Urteilskopf

133 II 220

20. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. A.X. und Mitb. gegen Stadtrat Sursee sowie Verwaltungsgericht des Kantons Luzern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde) 1A.235/2006 vom 2. Juli 2007

Regeste (de):
Art. 29, 78 BV, Art. 18, 18b NHG, Art. 2 WaG, §§ 12, 18, 23, 24 NLG/LU; Heckenschutz.

Abgrenzung zwischen Bundesrecht und selbstständigem kantonalem Recht im Bereich des Biotopschutzes: Biotope - so namentlich Hecken - sind nicht direkt aufgrund der Bestimmungen des Bundesrechts geschützt, sondern müssen von den zuständigen Behörden besonders bezeichnet werden. Sofern das kantonale Recht den Biotoptyp "Hecke" generell unter Schutz stellt, geht es in zulässiger Weise über das Bundesrecht hinaus (E. 2.3).

Anwendungsfall eines generellen Heckenschutzes, der sich aus dem Zusammenspiel von kantonaler und kommunaler Regelung ergibt (E. 2.4-2.8). Anforderungen an die Wahrung des rechtlichen Gehörs des betroffenen Grundeigentümers bei der Feststellungsverfügung, die sich auf diese generelle Heckenschutzregelung stützt (E. 3). Verhältnis einer negativen Waldfeststellung zum Heckenschutz (E. 3.5).

Regeste (fr):
Art. 29, 78 Cst., art. 18, 18b LPN, art. 2 LFo, §§ 12, 18, 23, 24 NLG/LU; protection des haies.

Distinction entre le droit fédéral et le droit cantonal indépendant dans le domaine de la protection des biotopes: les biotopes - en particulier les haies - ne sont pas directement protégés par les dispositions du droit fédéral, mais doivent être spécialement désignés par les autorités compétentes. Dans la mesure où il protège de manière générale les biotopes tels que les "haies", le droit cantonal va, de manière admissible, plus loin que le droit fédéral (consid. 2.3).

Cas d'application d'une protection générale des haies, résultant de l'application combinée de la réglementation cantonale et communale (consid. 2.4-2.8). Exigence de respect du droit d'être entendu des propriétaires fonciers concernés, lors d'une décision de constatation fondée sur cette réglementation de protection générale (consid. 3). Incidence, sur la protection des haies, d'une décision négative de constatation de la nature forestière (consid. 3.5).

Regesto (it):
Art. 29, 78 Cost., art. 18, 18b LPN, art. 2 LFo, §§ 12, 18, 23, 24 NLG/LU; protezione delle siepi.

Delimitazione tra il diritto federale e il diritto cantonale autonomo nell'ambito della protezione dei biotopi; i biotopi - segnatamente le siepi - non sono protetti direttamente dalle disposizioni del diritto federale, ma devono essere specificatamente designati dalle autorità competenti. Nella misura in cui protegge in modo generale i biotopi del tipo "siepe", il diritto cantonale oltrepassa in maniera ammissibile il diritto federale (consid. 2.3).

Caso d'applicazione di una protezione generale delle siepi risultante da un'applicazione combinata della regolamentazione cantonale e comunale (consid. 2.4-2.8). Esigenze di rispetto del diritto di essere sentiti dei proprietari fondiari interessati, nell'ambito di una decisione di accertamento fondata su detto disciplinamento di protezione generale delle siepi (consid. 3). Incidenza sulla protezione delle siepi di una decisione negativa di accertamento del carattere forestale (consid. 3.5).

Sachverhalt ab Seite 221

BGE 133 II 220 S. 221

A.X. ist Eigentümer der Grundstücke Nrn. 621 und 1708, Grundbuch Sursee. Parzelle Nr. 1709 befindet sich im Miteigentum von A.X., B.X. und C.X. sowie der Erbengemeinschaft des D.X. (bestehend aus E.X. und F.X., G.X. und H.X.). Die drei Grundstücke liegen im Baugebiet der Stadt Sursee. Sie sind an ihren Rändern gegen die Ring- und die Buchenstrasse hin von dicht bewachsenen Baumreihen und Buschwerk gesäumt. Diese Bepflanzung stammt offenbar aus den achtziger Jahren und wurde zur Stabilisierung der Strassenböschungen angelegt. Der Stadtrat Sursee erliess am 12. Mai 2004 ein Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von lokaler Bedeutung. Dabei nahm er unter anderem die erwähnten Randbepflanzungen auf den drei Parzellen als so genannt orientierenden Inhalt in dieses Inventar auf. Es wurde am 9. November 2004 von der zuständigen kantonalen Behörde genehmigt. Die Familien X. erhielten anlässlich von Vorabklärungen im Hinblick auf die Überbaubarkeit ihrer Parzellen formlos Kenntnis von dem sie betreffenden Inhalt des Inventars. In der Folge verlangten sie am 4. März 2005 vom Stadtrat Sursee einen anfechtbaren Entscheid über die Frage, ob die Randbepflanzungen auf den Parzellen Nrn. 621, 1708 und 1709 entlang der Ringstrasse geschützte Hecken im Sinne der einschlägigen kantonalen Natur- und Landschaftsschutzgesetzgebung seien.

BGE 133 II 220 S. 222

Der Stadtrat holte daraufhin einen Fachbericht bei der kantonalen Dienststelle für Natur- und Landschaftsschutz ein, der am 18. Mai 2005 erstattet wurde. Mit Entscheid vom 8. Juni 2005 stellte der Stadtrat fest, dass die Bepflanzungen entlang der Ringstrasse auf den fraglichen Grundstücken in Entsprechung des Inventars geschützte Hecken darstellen würden. Für die Überbauung des Areals stellte der Stadtrat eine Ausnahmebewilligung zur Beseitigung in Aussicht. Ob und inwiefern eine Ausnahmebewilligung erteilt werden könne, werde indessen erst anhand eines konkreten Bauprojekts beurteilt.
Gegen den kommunalen Feststellungsentscheid gelangten die Grundeigentümer - der Rechtsmittelbelehrung folgend - an das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern. Dieses überwies die Streitsache am 13. Oktober 2005 zuständigkeitshalber an das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern. Die verwaltungsrechtliche Abteilung des Verwaltungsgerichts wies die Beschwerde mit Urteil vom 3. Oktober 2006 ab, soweit es darauf eintrat. A.X., B.X. und C.X. sowie die Erbengemeinschaft des D.X. führen gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Der Stadtrat Sursee und das Verwaltungsgericht sprechen sich für die Abweisung der Beschwerde aus, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) äussert sich mit Schreiben vom 25. Januar 2007 zur Beschwerde, ohne einen Antrag zu stellen. Der Instruktionsrichter im bundesgerichtlichen Verfahren hat den Parteien Gelegenheit gegeben, sich zur Bedeutung von Art. 6 der kommunalen Bau- und Zonenordnung im vorliegenden Fall zu äussern. Mit dieser Norm hatte sich das Verwaltungsgericht nicht befasst. Die Parteien wie auch das Verwaltungsgericht haben sich in der Folge zu der aufgeworfenen Frage vernehmen lassen. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Zunächst ist der Frage nachzugehen, ob sich der angefochtene Entscheid zu Recht auf Bundesrecht stützt.

2.1 Der Stadtrat Sursee erliess seine Feststellungsverfügung in Anwendung von § 3 der kantonalen Verordnung vom 19. Dezember 1989 zum Schutz der Hecken, Feldgehölze und Uferbestockungen

(Heckenschutzverordnung; SRL 717); diese Verordnung führt das kantonale Gesetz vom 18. September 1990 über den Natur- und Landschaftsschutz (NLG/LU; SRL 709a) aus. Das Verwaltungsgericht erwog demgegenüber, die rechtliche Grundlage der umstrittenen Schutzverfügung beruhe in ihrem Kerngehalt auf Art. 18 und Art. 18b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451); die genannten kantonalen Bestimmungen würden im vorliegenden Zusammenhang lediglich Ausführungsrecht darstellen.

2.2 Art. 18 NHG verlangt in seinen Abs. 1 und 1bis den Schutz von Biotopen wie u.a. von Hecken, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen, als Massnahmen zur Erhaltung von Lebensräumen für Tiere und Pflanzen. Der in Art. 18b Abs. 1 NHG verankerte Schutz von Biotopen von regionaler und lokaler Bedeutung ist nach der Rechtsprechung (BGE 121 II 161 E. 2b/bb S. 164 mit Hinweis) eine vom Bund den Kantonen übertragene Bundesaufgabe.

2.3 Nicht jede Hecke wird jedoch vom Bundesrecht erfasst. Die Wendung "Erhaltung genügend grosser Lebensräume" in Art. 18 Abs. 1 NHG setzt eine gewisse Minimalgrösse der Hecke voraus (vgl. BGE 121 II 161 E. 2b/bb S. 163 mit Hinweis). Das Erfordernis, dass der Lebensraum schutzwürdig sein muss, bewirkt eine zusätzliche Einschränkung. Anders als etwa bei Wald (vgl. Art. 3 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald [WaG; SR 921.0]) oder bei der Ufervegetation (Art. 21 NHG) müssen die zuständigen kantonalen bzw. kommunalen Behörden die zu schützenden Lebensräume von regionaler oder lokaler Bedeutung im einzelnen Fall unter Abwägung aller auf dem Spiel stehenden Interessen erst noch bezeichnen (BGE 118 Ib 485 E. 3a S. 488). Bei Hecken, wie den übrigen in der Aufzählung von Art. 18 Abs. 1bis NHG aufgeführten Biotopen wird die Schutzwürdigkeit zwar vermutet. Auch eine Hecke muss aber - um als Biotop schutzwürdig zu sein - eine ökologische Qualität aufweisen (KARL LUDWIG FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, Zürich 1997, Rz. 15 f. zu Art. 18 NHG). Art. 14 Abs. 3 der bundesrätlichen Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) in der Fassung vom 19. Juni 2000 enthält Kriterien und Indikatoren zur Bezeichnung und Bewertung schutzwürdiger Biotope (dazu CHRISTOPH FISCH, Neuerungen im Natur- und

Heimatschutz, in: URP 2001 S. 1117 ff., 1118 f.; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht II, 2. Aufl., Zürich 2006, S. 165). Ferner ergibt sich auch aus Art. 18 Abs. 1 lit. g des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG; SR 922.0) ein Schutz für Hecken. Diese Norm stellt das vorsätzliche und unberechtigte Beseitigen von Hecken unter Strafe. Durch die Strafnorm sollen Hecken, die als wichtige Lebensräume für wildlebende Säugetiere und Vögel dienen, unmittelbar durch die Bundesgesetzgebung geschützt werden; den Kantonen bleibt es indessen vorbehalten, Ausnahmebewilligungen zur Beseitigung zu erteilen (vgl. die bundesrätliche Botschaft vom 27. April 1983, BBl 1983 II 1197 ff., S. 1216). Art. 18 Abs. 1 lit. g JSG weist eine gewisse Parallelität zu Art. 42 Abs. 1 lit. a WaG auf. Dies

ändert nichts daran, dass im Unterschied zum Wald nicht alle Hecken, sondern nur die schutzwürdigen unter die Strafnorm fallen (vgl. HERIBERT RAUSCH/ARNOLD MARTI/ALAIN GRIFFEL, Umweltrecht, Zürich 2004, Rz. 613). Ebenso stellt Art. 24 NHG das schwere Beschädigen oder Zerstören von aufgrund dieses Gesetzes geschützten Biotopen unter Strafe.
Die genannten Bundesnormen beziehen sich folglich bloss auf Hecken von einer gewissen Grösse, die schutzwürdig sind. Soweit das kantonale Recht einen weitergehenden Heckenschutz vorsieht, kommt ihm eine selbstständige Bedeutung zu. So kann das kantonale Recht einen Biotoptyp von Gesetzes wegen generell unter Schutz stellen (FLORIAN WILD, Gegenstand und Vollzug des Biotopschutzes nach NHG, in: URP 1999 S. 765 ff., 775); auch dadurch kann es über den bundesrechtlich vorgesehenen Schutz hinausgehen. Eine derartige kantonale Regelung ist mit Art. 78 Abs. 4 BV, wonach der Bund über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Biotopschutz verfügt, vereinbar. Die Schutzvorschriften von Art. 18 i.V.m. Art. 18b NHG lassen Raum für eine generelle Unterschutzstellung eines bundesrechtlich nur im Einzelfall geschützten Biotoptyps.

2.4 Die Frage, ob die hier interessierenden drei Bestockungen hinreichend gross sind, um unter das Bundesrecht zu fallen, lässt sich ohne Weiteres bejahen. Diese weisen nach Angaben der Beschwerdeführer Ausmasse auf, die im Bereich der Untergrenze der quantitativen Waldkriterien liegen. Im Hinblick auf die Frage der Schutzwürdigkeit ergibt sich Folgendes: Ein genereller Heckenschutz ist im Kanton Luzern nicht auf Gesetzesstufe (vgl. § 12 lit. d NLG/LU),

sondern lediglich auf Verordnungsebene verankert. Der Regierungsrat hat in § 2 der Heckenschutzverordnung begrifflich präzisiert, dass Wald, Parkanlagen und Lebhäge nicht unter den Heckenbegriff fallen. Aus § 3 Abs. 1 der Verordnung folgt der Schutz für die übrigen Hecken und Feldgehölze. Dabei übernehmen § 2 und § 3 dieser Verordnung nicht das bundesrechtlich entscheidende Kriterium der Biotopqualität, sondern enthalten eigene schematische Abgrenzungen; Letztere erfassen im Ergebnis einen weitergehenden Kreis von Objekten als nach Bundesrecht. Mit § 3 der kantonalen Heckenschutzverordnung verfügt das kantonale Recht somit über eine Rechtsgrundlage für einen über Bundesrecht hinausgehenden, generellen Heckenschutz im Sinne der bei E. 2.3 angestellten Überlegungen.

2.5 Sofern der kantonalrechtlich vorgesehene, generelle Heckenschutz einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie des Grundeigentümers zur Folge hat, ist hierfür eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich (vgl. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV). Ein schwerer Eingriff liegt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung namentlich dann vor, wenn die bisherige oder künftig mögliche, bestimmungsgemässe Nutzung eines Grundstücks durch Verbote oder Gebote verunmöglicht oder stark erschwert wird (BGE 124 II 538 E. 2a S. 540; Urteil 1P.23/2001 vom 5. September 2001, E. 3c, publ. in: URP 2001 S. 1061).
Es kann offenbleiben, inwiefern bereits die bei E. 2.4 dargelegte kantonale Regelung diesen Anforderungen entspricht. Denn Art. 6 Abs. 1 des geltenden Bau- und Zonenreglements der Stadt Sursee (BZR) sieht vor, dass alle Hecken und Feldgehölze im Sinne der kantonalen Heckenschutzverordnung geschützt sind. Das Bau- und Zonenreglement stützt sich dabei auf § 23 Abs. 3 und § 24 NLG/ LU, woraus sich die Zuständigkeit der Gemeinden für den Schutz und den Unterhalt der Objekte von lokaler Bedeutung ergibt. Dass die kantonale Heckenschutzverordnung keine abschliessende Ordnung enthält, folgt im Übrigen auch aus ihrem § 2 Abs. 2. Danach ist diese Verordnung in Gemeinden, die den Heckenschutz selber geregelt haben, nur insoweit anwendbar, als sie einen weitergehenden Schutz bietet. Die Parteien und das Verwaltungsgericht haben im bundesgerichtlichen Verfahren übereinstimmend die Meinung geäussert, Art. 6 Abs. 1 BZR besitze keine eigenständige Bedeutung. Mit dieser Norm

werde nicht mehr geregelt als ein Verweis auf das ohnehin geltende kantonale Recht. Es trifft zu, dass die kommunale Bestimmung sich bezüglich des Kreises der Schutzobjekte mit dem kantonalen (Verordnungs-)Recht deckt. Das kommunale Bau- und Zonenreglement wurde aber von den Stimmberechtigten angenommen (Art. 48 BZR); dieser Erlass ist einem Gesetz im formellen Sinne gleichgestellt (vgl. BGE 127 I 60 E. 2e S. 66). Art. 6 Abs. 1 BZR genügt folglich als Rechtsgrundlage für den Heckenschutz auch dann, wenn dieser einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie bezüglich eines Grundstücks im Baugebiet bewirkt. Die besondere Tragweite von Art. 6 Abs. 1 BZR liegt damit in ihrer formell-rechtlichen Rechtsnatur. Im Ergebnis besteht damit im Zusammenspiel von kantonalem Verordnungsrecht und kommunaler Bau- und Zonenordnung eine in jedem Fall genügende Rechtsgrundlage für einen generellen Heckenschutz.

2.6 Das Verwaltungsgericht hat die eigenständige Bedeutung von § 3 der kantonalen Heckenschutzverordnung in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 BZR - im Vergleich zum Bundesrecht - verkannt. Die unterschiedliche Tragweite von kantonalem bzw. kommunalem Recht einerseits und Bundesrecht anderseits spielt im vorliegenden Fall eine wesentliche Rolle, weil die Bewertung der Biotopqualität bzw. eine Interessenabwägung über die Frage der Erhaltungswürdigkeit der fraglichen Hecken unterblieben ist. Eine derartige Unterlassung ist mit dem bundesrechtlichen Gebot der hinreichenden Interessenabwägung im Rahmen der Ausscheidung von Biotopen (BGE 118 Ib 485 E. 3b S. 489) nicht vereinbar.

2.7 Die Gemeinde hat in ihrem erstinstanzlichen Entscheid eine Ausnahmebewilligung zur Beseitigung der umstrittenen Bepflanzungen in Aussicht gestellt. Das Verwaltungsgericht ist insoweit aus formellen Gründen auf die Beschwerde nicht eingetreten; darauf muss hier nicht näher eingegangen werden. Mit Blick auf die spätere Ausnahmebewilligung ist allerdings eine weitere Anmerkung zum anwendbaren Recht gerechtfertigt. Aus der Schlussfolgerung, dass das kantonale und kommunale Recht zum Heckenschutz hier über das Bundesrecht hinausgeht, darf nicht ohne Weiteres abgeleitet werden, die zuständigen Behörden seien auch bezüglich der Beseitigung geschützter Hecken frei von den bundesrechtlichen Mindestvorschriften. Die diesbezüglichen Regeln von § 4 und § 5 der kantonalen Heckenschutzverordnung (vgl. dazu auch E. 3.1, hiernach) bilden nur insofern selbstständiges Recht, als das

Schutzobjekt nicht ohnehin unter Art. 18 i.V.m. Art. 18b NHG fällt. Diese Frage lässt sich ohne Bewertung der Biotopqualität im Einzelfall nicht beantworten. Eine derartige Abklärung ist daher spätestens beim Entscheid über die (teilweise) Beseitigung einer Hecke mit einer erheblichen Ausdehnung geboten.

2.8 Das angefochtene Urteil stützt sich fälschlicherweise auf das weniger weit gehende Bundesrecht anstatt auf das einschlägige kantonale bzw. kommunale Recht. Dies bedeutet eine Bundesrechtsverletzung (vgl. BGE 110 Ib 10 E. 1 S. 12) und führt - unabhängig von den Vorbringen der Beschwerdeführer - zur Gutheissung der Beschwerde. Demzufolge ist der angefochtene Entscheid aufzuheben. Bei diesem Verfahrensausgang wird das Begehren der Beschwerdeführer um Durchführung eines Augenscheins im bundesgerichtlichen Verfahren gegenstandslos. Zur Vermeidung von unnötigen Weiterungen des Verfahrens ist es gerechtfertigt, nachstehend einzelne Rügen der Beschwerdeführer zu behandeln. An dieser Stelle ist einzugehen auf die Wahrung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) bei der Feststellung der unter Schutz gestellten Hecken und die in diesem Zusammenhang angesprochene Frage der Waldfeststellung (E. 3). (...)

3.

3.1 Die kantonale Natur- und Landschaftsschutzgesetzgebung schreibt beim Heckenschutz kein grundeigentümerverbindliches Feststellungsverfahren vor, sondern begnügt sich mit einer behördeninternen Inventarisierung und der Ausnahmebewilligung zur Beseitigung. Rechtsgrundlage für das kommunale Inventar der Naturschutzobjekte von lokaler Bedeutung bilden § 18 NLG/LU i.V.m. Art. 6 Abs. 3 BZR. Im angefochtenen Urteil wird dargelegt, dass das vorliegende Inventar betreffend die fraglichen Hecken nicht grundeigentümerverbindlich ist. Vielmehr dient es dem Beweiszweck, dass schutzwürdige Hecken bestehen. Aufgrund von Art. 6 Abs. 1 BZR i.V.m. § 3 der kantonalen Heckenschutzverordnung ist die vorübergehende oder dauernde Beseitigung derartiger Hecken untersagt. Vorbehalten bleiben gemäss § 3 Abs. 3 der Verordnung einerseits die Erteilung einer Ausnahmebewilligung zur Beseitigung der Hecke nach § 4 der Verordnung und anderseits Nutzungs- und Pflegemassnahmen nach § 5 der Verordnung. Eine Ausnahmebewilligung setzt eine Interessenabwägung voraus (§ 4 Abs. 1 der Verordnung); vom Gesuchsteller kann eine Ersatzanpflanzung verlangt werden (§ 4 Abs. 2 der Verordnung).

BGE 133 II 220 S. 228

3.2 Dessen ungeachtet sieht § 4 Abs. 1 lit. b des Gesetzes vom 3. Juli 1972 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern (VRG/ LU; SRL 40) in allgemeiner Weise das Institut der Feststellungsverfügung vor. Ziel einer solchen Verfügung ist im vorliegenden Zusammenhang die Überprüfung des behördeninternen Inventars auf Initiative des betroffenen Grundeigentümers. Gerade bei Hecken, die innerhalb des Baugebiets liegen, ist ein schutzwürdiges Interesse des bauwilligen Grundeigentümers an einer solchen Feststellungsverfügung auch ohne konkretes Bauprojekt zu bejahen; das BAFU teilt diese Sichtweise in seiner Vernehmlassung vom 25. Januar 2007, auch wenn es sich dabei zur Frage der anwendbaren Rechtsgrundlage nicht äussert. Zu Recht ist die kommunale Behörde vorliegend auf das entsprechende Gesuch der Beschwerdeführer eingetreten.

3.3 Wird das Inventar im Feststellungsverfahren rechtskräftig bestätigt, so ist die fragliche Hecke an sich definitiv geschützt. Eine nachfolgende Ausnahmebewilligung setzt eine Interessenabwägung voraus und kann mit Ersatzanordnungen verbunden werden. Die Pflicht zu Ersatzleistungen des Grundeigentümers folgt im bundesrechtlichen Kernbereich quantitativ und qualitativ schutzwürdiger Hecken bereits aus Art. 18 Abs. 1ter NHG (vgl. FAHRLÄNDER, a.a.O., Rz. 37 f. zu Art. 18 NHG). Die für den Heckenschutz benötigte Bodenfläche wird dem Grundsatz nach bereits im Rahmen des Feststellungsentscheids der Überbaubarkeit entzogen; hinzu kommen faktische Nachteile wie Schattenwurf der geschützten Hecke, welche die Überbaubarkeit auf dem Restgrundstück weiter einschränken können. Mit anderen Worten erfährt der Grundeigentümer bereits in diesem Stadium einen Eingriff in seine Eigentumsgarantie. In einem solchen Fall muss er aufgrund des Feststellungsentscheids nachvollziehen können, inwiefern die Überbaubarkeit seines Grundstücks durch den Heckenschutz eingeschränkt wird. Je grösser diese Hecke ist, umso empfindlicher trifft ihr Schutz den Grundeigentümer. Dies bedingt unter dem Blickwinkel des rechtlichen Gehörs ein Feststellungsverfahren, das für den betroffenen Grundeigentümer in seinem Gehalt dem bundesrechtlichen Waldfeststellungsverfahren zu entsprechen hat (vgl. dazu BGE 124 II 85 E. 3e S. 89; BGE 122 II 274 E. 6 S. 285 ff.). Nur unter dieser Voraussetzung lässt es sich auch rechtfertigen, dass die Beschwerdeführer für die Erlangung einer Ausnahmebewilligung in das Baubewilligungsverfahren verwiesen worden sind. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auch § 25 lit. a NLG/ LU eine genaue Bezeichnung der Schutzobjekte verlangt.

BGE 133 II 220 S. 229

3.4 Das bisher durchgeführte kommunale und kantonale Verfahren genügt diesen Anforderungen nicht. Als

Beweismittel stehen einzig das kommunale Inventar und der kantonale Fachbericht vom 18. Mai 2005 zur Verfügung. In beiden Dokumenten wird nicht konkret und differenziert dargelegt, weshalb und in welchem Umfang die umstrittenen Hecken unter Schutz gestellt werden sollen. Das Inventar selbst enthält keine Begründung. Im kantonalen Entscheid vom 9. November 2004 über die Genehmigung des Inventars wird in unbestimmter Weise auf die Erarbeitung eines Lebensrauminventars durch die Vogelwarte Sempach im Jahr 1989 hingewiesen; ein Bezug zu den einzelnen erfassten Naturobjekten wird in der Entscheidbegründung nicht hergestellt. Im Übrigen dürfte das angesprochene, nicht in den Akten enthaltene Fachgutachten der Vogelwarte Sempach auch aufgrund seines Alters an Beweiswert eingebüsst haben. Der Fachbericht vom 18. Mai 2005 begnügt sich in sachverhaltlicher Hinsicht mit dem Hinweis auf die erheblichen Ausmasse der Bestockungen. Auf die Erhebung weiterer Beweise hat das kantonale Gericht verzichtet. Unklar ist namentlich die für den Grundeigentümer entscheidende Frage, wie gross die unter Schutz stehenden Heckenflächen und allfällig notwendige Pufferzonen sind. Bezeichnend für den mangelhaften Konkretisierungsgrad ist der Umstand, dass im erstinstanzlichen Entscheid von Randbepflanzungen entlang der Ringstrasse gesprochen wird, obwohl nach dem angefochtenen Entscheid auch diejenigen an der Buchenstrasse erfasst sein sollen. Aus den vorhandenen Akten werden ebenso wenig Aufbau, Zusammensetzung und Zustand der Hecken klar. Folglich lässt es sich argumentativ nicht nachvollziehen, ob die Bestockungen langgezogene Einfriedungen, die nicht in den Anwendungsbereich der Heckenschutzverordnung fallen, oder eigentliche Hecken im Sinne der kantonalen bzw. kommunalen Schutzbestimmungen darstellen.

3.5 Zur Wahrung des Gehörsanspruchs der Beschwerdeführer ist unter ihrer Mitwirkung der Bestand der einzelnen Hecken behördlich zu erfassen und zu vermessen sowie ein Schutzperimeter auszuscheiden. In diesem Rahmen wird erneut der Frage nachzugehen sein, wie es sich mit dem Einwand der Beschwerdeführer verhält, wonach auf den fraglichen Parzellen derzeit ein Waldfeststellungsverfahren ausgeschlossen sei. Diese Vorbringen bedingen eine

Auseinandersetzung mit dem von den Beschwerdeführern angerufenen Art. 13 Abs. 1 und 2 WaG, wonach neue Bestockungen ausserhalb rechtskräftiger Waldgrenzen in den Bauzonen nicht als Wald gelten. Angesichts der Behauptung der Beschwerdeführer, dass die Hecken Waldqualität aufweisen würden, und der offenbar beachtlichen Ausmasse dieser Randbepflanzungen geht es nicht an, wenn im angefochtenen Entscheid ohne weitere Begründung gesagt wird, die fraglichen Hecken würden nicht unter die Waldgesetzgebung fallen. Im Übrigen kann hier angemerkt werden, dass eine negative Waldfeststellung den Heckenschutz nicht ausschliesst. So verhielt es sich schon unter der früheren Forstpolizeigesetzgebung des Bundes (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts vom 4. Juni 1986, E. 2c, publ. in: ZBl 89/1988 S. 81). Art. 2 Abs. 3 WaG bestimmt ausdrücklich, dass Hecken nicht als Wald gelten. Wäre im Rahmen eines rechtskräftigen Waldfeststellungsverfahrens die Annahme von Wald zu Unrecht verneint worden, so kann sich die Frage stellen, ob insofern Revisionsgründe gegeben sind. Jedenfalls vermag der Grundeigentümer aus einer zu Recht erfolgten negativen Waldfeststellung nicht ohne Weiteres abzuleiten, er dürfe die Bestockung darüber hinaus auch als Hecke gänzlich und ersatzlos beseitigen. Bei einer Hecke, die von ihrer Grösse her Wald nahekommt, spricht vielmehr einiges dafür, dass sie den qualitativen Anforderungen von Art. 18 NHG genügt. Die Zulässigkeit von Eingriffen in derartige Hecken dürfte daher im Lichte von Art. 18 Abs. 1ter NHG zu prüfen sein (vgl. E. 2.7).