers für den Bau einer Strasse beansprucht. Dies fällt klarerweise nicht unter die durch die Wasserbaupolizei- oder Gewässerschutzgesetzgebung erlaubten Fälle.

3.6 Das Waadtländer Verwaltungsgericht vertritt allerdings in einem Entscheid vom 14. Februar 2000 (RDAF 2000 I S. 234, E. 5b S. 241 ff.) die Auffassung, dass die Ufervegetation nicht stärker geschützt sein könne als das Gewässer selbst: Dürfe ein Vorhaben beispielsweise durch Aufschüttung eines Sees realisiert werden, so müsse es auch zulässig sein, stattdessen Ufervegetation zu beseitigen. Dies setze voraus, dass die Voraussetzungen von Art 39 Abs. 2 lit. a GSchG erfüllt seien, d.h. es müsse sich um eine standortgebundene Baute in einem überbauten Gebiet handeln, die vom überwiegenden öffentlichen Interesse gefordert werde; zudem dürfe sich der angestrebte Zweck nicht anders erreichen lassen. Unter diesen - sehr restriktiven - Voraussetzungen könnten auch andere im öffentlichen Interesse liegende Projekte, wie z.B. Uferwege, ausnahmsweise bewilligt werden, wenn sie zwar keinen Eingriff in ein Gewässer bewirken, aber Ufervegetation in Anspruch nehmen. Überträgt man diese Argumentation auf den vorliegenden Fall, in dem es um das Ufer eines Flusses und nicht eines Sees geht, könnte die Rodung der Ufervegetation für den Strassenbau bewilligt

werden, wenn hierfür auch das Fliessgewässer (hier: der Rotten) selbst in Anspruch genommen werden könnte, beispielsweise durch dessen Verbauung und Korrektur (Art. 37 GSchG) oder dessen Überdeckung und Eindolung (Art. 38 GSchG). Im vorliegenden Fall kann jedoch offen bleiben, ob der Argumentation des Waadtländer Verwaltungsgerichts grundsätzlich zu folgen ist und wenn ja, welche Norm im vorliegenden Fall heranzuziehen wäre, da weder die Voraussetzungen für eine Schüttung (Art. 39 GSchG) noch für Eingriffe in ein Fliessgewässer gemäss Art. 37 f. GSchG vorliegen: Eine Schüttung kann nur in einem überbauten Gebiet bewilligt werden (Art. 39 Abs. 2 lit. a GSchG), d.h. in Fällen, in denen das Vorhaben nicht auch landseitig realisiert werden könnte (Botschaft zum Gewässerschutzgesetz, BBl 1987 II 1144 f. zu Art. 39). Das Gebiet zwischen dem Lonza-Areal und der Baltschiederbrücke nördlich des Rotten ist jedoch nicht überbaut. Art. 38 Abs. 2 lit. b GSchG lässt die Überdeckung eines Fliessgewässers für Verkehrsübergänge zu, d.h. um die Überquerung eines Gewässers durch Verkehrsanlagen zu ermöglichen. Dagegen wäre es nicht zulässig, ein Gewässer neu einzudolen oder zu überdecken, um darüber eine Strasse zu errichten. Auch die Voraussetzungen von Art. 37 Abs. 1 GSchG liegen offensichtlich nicht vor.

3.7 Nach dem Gesagten kann keine Ausnahmebewilligung für die Beseitigung von Ufervegetation nach Art. 22 Abs. 2 NHG für das angefochtene Strassenbauprojekt erteilt werden.