



WALDRODUNG FÜR SIEDLUNGSZWECKE?



Waldrodung für Siedlungszwecke?

Rechtsgutachten für den Kanton Zürich

1. Ausgangslage und Gutachtensauftrag

1.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Waldpolitik 2020 und der Anpassung des Waldgesetzes in Bezug auf Lockerung der Rodungsvoraussetzungen im Berggebiet wird die Frage aufgeworfen, ob auch für die Siedlungsentwicklung Rodungsbewilligungen erteilt werden dürfen. Das Grossprojekt Waldstadt Bremer hat als Modellvorhaben des ARE der Diskussion zusätzlichen Auftrieb gegeben. Die VLP-ASPAN hat am 7. Mai 2012 zusammen mit der Arbeitsgemeinschaft für den Wald eine Tagung zu den verschiedenen Nutzungsansprüchen durchgeführt. Dabei stellt sich – gerade in dichtbesiedelten Kantonen – zunehmend die Frage nach der Rolle der kantonalen Richtplanung beziehungsweise ob eine Lockerung des strengen Walderhaltungsgebots aufgrund richtplanerischer Interessenabwägungen möglich wäre. Im dynamischen und dicht besiedelten Kanton Zürich wird folglich diskutiert, ob sich das Siedlungsgebiet in Einzelfällen und nach sorgfältiger raumplanerischer Prüfung an sehr gut erschlossenen Lagen sowie in den Wachstumsräumen gemäss kantonalem Raumordnungskonzept auch auf das Waldareal ausdehnen kann.

1.2 Gutachtensauftrag

Im Hinblick auf die kantonsrätliche Beratung des Richtplans und vor dem Hintergrund der Forderung einer besseren Abstimmung von Siedlung und Verkehr soll der rechtliche Spielraum bei der Auslegung von Artikel 5 Absatz 2 - 4 WaG ausgeleuchtet werden, wobei insbesondere folgende Fragen zu beantworten sind:

- Lässt das geltende Waldgesetz grundsätzlich zu, dass in Einzelfällen Waldflächen für die Siedlungsentwicklung – gestützt auf Argumente wie sehr gute Erschliessung mit öffentlichem Verkehr, Wachstumsraum gemäss Raumordnungskonzept, Schonung von Fruchtfolgeflächen – gerodet werden? Wenn ja, gestützt auf welche Argumente und bis zu welcher Fläche wären solche Rodungen bewilligungsfähig?
- Wie ist das Fallbeispiel Kloten-Balsberg zu beurteilen?
- Gibt es Gerichtsurteile zur Rodung von Wald zu Siedlungszwecken (Wohnen, Arbeiten, Erholung)? In welcher Grössenordnung bewegen sich diese Rodungen? Wie wurden die Bewilligungen bzw. Verweigerungen begründet?
- Wie ist bei der Interessenabwägung nach Artikel 5 WaG das Argument «Schonung von Fruchtfolgeflächen» (bei knapp erfülltem kantonalem Kontingent) zu gewichten.

2. Planerische Grundlagen

Das Gutachten stützt sich auf folgende planerische Grundlagen:

- Kanton Zürich, Kantonaler Richtplan vom 31. Januar 1995.
- Kanton Zürich, Entwurf Kantonaler Richtplan, Antrag des Regierungsrates vom 28. März 2012 (Vorlage 4882).
- Amt für Landschaft und Natur, Waldentwicklungsplan Kanton Zürich 2012 vom 7. September 2010

Inhalt

1.	Ausgangslage und Gutachtensauftrag	2
1.1	Ausgangslage	2
1.2	Gutachtensauftrag	2
2.	Planerische Grundlagen	2
3.	Gesetzliche Grundlagen	4
3.1	Grundsätzliches	4
3.2	Waldrodung	4
3.2.1	Wichtige, das Interesse an der Walderhaltung überwiegende Gründe	5
3.2.2	Standortgebundenheit des Werkes	5
3.2.3	Erfüllung der Raumplanungsvoraussetzungen	6
3.2.4	Keine erhebliche Gefährdung der Umwelt	6
3.2.5	Ausschluss finanzieller Interessen	6
3.2.6	Berücksichtigung des Natur- und Heimatschutzes	7
3.2.7	Rodungssersatz	7
4.	Überblick über die aktuelle Rechtsprechung	8
4.1	Allgemeines	8
4.2	Rodungsbewilligungen	8
4.3	Koordination von Verfahren nach dem Raumplanungsgesetz und Rodungsbewilligungsverfahren (Art. 12 WaG)	13
4.4	Zwischenfazit	14
5.	Spielraum der heutigen Gesetzgebung bei Rodungen für Siedlungszwecke	16
5.1	Grammatikalische Auslegung	16
5.2	Historische Auslegung des Artikel 5 WaG	16
5.2.1	Subjektiv-historische Auslegung	17
5.2.2	Objektiv-historische Auslegung	22
5.3	Entwicklung in Lehre und Rechtsprechung	22
5.3.1	Rechtsprechung	22
5.3.2	Lehre	22
5.4	Geltungszeitliche und teleologische Auslegung	24
5.4.1	Aktuelles Beispiel «Waldstadt Bremer»	24
5.4.2	Gesetzesrevisionen	25
5.4.3	Öffentliche Meinung	27
5.5	Schlussfolgerungen	27
6.	Fallbeispiel Kloten Balsberg	28
6.1	Ausgangslage	28
6.1.1	Richtplanung	29
6.1.2	Nutzungsplanung	30
6.1.3	Wald	30
6.2	Interessenabwägung im vorliegenden Fall	30
6.2.1	Interessen an einer Rodung für Siedlungszwecke	31
6.2.2	Das Walderhaltungsgebot überwiegendes Interesse?	32
6.2.3	Weitere Rodungsvoraussetzungen	34
6.3	Rodung für eine kleinere Überbauung?	34
6.4	Fazit	36

- Zürcher Planungsgruppe Glattal, RegioROK Glattal (Regionales Raumordnungskonzept), Bericht vom 26. Oktober 2011
- Kanton Zürich, Regionaler Richtplan Glattal, RRB 1166/2007
- Gemeinde Kloten, Nutzungsplan vom 20. Juni 1995

3. Gesetzliche Grundlagen

3.1 Grundsätzliches

Das aktuelle Waldgesetz von 1991 hat das alte Forstpolizeigesetz FPolG abgelöst, welches aus der Not der grossflächigen Zerstörung der Wälder und der Naturkatastrophen Ende des vorletzten Jahrhunderts entstanden war und primär auf die Erhaltung der Waldfläche und der Holzsubstanz abzielte.¹ 1965 wurden mit der Totalrevisi- on der Forstpolizeiverordnung erstmals die Voraussetzungen für die Bewilligung von Rodungen rechtlich umschrieben.² Das Waldgesetz aus dem Jahre 1991 legte neu grossen Wert auf qualitative Aspekte der Walderhaltung. Das Gebot der quantitativen Walderhaltung und die Voraussetzungen für Rodungsbewilligungen wurden jedoch unverändert in die revidierte Waldgesetzgebung überführt.³

Neu wurde – als Konsequenz des Walderhaltungsgebotes – in Artikel 5 Absatz 1 WaG ausdrücklich festgehalten, dass Rodungen grundsätzlich verboten sind.⁴ Weder in der Definition noch im Verbot oder in den Voraussetzungen zur Rodung hat somit ein substantieller Wandel stattgefunden (siehe Ziff. 5.2.1). Insofern kann für die Beantwortung der nachfolgenden Fragestellungen auch die Literatur und Praxis zur alten Forstpolizeigesetzgebung herangezogen werden.

3.2 Waldrodung

Das Waldgesetz schreibt wie erwähnt vor, dass der Wald in seiner Fläche erhalten bleiben soll (Art. 1 Abs. 1 Bst. a und Art. 3 WaG). Rodungen sind deshalb gemäss Artikel 5 WaG grundsätzlich verboten. Unter Rodung wird die dauernde oder vorübergehende Zweckentfremdung von Waldboden verstanden (Art. 4 WaG). Darunter fällt auch die Zuweisung von Wald zu einer Nutzungszone nach Artikel 14 ff. RPG. Diese wird in Artikel 12 WaG speziell als Rodungstatbestand erwähnt. Gemeint ist die Schaffung von Bauzonen, Landwirtschaftszonen sowie weiteren Nutzungszonen nach kantonalem Recht.⁵ Keiner Rodungsbewilligung bedarf die Zuweisung von Wald zu einer Schutzzone nach Artikel 17 RPG, soweit diese mit dem Schutzziel der Walderhaltung vereinbar ist (Art. 4 Bst. b WaV). Ebenfalls nicht als Rodung gilt die Beanspruchung von Waldboden für forstliche Bauten und Anlagen sowie für nichtforstliche Kleinbauten und -anlagen (Art. 4 Bst. a WaV). Da das Bundesrecht die Definition und Voraussetzungen einer Rodung umfassend und abschliessend regelt, finden sich in der kantonalen Waldgesetzgebung keine Bestimmungen zu Rodungen.

Eine Ausnahmbewilligung für eine Rodung darf nach Artikel 5 WaG nur erteilt werden, wenn der Gesuchsteller nachweist, dass für die Rodung wichtige Gründe bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen. Weiter muss das Werk, für das gerodet werden soll, auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein und die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllen. Die Rodung darf zu keiner erheblichen Gefährdung der Umwelt führen und dem Natur- und Heimatschutz ist Rechnung zu tragen.

3.2.1 Wichtige, das Interesse an der Walderhaltung überwiegende Gründe

Das überwiegende Interesse kann sowohl privater als auch öffentlicher Natur sein oder sich aus einer Verbindung von privaten und öffentlichen Interessen ergeben. Es gilt jedoch die gesetzliche Vermutung, dass das Interesse an der Walderhaltung grundsätzlich höher zu werten ist als das gegenüberstehende Interesse an der Rodung.⁶ Wer gegen diese Vermutung antritt, muss dies durch sachliche Argumente nachweisen.⁷ Das Grundanliegen der Raumplanung nach Haushälterischer Nutzung des Bodens und geordneter Besiedlung des Landes ist dabei ein wichtiger Massstab für die Beurteilung des öffentlichen Interesses.⁸ Zum vornherein ausser Betracht fallen gemäss Artikel 5 Absatz 3 WaG rein finanzielle Interessen, wie die möglichst einträgliche Nutzung des Bodens oder die billige Beschaffung von Land für nicht forstliche Zwecke.⁹ Nicht zu berücksichtigen sind entsprechend auch Schwierigkeiten beim Landerwerb, wie ein technischer Mehraufwand, das Erfordernis einer Enteignung oder die Notwendigkeit einer Volksabstimmung.¹⁰

3.2.2 Standortgebundenheit des Werkes

Das Werk beziehungsweise das Bauland, wofür die Rodung begehrt wird, muss auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein. Die Standortgebundenheit ist dabei jedoch nicht in einem absoluten Sinne zu verstehen, besteht doch fast immer eine gewisse Wahlmöglichkeit. Für die Bejahung der Standortgebundenheit genügt eine relative Standortgebundenheit.¹¹ Diese kann bejaht werden, wenn aus objektiven Gründen ein Bedürfnis besteht, die vorgesehene Baute am vorteilhafteren Waldstandort zu erstellen.¹² Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt jedoch voraus, dass eine umfassende Abklärung von Alternativstandorten stattgefunden

hat.¹³ Die Gründe der Standortwahl sind entsprechend von zentraler Bedeutung und müssen mit den Instrumenten der Raumplanung aufgezeigt werden.¹⁴

Die Voraussetzungen der Standortgebundenheit hängen sehr stark mit der Frage des die Walderhaltung überwiegenden Interesses zusammen. In der Praxis wird die Standortgebundenheit bisweilen allein durch das Vorliegen eines öffentlichen Interesses begründet (vgl. Ziff. 4.2 b).

1 Botschaft zum Waldgesetz, BBl 1988 III 181 f.

2 Art. 27 FPoIV.

3 Art. 3 WaG: «Die Waldfläche soll nicht vermindert werden» und Art. 5 WaG:

«1 Rodungen sind verboten.

2 Eine Ausnahmegewilligung darf erteilt werden, wenn der Gesuchsteller nachweist, dass für die Rodung wichtige Gründe bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen und zudem die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

a. das Werk, für das gerodet werden soll, muss auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein;

b. das Werk muss die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllen;

c. die Rodung darf zu keiner erheblichen Gefährdung der Umwelt führen.

3 Nicht als wichtige Gründe gelten finanzielle Interessen, wie die möglichst einträgliche Nutzung des Bodens oder die billige Beschaffung von Land für nichtforstliche Zwecke.

4 Dem Natur- und Heimatschutz ist Rechnung zu tragen.

5 Rodungsbewilligungen sind zu befristeten.»

4 Sonanini Vera, Das neue Waldgesetz und die Raumplanung, BR/DC 4/92, S. 85.

5 Jaissle Stefan M., Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung, Diss. Zürich 1994, S. 122 (zit. Jaissle).

6 Jenni Hans-Peter, Vor lauter Bäumen den Wald doch noch sehen: Ein Wegweiser durch die neue Waldgesetzgebung, BU-WAL Schriftenreihe Umwelt, Nr. 210, Bern 1993, S. 38 (zit. Jenni); Jaissle, S. 136.

7 Bloetzer Gotthard/Seitz Andreas, Skript zu den Vorlesungen Wald- und Naturschutzrecht I/II, ETH Professur Forstpolitik und Forstökonomie, Zürich 2002, S. 41 (zit. Bloetzer/Seitz).

8 Urteil BGr. vom 20.9.1991 (Binningen).

9 Jaissle, S. 138.

10 Urteil BGr. vom 5.2.1992 (Zumholz).

11 BGE 119 Ib 405 E. 6a (Ried-Brig); BGE 108 Ib 268 E. 3a (Interlaken).

12 unpublizierter BGE vom 5.2.1992 (Abwasserverband Sense-Oberland).

13 BGE 119 Ib 405 E. 6a (Ried-Brig); BGE 117 Ib 327 E. 2 (Herisau); Entscheid des Eidg. Departementes des Innern vom 17.7.1996 in VPB 1997 672.

14 Jaissle, S. 140.

3.2.3 Erfüllung der Raumplanungs- voraussetzungen

Das Erfordernis, dass Vorhaben im Wald die raumplanerischen Voraussetzungen sachlich erfüllen müssen, wurde mit dem Erlass des Waldgesetzes neu in den Katalog der Rodungsvoraussetzungen aufgenommen. Mittels sorgfältiger raumplanerischer Interessenabwägung können die das Interesse an der Walderhaltung überwiegenden Gründe umfassend ausgewiesen werden. Instrumentell kann die Erfüllung der Raumplanungsbedingungen in behördenverbindlichen kantonalen oder regionalen Richtplänen, in grundeigentümerverbindlichen Nutzungsplänen, aber auch in andern Planungen, wie beispielsweise Agglomerationsprogrammen, erfolgen.

Festsetzungen in kantonalen und regionalen Richtplänen enthalten in der Regel den raumplanerisch begründeten Nachweis eines hohen öffentlichen Interesses an einem Vorhaben und sind entsprechend ein wichtiges Element der Interessenabwägung. Voraussetzungen hierfür sind jedoch stets ein Bedarfsnachweis und eine besonders sorgfältige und umfassende Interessenabwägung sowie Standortabklärung. In seiner Funktion als zentrales raumplanerisches Koordinationsinstrument ermöglicht der Richtplan eine umfassende raumplanerische Abstimmung und er sorgt dafür, dass sich die Forstbehörden zu den einzelnen Vorhaben äussern können. Der Richtplan ist zudem ein geeignetes Instrument, um die oft verschiedenen Interessen frühzeitig zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen. Richtigerweise sind daher sich abzeichnende Eingriffe in den Wald, etwa für Deponien oder Steinbrüche, in den Richtplänen auszuweisen und anhand von Bedarfsstudien sowie Abklärungen von Alternativstandorten zu begründen (Art. 2 und 3 RPV).

Auf der Ebene der grundeigentümerverbindlichen Nutzungsplanung verlangt das Waldgesetz, dass die Erteilung einer Rodungsbewilligung Voraussetzung für die Zuweisung des Gebietes

zu einer Nutzungszone ist (Art. 12 WaG). Der Nachweis der Notwendigkeit des Einbezugs von Wald in eine Bauzone liegt primär bei der Nutzungsplanbehörde.¹⁵ Da sich das Raumplanungsverfahren und die Rodungsbewilligung gegenseitig bedingen, muss es genügen, wenn die raumplanerischen Voraussetzungen sachlich erfüllt sind; das heisst die entsprechenden Unterlagen und verbindlichen Zusagen der Raumplanungsbehörden müssen im Zeitpunkt der Beurteilung des Rodungsgesuchs vorhanden sein.¹⁶ Falls das Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung benötigt, ist diese bereits mit der Zonenzuweisung zu koordinieren. Die Verfahrenskoordination spielt eine ebenso wichtige Rolle wie die Interessenabwägung.¹⁷

3.2.4 Keine erhebliche Gefährdung der Umwelt

Die Rodung darf zu keiner erheblichen Gefährdung der Umwelt führen. Eine Rodung kann somit verweigert werden, wenn mit ihr eine Gefahr für die Umwelt durch Gewässerverschmutzung, Lärm, Staub, Erschütterungen und ähnlichen Einwirkungen verbunden ist.¹⁸ Die Gefahr kann sowohl von der Rodung (Zweckentfremdung von Wald, z.B. für Skipisten) als auch von dem auf dem früheren Waldboden entstehenden Werk (z.B. Deponie, Steinbruch, Industrieanlage) ausgehen.¹⁹

3.2.5 Ausschluss finanzieller Interessen

Finanzielle Interessen, wie die möglichst einträgliche Nutzung des Bodens oder die billige Beschaffung von Land für nichtforstliche Zwecke, fallen von vorneherein ausser Betracht. Sie gelten von Gesetzes wegen nicht als wichtige Gründe. Auch wenn das private Interesse im Rahmen der Interessenabwägung mitzuberücksichtigen ist, kommt wertvermehrenden Nutzungen des Grundstücks grundsätzlich keine Bedeutung zu.

3.2.6 Berücksichtigung des Natur- und Heimatschutzes

Entsprechend der Gesetzessystematik von Artikel 5 WaG hat zwischen den Gründen, die für eine Rodung sprechen, und den Belangen des Natur- und Heimatschutzes eine erneute Interessenabwägung stattzufinden. Dabei geht es um die Prüfung des landschaftlichen und ökologischen Wertes des zu rodenden Waldes. Erfüllt ein Rodungsvorhaben die gesetzlichen Voraussetzungen nach Artikel 5 Abs. 2 WaG, was – wie erwähnt – nur bei gewichtigen Interessen der Fall ist, kann es folglich im Prinzip auch noch aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes abgelehnt werden. Nach neuerer Rechtsprechung des Bundesgerichts ist davon auszugehen, dass hier sämtliche geschützten Objekte, unabhängig ob es sich um Bundes-, kantonale oder kommunale Schutzobjekte handelt, berücksichtigt werden müssen. Entsprechende Schutzobjekte können demnach ein zusätzliches Hindernis für die Erteilung einer Rodungsbewilligung sein. Dies gilt insbesondere für Vorhaben in BLN-Gebieten. Da die Erteilung einer Rodungsbewilligung eine «Bundesaufgabe» im Sinne von Artikel 2 NHG ist, müssen die eine Rodung beanspruchenden Vorhaben ein Interesse von nationaler Bedeutung darstellen, was bei Bauzonen für Siedlungszwecke wie Wohnen oder Arbeiten praktisch nie der Fall ist.²⁰

Sowohl die Folgen der Rodung als auch das anstelle des Waldes entstehende Werk und seine Auswirkungen sind dabei zu berücksichtigen. Die Frage der Berücksichtigung der Anforderungen des Natur- und Heimatschutzes kann nur beurteilt werden, wenn alle Auflagen und Bedingungen der Rodungsbewilligung feststehen und insbesondere auch über die Pflicht zur und den Standort der Ersatzaufforstung Klarheit herrscht.²¹

3.2.7 Rodungersatz

Wird Wald gerodet, so ist gemäss Artikel 7 WaG

in derselben Gegend Realersatz zu leisten. Diese Forderung ist generell dann erfüllt, wenn der Realersatz an einem vergleichbaren Standort, in derselben Höhenlage und in derselben Region mit «vorwiegend standortgerechten Arten» geleistet wird.²² Ausnahmsweise kann Realersatz in einer andern Gegend geleistet werden oder es können anstelle von Realersatz Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes getroffen werden. Ersatzmassnahmen stehen jedoch nicht wahlweise zur Verfügung. Es ist vielmehr sorgfältig nachzuweisen, dass kein Realersatz geleistet werden kann. Gelockert wurde die Pflicht zur Leistung von Realersatz im Rahmen der im Frühling 2012 erfolgten Revision des Waldgesetzes. Danach kann in Gebieten, in denen der Wald deutlich zunimmt, (beispielsweise in den Alpen und auf der Alpensüdseite) auf Realersatz verzichtet werden, wenn dafür gleichwertige Massnahmen mit dauerhafter Wirkung für die biologische Vielfalt des Waldes oder für Natur und Landschaft gewährleistet werden (siehe Ziff. 5.4.2).

Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes müssen eine langfristige Wirkung von mehreren Jahrzehnten erreichen können und sie sind grundsätzlich in derselben Gegend zu realisieren.²³ Sie können in der Schaffung, Erhaltung und Pflege von besonders wertvollen Lebensräumen im Wald, in der Wiederherstellung von Auenwäldern, in der Revitalisierung von Waldgewässern oder der Schaffung oder

15 BGE 103 Ib 51 E. 5a (Venthône).

16 Botschaft zum Waldgesetz, BBl 1988 III S 191.

17 BGE 116 Ib 50 (Egg und Oetwil) sowie BGE 116 Ib 327 E. 4 (Niederlenz).

18 Jaissle, S. 143.

19 Bloetzer/Seitz, S. 45.

20 Keel Alois/Zimmermann Willi, Bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Waldgesetzgebung 2000-2008, in URP/DEP 2009 261 f. (zit. Keel/Zimmermann).

21 Jaissle S. 146 ff.; BGE 117 Ib 325 (Herisau).

22 Botschaft zum Waldgesetz, BBl 1988 193.

23 Kreisschreiben Nr. 1 der Forstdirektion des BUWAL vom 19.9.2000, 2.5.3.

Vergrößerung von Waldreservaten bestehen. Ausserhalb des Waldes sind Vernetzungsprojekte und Landschaftsgliederungselemente wie die Schaffung von Hecken, Feldgehölzen, Baumgürteln oder Alleen oder die Erhaltung von Kulturlandschaftselementen wie z.B. Trockenmauern denkbar. Die Kompensationsmassnahmen sollten einen räumlichen Bezug zur Rodungsfläche haben und sie müssen in ökologischer und finanzieller Hinsicht mit der gerodeten Fläche gleichwertig sein.²⁴ Finanziell gleichwertig sind sie dann, wenn ihre Kosten mindestens gleich hoch sind wie die Kosten für Realersatz in derselben Gegend (Art. 8 WaG, Art. 10 WaV).

4. Überblick über die aktuelle Rechtsprechung

4.1 Allgemeines

Das Bundesgericht hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder zur Waldgesetzgebung geäussert. Im Zusammenhang mit den eingangs gestellten Fragen ist die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Rodungsverbot und möglichen Ausnahmen (Art. 5 WaG) aufzuzeigen und kurz zu erläutern.²⁵

4.2 Rodungsbewilligungen

a. Überwiegendes Interesse: Gewinnung von Bauland

Die Rechtsprechung zu Rodungen für Siedlungszwecke erweist sich als sehr streng. Bereits unter dem früheren, inhaltlich wenig vom heutigen Waldgesetz abweichenden Forstpolizeigesetz hat sich das Bundesgericht in mehreren Fällen zu Rodungen zur Schaffung von Bauland geäussert und stets einen äusserst strengen Massstab angewendet. Rodungen zur Schaffung von Bauland seien nur eingeschränkt zulässig, so in *Gemein-*

*den mit einem sehr hohen Waldanteil an der Gesamtfläche und keiner Möglichkeit zu einer gewissen baulichen Entwicklung.*²⁶ Beide Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Es genügt gemäss Bundesgericht nicht, die Rodung allein mit der Möglichkeit einer sinnvollen raumplanerischen Entwicklung zu begründen. Wie das Bundesgericht in einem Fall aus der Tessiner Gemeinde Brissago festgestellt hat, kommt eine zur Schaffung von Bauland bestimmte Rodung nur in Frage, wenn sie im Rahmen einer für die betreffende Zone im Einvernehmen mit den Forstbehörden festgelegten zweckmässigen und endgültigen Planung vorgesehen ist. Private Interessen des Gesuchstellers seien nicht zu berücksichtigen.²⁷ In der ebenfalls im Tessin gelegenen Gemeinde Maderno, welche wenig Bauland zur Verfügung hatte und deren Gebiet zu 80 Prozent bewaldet war, durfte die kantonale Regierung gemäss Bundesgericht zu Recht annehmen, dass das Interesse an der Beschaffung von Bauland gegenüber dem ebenfalls öffentlichen Interesse an der Walderhaltung mehr Gewicht hat. Dies selbst dann, wenn die Forstbehörde bei der von der Gemeinde unter Vorbehalt der Forstgesetzgebung vorgenommenen Planung nicht mitgewirkt hat. Hinzu kam, dass die Fläche des von der Rodung betroffenen Waldes verhältnismässig klein war (Rodungsfläche von etwa 0.2 ha).²⁸ In der damaligen Bündner Gemeinde Uors-Peiden war für die Ausscheidung einer Gewerbe- und Industriezone ein teilweise bewaldetes Gebiet gewählt worden. Das Bundesgericht hielt (im Rahmen der bisherigen Rechtsprechung) fest, dass, wenn eine Bauzone festgesetzt und dafür auf einem Teil davon die Rodung verlangt wird, nicht nur die Rodungsfläche in ihrem Zusammenhang mit der unbewaldeten Fläche, sondern die Bauzone insgesamt einem die Rodung rechtfertigenden Interesse zu entsprechen habe. Im Übrigen sei, da es sich bei einer Rodung für Bauland um eine Ausnahme vom Grundsatz der Walderhaltung handelt, der in besonderem Masse präjudizielle Wirkung zukomme, bei der Bewilligung solcher Rodungen besondere Zurückhaltung an-

gezeigt. Eine Rodungsbewilligung könne deshalb lediglich in Betracht gezogen werden, wenn die strengen Voraussetzungen, welche die Rechtsprechung für die Rodung von Bauland umschreibt, erfüllt seien. Das könne gemäss Bundesgericht etwa in Gemeinden mit sehr grossem Waldanteil und wenig offenem Land zutreffen, wenn sich aufgrund einer abgeschlossenen Ortsplanung ergebe, dass ohne die Inanspruchnahme von Waldboden eine den Anforderungen der Raumplanung entsprechende bauliche Entwicklung verhindert würde.²⁹ In diesem Fall wurde der Gemeinde mit der Schaffung von Arbeitsplätzen und der damit verbundenen Förderung der Strukturhaltung im Berggebiet ein wichtiges öffentliches Interesse zuerkannt. Da die Möglichkeit von Alternativstandorten jedoch zu wenig abgeklärt worden war und eine sachliche Auseinandersetzung mit den landschaftlichen Belangen fehlte, wurde die Sache zur neuen Entscheidung zurückgewiesen.³⁰

In einem Fall aus der Gemeinde Personico TI hielt das Bundesgericht fest, dass die Notwendigkeit, Waldareal in die Bauzone einzubeziehen, durch die Ortsplanung überzeugend nachgewiesen werden müsse. Es genüge für die Erteilung der Rodungsbewilligung nicht, nur die örtlichen Verhältnisse der bewaldeten Fläche einerseits und der Freiflächen andererseits zu beurteilen, sondern es sei nachzuweisen, dass die Beseitigung der Bewaldung mit einem öffentlichen Interesse begründet werden könne, welches die Gestaltung der Bauzone als Ganzes und die Verwirklichung der Ortsplanung an sich betreffe. Dabei ging es auch hier um die Schaffung einer Gewerbezone, welche das Bundesgericht als nicht zulässig erachtete.³¹ Da aber die Rodung einer benachbarten Parzelle bereits bewilligt worden war, konnte die Gemeinde nicht geltend machen, durch die Verweigerung der Rodung werde die Schaffung einer zweckmässigen Gewerbe- und Industriezone auf ihrem Gemeindegebiet verunmöglicht.

Unter der alten Forstpolizeigesetzgebung hat das Bundesgericht somit stets einen äusserst strengen Massstab angewendet. Rodungen zur Schaffung von Bauland waren nur eingeschränkt zulässig, so in Gemeinden mit einem sehr hohen Waldanteil an der Gesamtfläche und fehlender Möglichkeit zur baulichen Entwicklung.³² Weiter handelte es sich in den meisten beurteilten Fällen um eher kleinere Waldflächen und es waren Gemeinden aus dem Berggebiet oder aus dem Kanton Tessin betroffen; das heisst Gebiete mit einem hohen bis sehr hohen Waldanteil. Grundvoraussetzung für die Beurteilung der Rodungen war dabei stets eine gründliche und umfassende Interessenabwägung.

Auch unter dem geltenden Waldgesetz hat sich das Bundesgericht zur Frage von Rodungen für Siedlungszwecke geäussert. So hatte es in der Walliser Gemeinde Ried-Brig eine mehrmals verlängerte Abänderung einer Rodungsbewilligung von 23'700 m² Waldareal für eine Ferienhaus-siedlung zu beurteilen. Das Bundesgericht stellte bei der Prüfung des Vorhabens fest, «dass im

24 Jaissle, S. 157; Kreisschreiben Nr. 1 der Forstdirektion des BUWAL vom 19.9.2000, 2.5.4.

25 Nach der Übersicht von: Keel/Zimmermann, S. 237 ff. sowie Bloetzer/Seitz, S. 38 ff.

26 Vgl. Rausch Heribert/Marti Arnold/Griffel Alain, Umweltrecht, Zürich 2004, S. 147; Jaissle, S. 196 ff.

27 BGE 99 Ib 192 E. 4. und 5. S. 194 ff. (Brissago).

28 BGE 99 Ib 497 E. 5c S. 499 f. (Maderno) in Pra 63/1974 Nr. 119 S. 360.

29 Urteil BGr. vom 31.5.1989 E. 3b S. 8 (Uors-Peiden).

30 Urteil BGr. vom 31.5.1989 (Uors-Peiden); im Zusammenhang mit den Alternativstandorten machte das Bundesgericht noch folgende interessante Bemerkung: «Gegen den Standort Plaun d'Uors spricht sicher der Verlust von wertvollem Landwirtschaftsland. Es darf jedoch nicht einfach davon ausgegangen werden, dass die Interessen der Landwirtschaft gegenüber dem Interesse an der Walderhaltung von vornherein den Vorrang haben. Zudem sind die landwirtschaftlichen Interessen danach zu gewichten, ob am fraglichen Ort eine Landwirtschaftszone ausgeschieden wurde und ob es sich um Fruchtfolgeflächen handle»(E. 4e S. 14 f.).

31 BGE 116 Ib 469 (Personico), in Pra 81/1992 Nr. 9.

32 Vgl. Rausch Heribert/Marti Arnold/Griffel Alain, Umweltrecht, Zürich 2004, S. 147; Jaissle, S. 196 ff.

vorliegenden in Frage stehenden, sich über Jahrzehnte hinziehenden Rodungsbewilligungsverfahren weder die forstlichen mit den raumplanerischen und naturschützerischen Interessen koordiniert wurden, noch unter rein forstlichen Gesichtspunkten je eine umfassende Interessenabwägung erfolgte».³³ Es sei schwer einzusehen, inwieweit die geplanten 17 Chaletbauten zur touristischen Entwicklung in der Gemeinde Ried-Brig oder regional massgeblich beitragen könnten. Die dezentrale Kleinbauzone erscheine als problematisch, zumal die Zufahrt nicht ganzjährig sichergestellt sei. Auch die sich aus der Schaffung von Bauland ergebenden finanziellen Vorteile vermögen die Bauzone im Waldareal nicht zu rechtfertigen, wie ebenfalls die Interessen des Baugewerbes für die Rodung nicht bestimmend sein können. Von einer inhaltlich den raumplanerischen Anforderungen genügenden, umfassenden nutzungsplanerischen Abstimmung und Abwägung aller durch das Vorhaben betroffenen Aspekte könne dabei offensichtlich nicht die Rede sein. Da es an einer solchen Abstimmung und Abwägung fehlte und kein überwiegendes Rodungsinteresse nachgewiesen werden konnte, erwies sich die erteilte Rodungsbewilligung «als unbegründet und im Lichte von Artikel 5 WaG nicht haltbar».³⁴ Dieser Mangel zeigte sich auch in der fehlenden Abstimmung zwischen den Forst- und Raumplanungsbehörden. Das Bundesgericht verneinte im Folgenden auch das Vorliegen besonders vertrauensbegründender Tatsachen, welche die Erteilung einer Rodungsbewilligung nahegelegt hätten, und wies auf die präjudiziellen Wirkungen von Rodungsentscheiden hin.³⁵

In einem Urteil aus dem Jahr 2007 wurde vom Bundesgericht in der Agglomeration Genf die Beschwerde gegen eine Rodungsbewilligung für den Bau eines Verwaltungsgebäudes und von sieben Wohnbauten mit rund 130 Wohnungen «unter anderem mit dem Hinweis auf die grosse Wohnungsnot» abgelehnt. Es sei «au surplus notoire que les possibilités de construire des loge-

ments sociaux à Genève étaient extrêmement réduites et que la crise était sans précédent. Dans ces circonstances, il n'était pas contraire à la loi de conclure que le bâtiment situé sur la zone à défricher ne pouvait être réalisé qu'à l'endroit prévu et que le défrichement primait les exigences relatives à la conservation de la forêt.»³⁶ Bei der Gesamtinteressenabwägung haben die relativ geringe Waldfläche in länglicher Form (10 bis 25 m breiter Waldstreifen entlang einer Strasse, Fläche 0.2 ha bzw. sechs Prozent der gesamten Parzellenfläche), eine Ersatzaufforstung vor Ort, das Stehenlassen einiger Bäume, die Einbettung in einen Quartierplan sowie der Umstand, dass in Genf eine grosse Wohnungsnot herrscht (und es um sozialen Wohnungsbau ging), eine entscheidende Rolle gespielt.³⁷ Ebenfalls von Bedeutung war der Umstand, dass die Lärm- und Strahlenbelastung der Wohnbauten durch den Bau des grossen Verwaltungsgebäudes massiv reduziert werden konnte. Ein wichtiger, bei der Beurteilung zu beachtender Aspekt war schliesslich, dass das betreffende Areal bereits Teil einer Bauzone war, und der Wald im Verlauf der Jahre eingewachsen ist. Es handelte sich also nicht um eine Einzonung.

Nach Erlass der neuen Waldgesetzgebung verfolgte das Bundesgericht weiter eine unverändert strenge Linie und bestätigte seine Rechtsprechung zum Forstpolizeigesetz. Dies ändert sich auch mit dieser Entscheid *Chêne-Bougeries* nicht, denn hier handelte es sich um einen besonderen Einzelfall mit einer sehr kleinen Rodungsfläche. Seine strenge Praxis in Bezug auf die Beurteilung von Rodungsbewilligungen für Bauland hat das Bundesgericht erst kürzlich in einem Entscheid aus der Gemeinde *Ascona* bestätigt. In seiner Begründung hielt es fest, dass selbst im walddreichen Kanton Tessin Rodungen für Überbauungen nur in Ausnahmefällen bewilligt werden können. Eine derartige Ausnahmesituation liege insbesondere dann nicht vor, wenn – wie im vorliegenden Fall – eine Überbauung in reduziertem Ausmass auch ohne Rodung realisiert werden könne.³⁸

Weitere überwiegende Interessen

In der Berner Gemeinde Köniz hat das Bundesgericht den Nachweis für einen Kiesabbau auf Waldareal (insgesamt 29 ha) als genügend erachtet, welcher sich auf den kantonalen Sachplan «Abbau, Deponie und Transporte» sowie den kantonalen Richtplan stützte. Diese Pläne wiederum basierten auf einer Eruierung des durchschnittlichen Rohmaterialbedarfs der vergangenen Jahrzehnte. Eine solche Bedarfsberechnung, die auf «sorgfältig erarbeiteten Grundlagen» beruhe, «erscheint als durchaus geeignet, um in sinnvoller Näherung den vermutlichen Bedarf für die Zukunft zu ermitteln». Da es die Beschwerdeführer unterliessen, «auch nur andeutungsweise aufzuzeigen, wie eine bessere Methode beschaffen sein müsste», wurde das überwiegende öffentliche Interesse für den Kiesabbau bejaht.³⁹ Auch in der Gemeinde Niederlenz AG schützte das Bundesgericht eine Rodungsbewilligung für eine Kiesgrubenerweiterung, deren «einziger ins Gewicht fallender Nachteil, nämlich die Notwendigkeit einer Rodungsbewilligung» durch die Vorteile (mächtige Kiesdecke, kurze Verkehrswege, keine wesentlichen Nachteile bezüglich Landschaftsschutz, Luftbelastung und Lärm) «weit mehr als aufgewogen» werde.⁴⁰

Wird bei der Beurteilung eines Rodungsgesuchs «in Missachtung des Grundsatzes der umfassenden Interessenabwägung ein wesentlicher Gesichtspunkt ausser Acht gelassen, so liegt darin in der Regel nicht nur eine unvollständige Sachverhaltsermittlung, sondern auch eine Verletzung des materiellen Waldrechts».⁴¹ Bei einem Rodungsvorhaben für einen Steinbruch, der in einem BLN-Gebiet liegt und damit auch die strengen Voraussetzungen des Artikels 6 Absatz 2 NHG (gleich- oder höherwertiges nationales Interesse) erfüllen muss (Ziff. 3.2.6), beurteilte das Bundesgericht die landschaftsschutzrechtliche Interessenabwägung im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG als ungenügend und legte den Kantonen nahe, ein überkantonales Konzept für den Hartgesteinsabbau zu erarbeiten. Dieses Konzept «soll [...] als Grundlage zur Sicherung der geeig-

neten Abbaustandorte auf Richtplanstufe dienen».⁴² Ein anderes Kiesabbauvorhaben, das ebenfalls in einem BLN-Gebiet liegt, hätte zur Realisierung eine Rodung von 68'000 m² vorausgesetzt. Das Bundesgericht stellte auch hier fest, dass ein so erheblicher Eingriff in das BLN-Gebiet ein mindestens gleichwertiges Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung erfordere.⁴³ Zwar stelle die genügende Versorgung mit Hartgestein ein nationales Interesse dar, es sei aber nicht erforderlich, in jedem Gebiet, das über Hartgesteinsreserven verfüge, auch ein Abbaugebiet auszuscheiden. Das Bundesgericht verlangt in diesem Fall eine vertiefte Prüfung überregionaler Alternativen, zumal weder ein Notstand noch eine Verknappung vorliegen würden.⁴⁴

Es ist ersichtlich, dass obige Kies- und sonstige Abbaufälle nur bedingt auf Rodungen für Bauzonen anwendbar bzw. übertragbar sind.

33 BGE 119 Ib 397 E. 5c S. 404 (Ried-Brig).

34 BGE 119 Ib 397 E. 6d S. 409 (Ried-Brig).

35 BGE 119 Ib 397 E. 6e S. 410 (Ried-Brig).

36 Urteil BGr. 1A.232/2006 vom 10.4.2007, E. 3.1 (Chêne-Bougeries).

37 Urteil BGr. 1A.232/2006 vom 10.4.2007, E. 3.3 (Chêne-Bougeries).

38 Urteil BGr. 1C_396/2009 vom 9.2.2010 (Ascona).

39 Urteil BGr. 1A.115/2003 vom 23.2.2004, E. 4.3 (Köniz); beim Kiesabbau spielt die Frage der Standortgebundenheit eine viel wichtigere Rolle als bei der Ausscheidung von neuen Bauzonen. Ferner besteht (im Gegensatz zu Rodungen für die Ausscheidung von Bauzonen) die Möglichkeit der Wiederaufforstung nach dem Kiesabbau,

40 Urteil BGr. 1A.79/2002 vom 25.4.2003, E. 4.2 (Niederlenz).

41 Urteil BGr. 1A.168/2005 vom 01.06.2006 E. 2.2 (Sevelen).

42 Urteil BGr. 1A.168/2005 vom 01.06.2006 E. 3.4.5 (Sevelen).

43 Urteil BGr. 1A.25/2006 vom 13.3.2007, E. 5.4 (Villeneuve), mit zahlreichen Hinweisen auf die frühere Rechtsprechung.

44 Urteil BGr. 1A.25/2006 vom 13.3.2007, E. 5.6 (Villeneuve).

b. Standortgebundenheit

Die Standortgebundenheit⁴⁵ ist gemäss konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht «in einem absoluten Sinne aufzufassen, besteht doch fast immer eine gewisse Wahlmöglichkeit. Entscheidend ist, ob die Gründe der Standortwahl die Interessen der Walderhaltung überwiegen [...]. Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt indessen ebenfalls voraus, dass eine umfassende Abklärung von Alternativstandorten stattgefunden hat».⁴⁶ Es wird aus Gründen des gesetzlich verankerten Waldschutzes eine besonders stichhaltige Begründung verlangt, weshalb für das Werk ein Standort im Wald besser als andere Standorte ausserhalb des Waldes geeignet ist. Bei dieser Begründung darf der Perimeter nicht zu eng gezogen werden. Je grösser das Interesse an der Walderhaltung ist, desto höher sind die Anforderungen an die Sorgfalt der Standortevaluation. Das Interesse an der Walderhaltung ist beispielsweise in jenen Gebieten besonders gross, wo relativ wenig Wald vorhanden ist oder wo dem Wald von den Forstbehörden oder der Gesetzgebung eine besondere Funktion wie Schutz-, Erholungs-, Landschafts- oder Biodiversitätsfunktion zugewiesen wurde. So hat beispielsweise das Bundesgericht noch nach altem Recht die relative Standortgebundenheit einer Gewerbe- und Industriezone im Wald bejaht.⁴⁷ Ein Augenschein habe bestätigt, dass andere geeignete Standorte für Bauten für gewerbliche und industrielle Zwecke fehlen, da die Gemeinde einen sehr hohen Waldanteil hat. Es gebe auf dem gesamten Gemeindegebiet nur einen einzigen für diese Nutzung möglichen Bereich. Jene Grundstücke seien indessen für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignet; sie waren im kantonalen Richtplan als Landwirtschaftsgebiet erster Priorität eingestuft (und es war zu erwarten, dass sie zukünftig als Fruchtfolgeflächen ausgeschieden würden).⁴⁸ Die Prüfung der Standortgebundenheit und die erforderliche Interessenabwägung fallen – wie sich dies in der Rechtsprechung zeigt – häufig zusammen. Dies wird von der Lehre als metho-

disch unbefriedigend kritisiert⁴⁹, was hier jedoch dahingestellt bleiben kann. Standortgebundenheit und Interessenabwägung fallen insoweit zusammen als das Interesse am Werkvorhaben und am Standort grundsätzlich das gleiche ist.

c. Sachliche Erfüllung der Voraussetzungen der Raumplanung

Die Erfüllung der Raumplanungsvoraussetzungen kann in behördenverbindlichen kantonalen oder regionalen Richtplänen, in grundeigentümerverbindlichen Nutzungsplänen oder in anderen Planungen ausgewiesen werden. Es genügt jedoch nicht, lediglich den Standort im Wald in einem Plan festzuschreiben; es braucht vielmehr eine intensive sachliche Abklärung unter Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Prozesse und Verfahren. In einem älteren Entscheid aus der Bündner Gemeinde Sumvitg, wo es um die Erstellung zweier Tennisplätze im Wald ging, hat das Bundesgericht festgehalten, dass der Nutzungsplanentscheid inhaltlich «den raumplanerischen Zielen und Grundsätzen (Art. 1 und 3 RPG) entsprechen sowie auf einer umfassenden Abstimmung und Abwägung beruhen» müsse.⁵⁰ In den erwähnten (aktuelleren) Entscheiden *Sevelen* und *Villeneuve* werden die raumplanerischen Voraussetzungen (Sachplan Kiesabbau, Richtplan) unter den Rodungsvoraussetzungen *überwiegendes Bedürfnis* und *Standortgebundenheit* behandelt. Zum Verhältnis Richtplan – Rodungen hat sich das Bundesgericht in seiner bisherigen Praxis noch nicht ausführlich geäussert (siehe dazu aber die Ausführungen unter Ziff. 5.2.1 zu einer abgelehnten Änderung von Art. 12 WaG im Parlament).

d. Keine erhebliche Gefährdung der Umwelt

In den letzten Jahren liessen sich zur Rodungsvoraussetzung *keine erhebliche Gefährdung der Umwelt* keine einschlägigen Erwägungen finden. Für die Konkretisierung dieser Voraussetzung muss auf ältere Entscheide, wie zum Beispiel BGE 112 Ib 195, verwiesen werden.⁵¹ Dabei ging es

um die Frage, ob eine Rodung für eine Skipiste die Gefahr von Lawinenabgängen mit sich bringe. Das Bundesgericht führte aus: «Nach Aussage der an der Verhandlung anwesenden Fachleute ermöglichen die heute gebräuchlichen technischen Verfahren eine Stabilisierung des Geländes; offenbar ist der im Bereich der Skiabfahrt notwendige Ausbau ohne Schwierigkeiten durchführbar und erfordert im Wesentlichen nur eine Verbesserung des Wasserabflusses; alle diesbezüglich auftretenden Fragen können in den vom angefochtenen Entscheid vorbehaltenen Bewilligungsverfahren geklärt werden. Die formulierten Bedingungen und Auflagen genügen jedenfalls unter dem Aspekt der Rodungsbewilligung.»⁵²

e. Berücksichtigung der Interessen von Natur- und Heimatschutz

Auf Entscheide im Zusammenhang mit Rodungen in BLN-Gebieten ist bereits bei den beiden Voraussetzungen *überwiegendes Interesse* und *Standortgebundenheit* hingewiesen worden. Bei einem Bauvorhaben für einen Abwasserkanal, das Auenwald betraf und in einer Grundwasserschutzzone zu liegen kam, standen, nachdem das Bundesgericht eine Beschwerde gegen das vorangegangene Projekt mit einer Rodungsfläche von 2'300 m² gutgeheissen hatte, zwei Baumethoden zur Verfügung: Die offene Bauweise mit einer vorübergehenden Beanspruchung von 950 m² Wald und der Pressrohrvortrieb mit einer Beanspruchung von lediglich 600 m² Wald. Da die beim Pressrohrvortrieb erforderlichen Injektionen den Waldboden schädigen und die Wasserdurchlässigkeit verringern, sei – wie das Bundesgericht im Rahmen eines erneuten Beschwerdeentscheids festhielt – die offene Bauweise mit einer grösseren Rodungsfläche «umweltverträglicher als der Pressrohrvortrieb».⁵³

4.3 Koordination von Verfahren nach dem Raumplanungsgesetz und Rodungsbewilligungsverfahren (Art. 12 WaG)

Gemäss Waldgesetz bedarf die Zuweisung von Wald zu einer Nutzungszone einer Rodungsbewilligung (Art. 12 WaG). «Grundsätzlich soll die gebotene Koordination zwischen Nutzungsplanung und Rodungsverfahren schon im erstinstanzlichen Verfahren durchgeführt werden und nicht erst auf Stufe Rechtsmittelverfahren».⁵⁴ Somit müsste dieser Entscheid bei der Nutzungsplanung (Revision oder Neuauflage) gefällt werden. Im Rodungsverfahren hat die Rodungsbehörde nicht die Aufgabe, «raumplanungsrechtliche Gesichtspunkte [...] frei zu überprüfen. Die Prüfung durch die Rodungsbehörde bezieht sich hauptsächlich auf das Verhältnis der Walderhaltungs- und der Raumplanungsinteressen insgesamt».⁵⁵ Was Inhalt dieser Prüfung ist bzw. was

45 Der Begriff der rodungsrechtlichen Standortgebundenheit gemäss Artikel 5 Absatz 2 Bst. a WaG ist gemäss Bundesgericht nicht identisch mit dem raumplanungsrechtlichen Begriff der Standortgebundenheit für Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 Bst. a RPG). Die in Artikel 24 Bst. a RPG geforderte Standortgebundenheit sei (lediglich) «proche de la condition de l'art. 5 al. 2 let. a LFo» (Urteil BGr. 1A.80/2001 vom 31.5.2002, E. 3.1). Wo genau die Unterschiede liegen, lässt sich aus der Rechtsprechung nicht herleiten (geht es doch auch bei Art. 24 Bst. a um eine relative Standortgebundenheit); vgl. Keel/Zimmermann, S. 264.

46 Urteil BGr. 1A.168/2005 vom 1.6.2006, E. 3.1 (Sevelen), mit weiteren Hinweisen.

47 BGE 116 Ib 469 (Personico), in Pra 81/1992 Nr. 9.

48 BGE 116 Ib 469 E. 3a (Personico), in Pra 81/1992 Nr. 9.

49 Marti Arnold, ZBl 2007 347; Keel/Zimmermann, S. 264.

50 Urteil BGr. vom 21.1.1993, E. 4b (Sumvitg).

51 BGE 112 Ib 195 (Crans-Montana), in Pra 1986 Nr. 166; siehe auch BGE 96 I 503 (Thyon), 103 Ib 54 (Gunzgen), 108 Ib 167 (Les Esserts).

52 BGE 112 Ib 195 E. 6 S. 208 (Crans-Montana), in Pra 1986 Nr. 166.

53 Urteil BGr. 1A.26/2002 vom 20.9.2002, E. 2.3 (Basel).

54 Urteil BGr. 1A.102/2001 vom 9.11.2001, E. 4a (Laax), mit Hinweis auf BGE 122 II 89.

55 Urteil BGr. 1A.208/1999 vom 15.05.2000, E. 4a bb (Ennetmoos).

mit dem «Verhältnis der Walderhaltungs- und der Raumplanungsinteressen insgesamt» gemeint ist, wird aus dem Entscheid nicht klar.⁵⁶ Die Rodungsbehörde kann «die raumplanerischen Voraussetzungen» nur dann «in Zweifel ziehen, wenn die Planungsbehörden das Gebot der Walderhaltung bei ihren Abklärungen ungenügend in Rechnung gestellt haben oder sich von unsachgemässen Überlegungen haben leiten lassen». Dies bedeutet, dass sich die Forstbehörden auf die forstlichen Fragen konzentrieren müssen, das heisst vor allem auf die jeweilige Bedeutung des zur Diskussion stehenden Waldes sowie auf die Auswirkungen einer Rodung auf den Wald, die Natur und Landschaft. «Die Forstpolizeibehörden nähmen sonst Kompetenzen für sich in Anspruch, die ihnen nach der verfassungs- und gesetzmässigen Zuständigkeitsordnung offensichtlich nicht zukommen.»⁵⁷ Die bereits in BGE 119 Ib 397 gemachte und im Entscheid Ennetmoos NW wiederholte Aussage, dass «die Prüfung durch die Rodungsbehörden sich hauptsächlich auf das Verhältnis der Walderhaltungs- und Raumplanungsinteressen insgesamt» beziehe, wurde nicht konkretisiert. Die Rodungsbehörde entscheide dann richtig, so das Bundesgericht in einer sehr allgemeinen Formulierung, wenn sie «die sich widerstreitenden Interessen im Hinblick auf die walddrechtliche Ausnahmebewilligung vollständig berücksichtigt und [...] deren Gewichtung mit sachgerechten Erwägungen sorgfältig vorgenommen [habe]».⁵⁸

Die Vorschrift von Artikel 12 WaG, wonach für die Zuweisung von Wald zu einer Nutzungszone eine Rodungsbewilligung erforderlich ist, gilt – wie das Bundesgericht im Fall der Gemeinde Schöffliisdorf ZH festhielt – als eingehalten, «wenn im Moment der Planfestsetzung eine verbindliche positive Stellungnahme der zuständigen Forstbehörde vorliegt, die auf einer *vollständigen Sachverhaltsermittlung* und einer *umfassenden Interessenabwägung* beruht [mit Verweisungen auf weitere Urteile]».⁵⁹ Diese Rechtsprechung gilt, so das Bundesgericht, «nicht nur für UVP-pflichtige Vorhaben, sondern allgemein,

wenn Wald einer Nutzungszone zugewiesen werden soll». Allenfalls hätte das Bundesgericht die Strassenfestsetzung ohne Rodungsbewilligung bzw. ohne positive Stellungnahme der Rodungsbewilligungsbehörde zugelassen, wenn «die fehlenden bundesrechtlichen Bewilligungen offensichtlich [hätten] erteilt werden [müssen]».⁶⁰

4.4 Zwischenfazit

Das Bundesgericht hat sich – im Gegensatz zu den siebziger und achtziger Jahren – nicht mehr in erster Linie mit Rodungsfällen, sondern vermehrt mit Waldfeststellungen zu befassen. Dies ist insofern nachvollziehbar, als mit dem Waldfeststellungsentscheid häufig ein Vorentscheid zur Rodung getroffen wird: Lautet nämlich ein Entscheid auf Nicht-Wald, braucht es später keine Rodungsbewilligung.⁶¹

- Eine Lockerung der strikten Walderhaltungspraxis ist nicht festzustellen: Das Bundesgericht stellt an den Nachweis, dass die Rodungsvoraussetzungen erfüllt sind, nach wie vor hohe Anforderungen. Wie die Ausführungen zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung zeigen, sind in den letzten Jahren keine Akzentverschiebungen, geschweige denn Praxisänderungen, zu verzeichnen. Die weitestgehend auf der Forstpolizeigesetzgebung aufgebaute Rechtsprechung wird bestätigt, was aus Gründen der Rechtssicherheit wie auch der von der Bundesverfassung geforderten Walderhaltung positiv zu werten ist.⁶²
- Rodungen müssen Ausnahmen bleiben und sind nur unter «striktter Beachtung» der in Artikel 5 WaG abschliessend umschriebenen Voraussetzungen zulässig (überwiegendes Interesse, Standortgebundenheit, sachliche Erfüllung der Voraussetzungen der Raumplanung, keine erhebliche Gefährdung der Umwelt, Berücksichtigung der Anliegen des Natur- und Heimatschutzes).
- Die Frage, ob ein die Walderhaltung überwie-

gendes Interesse vorliegt, lässt sich anhand der vom Bundesgericht gefällten Entscheide nicht generell beantworten. Erforderlich ist eine sorgfältige Interessenabwägung im Einzelfall. Dabei gilt die gesetzliche Vermutung des höheren Interesses an der Walderhaltung gegenüber anderen Interessen.

- Eine umfassende Evaluation von Alternativstandorten ist unabdingbar. Sind diese Standorte im Rahmen der Planungs- und Bewilligungsverfahren sorgfältig abgeklärt und die Verfahren aufeinander abgestimmt, besteht für den Rodungsentscheid nur noch ein geringer Entscheidungsspielraum. Entsprechend wird die Interessenabwägung weitgehend im Rahmen der Prüfung der Standortgebundenheit vorgenommen. In dieser Hinsicht hat das Rodungsrecht zwar nicht an Bedeutung, aber an Selbständigkeit eingebüsst.⁶³
- In den meisten Fällen wurden Rodungsbewilligungen vor allem für Einzelwerke bzw. kleinere Waldflächen erteilt, selten für neue Nutzungszonen nach Artikel 14 ff. RPG. Meistens lag die Situation vor, dass in einem Gebiet mit hohem Waldanteil eine relativ kleine Fläche gerodet wurde oder dass wegen eines gegebenen Standortes (z.B. Kies- oder Gesteinsvorkommen) keine oder wenige Alternativen ohne Rodungserfordernis bestanden.
- Rodungen für Bauzonen nach RPG sind nur bei Vorliegen von absoluten Ausnahmesituationen erlaubt. Dazu gehören unter anderem ein grosser Waldanteil gemessen an der Gesamtfläche und fehlende Entwicklungsmöglichkeiten ohne Waldbeanspruchung. Dabei muss eine regionale Betrachtung stattfinden (das heisst der Perimeter darf nicht allzu eng gezogen werden).

Es stellt sich die Frage, ob bei der Beurteilung von Rodungen zwecks Gewinnung von Bauland namentlich in Städten und Agglomerationen eine gewisse Lockerung des Walderhaltungsgebotes eingetreten ist. Aus dem Fall *Chêne-Bougeries GE* könnte unter Umständen der Schluss gezogen werden, dass das Interesse an der Bereitstel-

lung von genügend Wohnraum höher zu gewichten ist als das Interesse an der Walderhaltung. Die besonderen Umstände des Falles lassen jedoch eine derartige Verallgemeinerung nicht zu. Zulässig ist hingegen die Schlussfolgerung, dass bei einer umfassenden Würdigung sowohl der raumplanerischen (inklusive umweltschützerischen) wie auch der forstlichen Interessen Rodungen zur Baulandgewinnung in Gebieten mit einem geringeren Waldanteil möglich sind.⁶⁴ Auf der andern Seite erhöht sich das Interesse an der Walderhaltung je geringer der Waldanteil in einem Gebiet ist bzw. je bedeutender die Schutz-, Erholungs-, Landschafts- oder Biodiversitätsfunktionen der jeweiligen Waldflächen sind. Zu berücksichtigen ist zudem die Frage, welches Gewicht dem Zustand des zu rodenden Waldes bei der Abwägung der Interessen am Rodungsvorhaben und an der Walderhaltung beizumessen ist.⁶⁵ Falls die Qualität eines gesamten Quartiers durch die Rodung einer relativ kleinen Waldfläche verbessert wird oder die Wiederaufforstung einer Fläche faktisch nicht verlangt werden kann, kann dies bei der Interessenabwägung zur Minderung des Interesses an der Walderhaltung führen. Umgekehrt wird das Interesse an der Walderhaltung erhöht, wenn es sich beim betroffenen Waldareal um eine BLN-Fläche, um eine Ufervegetation im Sinne von Artikel 21 NHG oder um einen besonders wertvollen Lebensraum (z.B. Waldrand) han-

56 Keel/Zimmermann, S. 270 ff.

57 Urteil BGr. 1A.208/1999 vom 15.05.2000, E. 4a bb (Ennetmoos)

58 Urteil BGr. 1A.168/2005 vom 01.06.2006, E. 2.2 (Sevelen).

59 Urteil BGr. 1A.166/2006 vom 24.01.2007, E. 2.2.2 (Schöfflisdorf).

60 Urteil BGr. 1A.166/2006 vom 24.01.2007, E. 2.2.5 (Schöfflisdorf).

61 Keel/Zimmermann, S. 284.

62 Vgl. Keel/Zimmermann, S. 287.

63 Keel/Zimmermann, S. 269.

64 vgl. BGE 99 Ib 497 (Melano); Keel/Zimmermann, S. 285; Bühlmann Lukas, Waldrodung zur Gewinnung von Bauland, Info-raum VLP-ASPAN Nr. 6/10, S. 4 (zit. Bühlmann)

65 Urteil BGr. 1A.232/2006 vom 10.4.2007 (Chêne-Bougeries) und 1A.102/2001 vom 9.11.2001 (Laax).

delt. Bei den Rodungsvoraussetzungen (Art. 5 WaG) wird denn auch allgemein vom «Interesse an der Walderhaltung» und nicht vom konkreten Interesse an der Erhaltung einer bestimmten Waldfläche gesprochen. Eine gewisse Differenzierung ist im Rahmen von Artikel 5 Absatz 4 WaG möglich, wonach dem Natur- und Heimatschutz Rechnung zu tragen ist.⁶⁶ Letztlich sind dies aber ganz besondere Ausnahmesituationen. Diese Differenzierung ist dem Gesetz nicht direkt zu entnehmen, gilt der Waldschutz doch unabhängig von der Nutzungsart (Art. 2 Abs. 1 WaG). An der Aussage, wonach «das Gebot der Walderhaltung ... ohne Rücksicht auf Zustand, Wert und Funktion des konkreten Waldes [gelte]» und sich dieses «auch auf kleine oder vernachlässigte Waldgrundstücke [beziehe]»⁶⁷, wird vom Bundesgericht dem Grundsatz nach festgehalten.⁶⁸

5. Spielraum der heutigen Gesetzgebung

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung stellt demnach weiterhin an die Bewilligungsvoraussetzungen von Rodungen einen strengen Massstab. Eine nähere Betrachtung von Artikel 5 WaG drängt sich jedoch noch auf.

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist die grammatikalische Auslegung. Dabei wird festgehalten, was der Gesetzgeber klar geregelt hat und wo ein Interpretationsspielraum vorliegt. Sodann stellt sich die Frage, welcher Sinn und Zweck historisch der Ausarbeitung der Norm zugrunde lag. In einem dritten Schritt soll unter Beizug der geltenden Lehre und Rechtsprechung aufgezeigt werden, ob und in welche Richtung sich Artikel 5 WaG entwickelt hat. Am Schluss ist zu erörtern, wie die Norm geltungszeitlich ausgelegt werden könnte beziehungsweise, ob unter Umständen ein Spielraum bei Rodungen für Siedlungszwecke aufgrund der veränderten Verhältnisse unter der aktuellen Gesetzgebung besteht.

5.1 Grammatikalische Auslegung

Bei der grammatikalischen Auslegung geht es vor allem darum, festzustellen, ob überhaupt ein klarer Wortlaut vorliegt.⁶⁹ Anders als das bisherige Recht statuiert Artikel 5 Absatz 1 WaG ein grundsätzliches Rodungsverbot. Diesbezüglich ist der Wortlaut klar und bedarf auch keiner Auslegung («Rodungen sind verboten»). Hingegen besteht gemäss Absatz 2 die Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegewilligung. Eine Ausnahmegewilligung bezweckt «im Einzelfall Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten zu beseitigen, die mit dem Erlass der Regel nicht beabsichtigt waren. Es geht um offensichtlich ungewollte Wirkungen einer Regelung. Die Ausnahmeermächtigung darf daher nicht dazu eingesetzt werden, generelle Gründe zu berücksichtigen, die sich praktisch immer anführen liessen; auf diesem Weg würde das Gesetz abgeändert».⁷⁰ Was die Voraussetzungen zur Erteilung einer Rodungsbewilligung anbelangt, führt das Gesetz verschiedene Kriterien auf, welche erfüllt sein müssen (vgl. Ziff. 3.1). Weiter müssen wichtige Gründe bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen. Absatz 3 stellt klar, dass «finanzielle Interessen, wie die möglichst einträgliche Nutzung des Bodens oder die billige Beschaffung von Land für nichtforstliche Zwecke» nicht als wichtige Gründe gelten.

5.2 Historische Auslegung des Artikel 5 WaG

Die historische Auslegung stellt auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Grundgedanke dabei ist, dass eine Norm so gelten soll, wie sie vom Gesetzgeber vorgesehen worden war. Dabei wird unterschieden zwischen einer subjektiven und einer objektiven historischen Auslegung.⁷¹

5.2.1 Subjektiv-historische Auslegung

Massgebliches Element bei dieser ersten Variante ist der subjektive Wille des konkreten historischen Gesetzgebers. Anhaltspunkte können die Materialien zur Entstehung der Norm, Entwürfe, amtliche Berichte, Botschaften des Bundesrates oder Protokolle der Ratsverhandlungen liefern.

Wie bereits erwähnt, hat das aktuelle Waldgesetz das alte Forstpolizeigesetz aus dem Jahre 1902 abgelöst (Ziff. 3.1). Das Gesetz von 1902 (welches aus der Not der grossflächigen Zerstörung der Wälder und der Naturkatastrophen Ende des vorletzten Jahrhunderts entstanden war) enthielt zwar viele wertvolle Bestimmungen, die als Kernbestimmungen auch ins neue Waldgesetz überführt wurden, es wurde aber in anderen Bereichen den veränderten Verhältnissen nicht mehr gerecht.⁷² Dazu zählen unter anderem das in den achtziger und neunziger Jahren aufgetretene Waldsterben, der zunehmend grösser werdende Siedlungsdruck auf den Wald, die sich verschlechternde wirtschaftliche Situation der Forstbetriebe und die ins Bewusstsein der Bevölkerung gedungenen Schutzfunktionen des Waldes.⁷³ Dazu kam, dass neben der Erhaltung des Waldareals die Aufgabe der Aufrechterhaltung eines gesunden und widerstandsfähigen Waldes in den Vordergrund rückte. Es fand eine «Verschiebung der Gewichte von der quantitativen zur qualitativen Walderhaltung» statt.⁷⁴

Beim Erlass des neuen Waldgesetzes handelte es sich formell um eine Totalrevision, materiell jedoch um eine Teilrevision. Viele bewährte Normen wurden aus dem geltenden Recht übernommen, an neue Erkenntnisse und die heutigen Regeln der Gesetzgebungstechnik angepasst.⁷⁵ Neben die Quantität ist wie erwähnt das Merkmal der Qualität getreten, neben die Schutz- und Nutzungsfunktion die Wohlfahrtsfunktion. Der Wald sollte nicht mehr nur vor übermässiger Nutzung geschützt werden, eine zweckmässige Bewirtschaftung soll vielmehr die bestmögliche Er-

haltung all seiner Funktionen bewirken.⁷⁶ Sichertgestellt wird die qualitative Walderhaltung durch Waldbewirtschaftungsvorschriften. Im Vordergrund steht dabei die forstliche Nutzungsordnung mittels des Schutzes der Wälder vor einer waldschädlichen und zerstörerischen menschlichen Nutzung und Gefährdung.⁷⁷ Das Gebot der quantitativen Walderhaltung ist aber weiterhin in die revidierte Waldgesetzgebung übernommen worden.⁷⁸

Der Begriff der Rodung wurde gegenüber der früheren Gesetzgebung nicht geändert, wurde allerdings neu im Waldgesetz selbst verankert und nicht nur wie bis anhin in einem Ausführungserlass (Art. 25 FPoIV). Neu wurde festgehalten, dass Rodungen nach Artikel 5 Absatz 1 WaG grundsätzlich verboten sind. Dieses Verbot – eine Konsequenz des Walderhaltungsgebotes gemäss Artikel 1 und 3 WaG – wurde durch die Zuordnung eines eigenen Absatzes noch zusätzlich hervorgehoben.⁷⁹

66 Keel/Zimmermann, S. 269 f.

67 BGE 113 Ib 413 (Bürchen).

68 Keel/Zimmermann, S. 285.

69 Statt vieler: Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Zürich 2008, S. 31 ff. (zit. Häfelin/Haller/Keller).

70 Jaissle, S. 126 mit weiteren Hinweisen.

71 Häfelin/Haller/Keller, S. 31 ff.

72 Botschaft zum Waldgesetz, BBl 1988 III 175.

73 Jaissle, S. 29, mit weiteren Hinweisen.

74 Botschaft zum Waldgesetz, BBl 1988 III 183.

75 Jaissle, S. 34.

76 Zimmerli Ulrich, Raumnutzung und Wald, Referat gehalten am internationalen Forschungskolloquium «Forstliche Planung und gesellschaftliches Umfeld» vom 12.-16. Oktober 1992 in Ascona, Tagungsbericht ETH ZH 1993.

77 Jaissle, S. 35.

78 Art. 3 WaG: «Die Waldfläche soll nicht vermindert werden».

79 Sonanini Vera, Das neue Waldgesetz und die Raumplanung, BR/DC 4/92, S. 85.

In den parlamentarischen Beratungen gab das Rodungsverbot zu keinen Diskussionen Anlass. Die bisherigen, bewährten Voraussetzungen für die Erteilung einer Rodungsbewilligung wurden wie erwähnt aus der Forstpolizeiverordnung übernommen und um die Erfüllung raumplanerischer Kriterien ergänzt.⁸⁰ Weggefallen ist gegenüber der Forstpolizeiverordnung die ausdrückliche Erwähnung der Verminderung des Waldareals als Rodungstatbestand, was materiell-rechtlich jedoch keine Änderung bedeutet.⁸¹ Der Rodungsentscheid – ob Bewilligung oder Ablehnung – soll nach Gesetz stets das Ergebnis einer umfassenden Interessenabwägung sein. Grundvoraussetzung ist der verlangte Nachweis von Gründen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen. Der Gesuchsteller hat nachzuweisen, dass ein öffentliches oder privates Interesse am Rodungszweck besteht, das höher zu werten ist als die Erhaltung der Waldfunktionen. Dabei wird in der Botschaft auf Gesuche aus folgenden Gründen hingewiesen⁸²: Trinkwasserversorgung, Rohstoff-Versorgung (Kies, Sand, Kalk, Granit usw.), Deponien, Verkehrswege, touristische Anlagen, Energieversorgung, Landesverteidigung. Es handelt sich hierbei um verschiedene Infrastrukturanlagen und -werke, Nutzungszonen werden keine erwähnt.

Bezüglich der Standortgebundenheit wird festgehalten, dass «der Standort im Wald im Vergleich zu anderen in Frage kommenden Standorten aus höherwertigen Gründen zwingend sein» muss. Dazu werden exemplarisch Materialvorkommen, technische Realisierbarkeit und Landschaftsschutz aufgezählt.⁸³

Weiter wird erwähnt, dass bei der Realisierung raumwirksamer Vorhaben im Wald die Raumplanung von immer grösserer Bedeutung sei. Da das Werk die Voraussetzungen der Raumplanung erfüllen muss (Art. 5 Abs. 2 Bst. b WaG), müssen «kantonale Richtpläne, regionale Konzepte (beispielsweise bezüglich Versorgung, Entsorgung oder Tourismus) oder kommunale Nutzungspläne» vorliegen. Diese würden in der Regel den raumplanerisch begründeten Nachweis eines ho-

hen öffentlichen Interesses enthalten, welcher es erlaube, die Interessenabwägung zwischen dem Rodungszweck und dem Interesse an der Walderhaltung vorzunehmen.⁸⁴ Dies stellt jedoch nur einen Punkt in der umfassenden Interessenabwägung dar.

Daraus geht hervor, dass man sich zumindest im Zusammenhang mit Artikel 5 WaG beim Erlass des Gesetzes keine Gedanken zu Rodungen für Siedlungszwecke gemacht hat und die bisherige Praxis nicht ändern wollte. Im Zusammenhang mit der Frage des Siedlungsdrucks auf den Wald kam es beim Erlass des WaG jedoch zu heftigen Diskussionen bei der Beratung des Artikels 12 WaG.

Artikel 12 WaG regelt den Einbezug von Wald in Nutzungspläne («Die Zuweisung von Wald zu einer Nutzungszone bedarf einer Rodungsbewilligung.»). Im ursprünglichen Entwurf des Bundesrates zum neuen Waldgesetz war ein zusätzlicher Absatz zu dieser Bestimmung (Art. 12 Abs. 1 E-WaG) vorgesehen, der wie folgt lautete: «Besteht nach umfassender Abwägung ein grosses öffentliches Interesse daran, Wald künftig in eine Nutzungszone nach den Artikeln 14-18 des Bundesgesetzes über die Raumplanung einzubeziehen, so weisen die Kantone dies in ihren Richtplänen aus.»⁸⁵ Dieser Artikel war im Parlament Gegenstand heftiger Diskussionen⁸⁶ und wurde gar als «Schicksalsartikel» des neuen Gesetzes bezeichnet.⁸⁷ Die Gegner befürchteten eine «schwerwiegende Aufweichung des Waldschutzes». So hielt beispielsweise der Aargauer FDP-Nationalrat Willy Loretan fest: «Ich gebe Ihnen ein paar Beispiele von Einbrüchen in den Waldschutz, wie sie vorkommen könnten: Vor etwa zehn bis fünfzehn Jahren wollte die Stadt Zürich im Zürichbergwald eine sogenannte Waldstadt errichten. Der Zürcher Regierungsrat versagte diesem Vorhaben kurz und bündig seine Zustimmung, so dass der Bund darüber gar nicht zu entscheiden brauchte. Aber nicht nur Zürich, sondern eine ganze Anzahl von anderen Städten und Gemeinden stehen vor dem Problem, dass

sich die Besiedlung innerhalb der normalen Grenzen nicht mehr ausdehnen kann. Das verdichtete Bauen ist den Ruf des blossen Schlagwortes noch nicht losgeworden. Es ist somit naheliegend, dass der Druck auf den Wald und damit selbstverständlich auch auf die zuständigen kantonalen Behörden wächst, mit dem Ziel, in den Richtplänen nachzuweisen, es bestehe ein öffentliches Interesse, Teile des Waldes in dem Bauen dienende Nutzungszonen einzubeziehen. Dieses Interesse lässt sich dann vorerst in den kantonalen und regionalen Richtplänen grossflächig ausweisen. Es braucht zwar nach der Philosophie des Artikels 12 später noch eine Rodungsbewilligung. Aber wie gesagt, diese wird relativ leicht erhältlich sein, weil auf der bei der Richtplanung bereits erfolgten Interessenabwägung zuungunsten des Waldes insistiert werden wird.»⁸⁸

Bereits zu diesem Zeitpunkt war man sich somit des Problemkreises *Siedlungsentwicklung* und *Walderhaltung* bewusst. Es wurde befürchtet, dass die «heutige hohe Klippe der Rodungsbewilligung umschiff» werde.⁸⁹ Das Rodungsverfahren, welches nachher folge, werde zur blossen Formsache. Absatz 2 in diesem Artikel⁹⁰ nütze gar nichts, weil der wesentliche Entscheid bereits im Richtplan falle und nicht später im Nutzungsplan. Es werde mit anderen Worten nicht wie bis anhin konkret in jedem Einzelfall sorgfältig an Ort und Stelle abgeklärt, ob sich der Eingriff rechtfertigen lässt, sondern grossräumig in der Richtplanung entschieden.⁹¹

Es gab jedoch auch Stimmen, welche sich für den Einbezug des Waldes in die Richtplanung stark machten. Zur Lösung der bestehenden Bodennutzungsprobleme sei eine sinnvolle Koordination zwischen dem Wald und der Raumplanung unbedingt notwendig. Es sei falsch, den Wald aus einer Gesamtbeurteilung zur Befriedigung raumplanerischer Bedürfnisse herauszunehmen.⁹² Der Bundesrat präzisierete, dass es bei Artikel 12 darum geht, Wald in das Richtplanverfahren einzubeziehen, wenn aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung Anlass be-

steht, später eine Nutzungszone auszuscheiden. Es werde in Absatz 1 von Artikel 12 nicht die Kompetenz begründet, Vorhaben einer künftigen anderweitigen Nutzung von Waldareal in Richtplänen auszuscheiden; diese Kompetenz sei vielmehr - auch in Bezug auf den Wald - bereits in Artikel 6 ff. RPG begründet.⁹³

Nachdem der Ständerat die bundesrätliche Fassung diskussionslos übernahm⁹⁴, wurde sie auch im Nationalrat nach eingehender Diskussion mehrheitlich angenommen.⁹⁵ Somit lag nach der ersten Beratung keine Differenz zwischen den Räten vor. Trotzdem wurde im Folgenden die bereits genehmigte Regelung noch einmal aufgegriffen.⁹⁶ Nach der – wie aufgezeigt – emotional geführten Debatte einigte man sich schlussendlich auf den Verzicht dieser Bestimmung.⁹⁷

Was bedeutet dies nun für die Auslegung des Artikels 5 WaG? Es zeigt sich, dass der Gesetzgeber, trotz knappem Abstimmungsausgang und der im ersten Anlauf erfolgten Annahme des Artikels 12 WaG, keine Aufweichung des bestehenden (strengen) Waldschutzes wollte. Man war sich

80 Botschaft zum Waldgesetz, BBl 1988 III 191.

81 Jaisse, S. 115.

82 Botschaft zum Waldgesetz, BBl 1988 III 191.

83 Botschaft zum Waldgesetz, BBl 1988 III 191.

84 Botschaft zum Waldgesetz, BBl 1988 III 191.

85 Botschaft zum Waldgesetz, BBl 1988 III 227.

86 Vgl. AB 1991 N 301 ff., 1519 ff. sowie 1991 S 548 f., 804 f.

87 AB 1991 N 302.

88 Votum Willy Loretan, AB 1991 N 301.

89 Votum Eugen David, AB 1991 N 302.

90 Heutiger Art. 12 WaG: Die Zuweisung von Wald zu einer Nutzungszone bedarf einer Rodungsbewilligung.

91 Votum Eugen David, AB 1991 N 302.

92 Votum Otto Hess, AB 1991 N 301 f.

93 Votum Flavio Cotti, AB 1991 S 549.

94 AB 1989 S 269.

95 AB 1991 N 300 ff.

96 Dies war nach übereinstimmendem Antrag der Kommissionen beider Räte gestützt auf das Geschäftsverkehrsgesetz möglich, siehe auch Jaisse, S. 295 ff.

97 AB 1991 S 805.

Die Ergebnisse im Überblick

In dichtbesiedelten Kantonen stellt sich aufgrund zunehmender Raumsprüche die Frage nach einer Lockerung des strengen Walderhaltungsgebots im Rahmen richtplanerischer Interessenabwägungen. So wird auch im Kanton Zürich diskutiert, ob sich das Siedlungsgebiet in Einzelfällen und nach sorgfältiger raumplanerischer Prüfung auf das Waldareal ausdehnen lässt. Um Klarheit über diese Frage zu erhalten, soll der rechtliche Spielraum bei der Anwendung von Artikel 5 WaG ausgeleuchtet werden. Die Ergebnisse eines entsprechenden von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung erstellten und von Prof. Dr. Willi Zimmermann von der ETH Zürich im Sinne einer Zweitmeinung beurteilten Rechtsgutachtens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Rodungen sind gemäss Artikel 5 WaG grundsätzlich verboten. Eine Ausnahmegewilligung für eine Rodung darf nur erteilt werden, wenn der Gesuchsteller nachweist, dass für die Rodung wichtige Gründe bestehen, die das Interesse an der Walderhaltung überwiegen. Weiter muss das Werk, für das gerodet werden soll, auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein und die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllen. Die Rodung darf zu keiner erheblichen Gefährdung der Umwelt führen und dem Natur- und Heimatschutz ist Rechnung zu tragen (Ziff. 3.2).
- Das überwiegende Interesse kann sowohl privater als auch öffentlicher Natur sein oder sich aus einer Verbindung von privaten und öffentlichen Interessen ergeben. Es gilt die gesetzliche Vermutung, dass das Interesse an der Walderhaltung grundsätzlich höher zu werten ist als das gegenüberstehende Interesse an der Rodung. Wer gegen diese Vermutung antritt, muss dies mit stichhaltigen wichtigen Gründen nachweisen (Ziff. 3.2.1).
- Im Bereich der Rodungen waren mit dem 1993 erfolgten Übergang vom Forstpolizeirecht zum neuen Waldgesetz kaum materielle Änderungen verbunden. Auch die Rechtsprechung hat sich seither nicht wesentlich verändert; das Bundesgericht wendet bei der Beurteilung der Rodungsvoraussetzungen weiterhin einen strengen Massstab an (Ziff. 4).
 - Rodungen müssen Ausnahmen bleiben und sind nur unter «striker Beachtung» der in Artikel 5 WaG abschliessend umschriebenen Voraussetzungen zulässig.
 - Eine umfassende Evaluation von Alternativstandorten ist unabdingbar. Sind diese Standorte im Rahmen der Planungs- und Bewilligungsverfahren sorgfältig abgeklärt und die Verfahren aufeinander abgestimmt worden, besteht für den Rodungsentscheid nur noch ein geringer Entscheidungsspielraum. Entsprechend wird die Interessenabwägung weitgehend im Rahmen der Prüfung der Standortgebundenheit vorgenommen.
 - In den meisten vom Bundesgericht beurteilten Fällen wurden Rodungsbewilligungen für Einzelwerke bzw. kleinere Waldflächen erteilt, selten für neue Nutzungszonen nach Artikel 14 ff. RPG. Meistens lag die Situation vor, dass in einem Gebiet mit hohem Waldanteil eine relativ kleine Fläche gerodet wurde oder dass wegen eines gegebenen Standortes (z.B. Kies- oder Gesteinsvorkommen) keine oder wenige Alternativen für die Realisierung der Vorhaben ohne Rodung bestanden.

Rodungen für Bauzonen nach RPG sind denn auch nur in absoluten Ausnahmesituationen erlaubt. Dies kann in Gemeinden mit einem – gemessen an der Gesamtfläche – sehr grossen Waldanteil, die ohne Waldbeanspruchung über keine nennenswerten Entwicklungsmöglichkeiten verfügen, der Fall sein (Gemeinde Maderno TI). Daneben können in besonderen Fällen Rodungsbewilligungen für kleinere Siedlungsarrondierungen zulässig sein, wie dies ein neueres Bundesgerichtsurteil aus dem Kanton Genf (Gemeinde Chêne-Bougeries) zeigt (Ziff. 4.2 a).

- Das Walderhaltungsgebot wurde unverändert aus der Forstpolizeigesetzgebung übernommen und in die Waldgesetzgebung überführt (Art. 5 WaG). Neu wurde jedoch – unter Beibehaltung der inhaltlichen Regelung – aus einem Gebot (Walderhaltungsgebot nach Art. 31 FPolG) ein Verbot (Rodungsverbot nach Art. 5 Abs. 1 WaG), welchem der Gesetzgeber durch die Verankerung in einem eigenständigen Absatz zusätzliches Gewicht verlieh. Rodungen – vor allem für Siedlungszwecke – sollen auch künftig die grosse Ausnahme bleiben. Nach heftiger Diskussion sprach sich der Gesetzgeber zudem ausdrücklich gegen eine Bestimmung im Waldgesetz aus, wonach über raumplanerische Interessenabwägungen im kantonalen Richtplan die Voraussetzungen für Rodungsbewilligungen zu Siedlungszwecken geschaffen werden können (Ziffer 5.2).
- Am restriktiven Rodungsverbot hat sich seit Erlass der Waldgesetzgebung somit nichts Wesentliches geändert. Das geltende Recht lässt in diesem Sinne, wie dies auch Rechtsprechung und Lehre zeigen, wenig Spielraum für eine grosszügige Auslegung der heutigen Rodungsbestimmungen. Auch im Rahmen der dieses Frühjahr von den Eidgenössischen Räten verabschiedeten Revision des Waldgesetzes war die Lockerung der Rodungsvoraussetzungen kein Thema. Das Waldgesetz wurde von den Eidgenössischen Räten einzig in Bezug auf gewisse (Berg-)Gebiete mit deutlich zunehmender Waldfläche geändert. Mit der Festlegung statischer Waldgrenzen bilden einwachsende Flächen auch ausserhalb der Bauzonen formell keinen Wald und können ohne Rodungsbewilligung entfernt werden. Zudem sind in diesen Gebieten Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes anstelle von Ersatzaufforstungen nach erteilter Rodungsbewilligung zulässig (Ziff. 5).
- Anhand des Gebiets Balsberg in Kloten wird im letzten Teil des Gutachtens untersucht, ob das Siedlungsgebiet in dicht besiedelten Regionen in Einzelfällen und aufgrund einer sorgfältigen Interessenabwägung auf das Waldareal ausgedehnt werden kann. Unter dem geltenden Recht und im Lichte der besprochenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht eine solche Möglichkeit zur Erteilung einer Rodungsbewilligung nicht. Die raumplanerischen Interessen vermögen das Interesse an der Walderhaltung nicht zu überwiegen. Unter Umständen wäre bezogen auf die örtlichen Gegebenheiten und konkreten Siedlungsbedürfnisse – wie im Genfer Fall *Chêne-Bougeries* – die Rodung eines kleineren Teils des Waldes denkbar. Hierfür müsste jedoch ein konkretes Projekt vorliegen, anhand dessen eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden könnte (Ziff. 6).

dem Druck auf den Wald in dicht besiedelten Gebieten bewusst und sprach sich daher gegen einen Einbezug des Waldes in die Richtplanung aus.

Der subjektiv-historischen Methode sind Schranken gesetzt. Sie ist grundsätzlich nur dort angezeigt, wo eine bestimmte Vorstellung klar als herrschender Wille des Gesetzgebers beim Erlass der Norm nachgewiesen werden kann.⁹⁸ Dies ist vorliegend der Fall. Der Gesetzgeber hat sich – wenn auch mit knapper Mehrheit – nach ausführlicher und hitziger Diskussion – gegen eine Aufweichung des Rodungsverbots mittels raumplanerischer Interessenabwägungen ausgesprochen und in Artikel 5 WaG das grundsätzliche Rodungsverbot in einem eigenen Gesetzesabsatz ausdrücklich festgeschrieben. Ausnahmen vom Rodungsverbot sollten daher – insbesondere auch für Siedlungszwecke – sehr zurückhaltend erteilt werden.

5.2.2 Objektiv-historische Auslegung

Massgebliches Element bei der objektiv-historischen Auslegung ist die Bedeutung, die einer Norm durch die allgemeine Betrachtung zur Zeit ihrer Entstehung gegeben wurde. Anders als bei der subjektiv-historischen Auslegung wird also nicht oder nicht allein auf den Willen des Gesetzgebers abgestellt, sondern auf den Sinn der Norm vor dem Hintergrund des damaligen allgemeinen Verständnisses.⁹⁹

Vorliegend ergibt auch die objektiv-historische Auslegung kein anderes Ergebnis. Wie ausgeführt, war man sich bewusst, dass in gewissen Kantonen ein öffentliches Interesse bestand, Teile des Waldes in Bauzonen einzubeziehen. Jedoch war der Schutz des Waldes nach wie vor stark verankert und sollte dies auch bleiben. Der Wald genoss in der Bevölkerung schon damals einen hohen Stellenwert, so dass eine Lockerung der Rodungsvoraussetzungen von ihr kaum mitgetragen worden wäre.

5.3 Entwicklung in Lehre und Rechtsprechung

5.3.1 Rechtsprechung

Auf die (neuere) Rechtsprechung wurde bereits ausführlich eingegangen (Ziff. 5). Im Bereich der Rodungen wurden schon mit dem Übergang zum neuen Waldgesetz kaum materielle Änderungen vorgenommen. Auch die Rechtsprechung hat sich seither nicht wesentlich verändert; das Bundesgericht wendet weiterhin einen strengen Massstab an.

Bezüglich Rodungen zur Gewinnung von Bauland kann keine Lockerung der diesbezüglichen Praxis des Bundesgerichts festgestellt werden, auch wenn im Fall *Chêne-Bougeries* ausnahmsweise das Interesse an der Bereitstellung von genügend Wohnraum höher gewichtet wurde als das Interesse an der Walderhaltung (siehe dazu eingehend Ziff. 4.4)

5.3.2 Lehre

Da sich die Rodungsvoraussetzungen mit dem Inkrafttreten der neuen Waldgesetzgebung nicht wesentlich geändert haben, lohnt sich ein Blick auch auf die ältere Doktrin vor dem Inkrafttreten der Waldgesetzgebung.

Jenni hebt die gesetzliche Vermutung hervor, dass das Interesse an der Walderhaltung andere Interessen überwiegt. Die Beweislast, dass dem nicht so sei, trage daher richtigerweise der Geschworene.¹⁰⁰

Aemisegger/Wetzel äussern sich sehr kritisch zu den Rodungen zur Schaffung von Bauzonen (unter altem Recht). Die Rodungsbewilligung müsse als Ausnahme vom damaligen Walderhaltungsgrundsatz strikte an die im Gesetz genannten Tatbestände gebunden bleiben. An die Auslegung dieser Voraussetzungen seien strenge Anforderungen zu stellen. Insbesondere dürfe auf dem Weg der Ausnahmebewilligung nicht das

Gesetz selber abgeändert werden. Ausdrücklich werden Rodungen zur Schaffung von Bauland grundsätzlich (unter Vorbehalt von Neueinwachungen) abgelehnt: «Immer mehr Gemeinden werden mit der Zeit voll ausgebaut sein. Wenn man in solchen Fällen jeweils mit der Begründung auf den Wald greifen dürfte, das Wachstum der Gemeinde bilde ein grösseres Interesse als die Erhaltung des Waldes, würde das Walderhaltungsgebot in gesetzeswidriger Weise geschwächt. Rodungen zur Schaffung von Bauland sind u.E. aber auch noch aus einem anderen Grund problematisch. Solange in der Schweiz noch mehr als genug ausgeschiedenes Bauland vorhanden ist (Problem der übergrossen Bauzonen), erscheint es geboten, zunächst im Falle voll ausgebauter Gemeinden, eine regionale Lösung zu suchen: [...]».¹⁰¹ Als Lösung wird vorgeschlagen, anstelle der Rodung zur Schaffung von Bauland in der einen Gemeinde könnte die Bauzone der Nachbargemeinde entsprechend dimensioniert und damit Land für eine weitere bauliche Entwicklung zur Verfügung gestellt werden. Allenfalls hätten die Kantone «voll ausgebauten» Gemeinden mit dem Mittel des Finanzausgleichs beizustehen.

Gemäss *Jaissle*, der sich bereits zum neuen Waldgesetz äussert, sind die die Rodungsbewilligung gestaltenden Bestimmungen einschränkend auszulegen. Als Ausnahmegewilligung dürfe sie nur in wirklichen Sonderfällen erteilt werden. Der Ausnahmezustand müsse strikt an die im Gesetz genannten Voraussetzungen gebunden bleiben¹⁰² und er dürfe nicht willkürlich zugestanden oder verweigert werden. Es sei nicht zulässig, dass auf dem Weg des Gesetzesdispenses – «etwa durch eine allzu large Bewilligungspraxis» – das Gesetz geändert werde.¹⁰³

Keller hält fest, dass «das Bundesgericht die bereits bisher strenge Rodungspraxis auch unter dem neuen Recht weiterführt».¹⁰⁴

Keel/Zimmermann lassen nach eingehender Betrachtung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Frage offen, ob bei der Beurteilung von Rodungen zwecks Gewinnung von Bauland in Städten und Agglomerationen eine gewisse Lockerung des Walderhaltungsgebotes eingetreten ist. Zulässig sei jedoch die Schlussfolgerung, dass bei einer umfassenden Würdigung sowohl der raumplanerischen wie auch der forstlichen Interessen Rodungen zur Baulandgewinnung auch in Gebieten möglich sind, in denen der Waldanteil kleiner als 80 Prozent ist. Die hohen Anforderungen an den Nachweis, dass die Rodungsvoraussetzungen erfüllt sind, bleiben aber bestehen.¹⁰⁵

Schärer erachtet das WaG immer noch als ein sehr fortschrittliches Gesetz, «welches die nachhaltige Entwicklung in den Mittelpunkt rückt.»¹⁰⁶ Er wagt auch einen Ausblick auf das (10 Jahre später eintretende) Jahr 2011 und hält fest, dass es vielleicht zu diesem Zeitpunkt wiederum einen würdigen Anlass gebe für eine Standortbestimmung des WaG. Ohne diese vorwegzunehmen, werden einige Wünsche geäussert. Unter anderem seien neue Rodungsvorschriften wünschenswert, welche zum Beispiel eine nach Regionen differenzierte Rodungspraxis erlauben würden,

98 Häfelin/Haller/Keller, S. 35.

99 Häfelin/Haller/Keller, S. 35; Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Bern 2007, S. 63 (zit. Tschannen).

100 Jenni, S. 38.

101 Aemisegger Heinz/Wetzel Thomas, Wald und Raumplanung, Schriftenfolge VLP-ASPAN Nr. 38, Bern 1985, S. 144 ff.

102 Vgl. BGE 119 Ib 397 E. 5b S. 401 (Ried-Brig).

103 Jaissle, S. 124 ff.

104 Keller Peter M. Erste Erfahrungen mit der neuen Waldgesetzgebung, Raum & Umwelt VLP-ASPAN, Bern 1995, S. 16 ff.

105 Keel/Zimmermann, S. 285 f., siehe Ziff. 5.4.

106 Schärer Werner, Die eidgenössische Waldgesetzgebung aus der Sicht der Vollzugsbehörde des Bundes, Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen SZF 2002, S. 344 (zit. Schärer).

ohne dass aber von einer allgemeinen Lockerung des Rodungsverbotens gesprochen werde.¹⁰⁷

5.4 Geltungszeitliche und teleologische Auslegung

Es stellt sich nun die Frage, wie Artikel 5 WaG geltungszeitlich ausgelegt werden könnte bzw. ob unter Umständen aufgrund der heutigen Verhältnisse ein Spielraum für Rodungen zu Siedlungszwecken besteht. Die *geltungszeitliche* Auslegung geht vom historischen Normverständnis aus, fragt aber, was deren Sinn und Zweck unter den heute, das heisst zur Zeit der Rechtsanwendung, bestehenden veränderten Gegebenheiten ist bzw. sein muss gemäss der Absicht des historischen Gesetzgebers. Massgebliches Element ist somit der Sinn einer Norm, wie er heute im Rahmen der gegebenen Umstände richtig und allein sinnvoll erscheint. Eine solche geltungszeitliche Auslegung steht damit im Gegensatz zu einer strikt historischen Auslegung.¹⁰⁸ Eine Versteinerung der Rechtsordnung (was der historischen Methode häufig vorgeworfen wird) kann die geltungszeitliche Auslegung verhindern. Sie kann eine Fortbildung des Rechts bzw. eine kontinuierliche Anpassung des Rechts an die soziale Wirklichkeit ermöglichen.¹⁰⁹ Dadurch hat die geltungszeitliche Auslegung heute eine erhebliche, «ja vorrangige Bedeutung».¹¹⁰ Sie ist mit Überlegungen der teleologischen Auslegung verbunden. Die *teleologische* oder sinngemässe Auslegung fragt nach Ziel und Zweck einer Norm. Der Wortlaut einer Norm soll nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den Zielvorstellungen des Gesetzgebers betrachtet werden. Dabei ist aber nicht allein der Zweck, den der historische Gesetzgeber einer Norm gegeben hat, massgeblich; vielmehr kann sich der Zweck einer Norm in gewissem Rahmen wandeln und von zeitgebundenen historischen Vorstellungen abheben.¹¹¹

5.4.1 Aktuelles Beispiel «Waldstadt Bremer»

Die zunehmenden Nutzungsansprüche an den Boden und das immer knapper werdende Bauland in den Städten und Agglomerationen erhöhen den Druck auf den Wald und führen zur Forderung, die heutigen Rodungsvoraussetzungen zu lockern. Diese Diskussionen sind nicht neu (siehe Ziff. 5.2.1). Aktuelles Beispiel ist das Projekt «Waldstadt Bremer» in der Stadt Bern.¹¹² Es steht für eine Stadterweiterung im Norden der Stadt Bern. Auf knapp 34 ha Wald soll hier qualitativ hochstehender Wohnraum für bis zu 6'000-8'000 Personen geschaffen werden. Das Areal befindet sich zwischen dem Wohn- und Universitätsviertel Länggasse und der Autobahn, die seinerzeit aus Lärmschutzgründen bewusst nicht am Waldrand, sondern in einiger Entfernung vom bestehenden Siedlungsgebiet, erstellt wurde. Für die Realisierung des Wohnbauprojekts müsste die Autobahn teilweise überdacht werden. Das Bundesamt für Raumentwicklung hat das Projekt zu einem Modellvorhaben erklärt, in dessen Rahmen abgeklärt werden soll, ob und unter welchen Bedingungen sich der Bremgartenwald als Siedlungsentwicklungsstandort profilieren kann. Die Promotoren des Vorhabens, darunter ein Förderverein, dem namhafte Persönlichkeiten aus der Stadt Bern angehören, gehen davon aus, dass das Vorhaben im Rahmen der geltenden Waldgesetzgebung realisiert werden kann.¹¹³

Daran bestehen jedoch grösste Zweifel.¹¹⁴ Aufgrund der obigen Ausführungen ist es unwahrscheinlich, dass das Bundesgericht auf der Grundlage der geltenden Waldgesetzgebung die Erteilung einer Rodungsbewilligung für die «Waldstadt Bremer» bejahen würde. Das Bundesgericht stellt, wie gesagt, an die Bewilligungsvoraussetzungen zur Rodung nach wie vor einen strengen Massstab. Es ist nicht zulässig, dass auf dem Weg des Gesetzesdispenses der Wille des Gesetzgebers unterlaufen wird.¹¹⁵ Insbesondere die Standortgebundenheit dürfte schwer nachzuweisen sein.

In der Stadt Bern ist der Wohnraum zwar knapp. Dies allein rechtfertigt eine Waldrodung jedoch nicht, denn *eine den Anforderungen der Raumplanung entsprechende bauliche Entwicklung ist in der Stadt Bern auch ohne Inanspruchnahme des fraglichen Waldbodens möglich* und anders als gewisse andere Schweizer Städte verfügt Bern über mehrere Alternativen für künftige Stadterweiterungen. So gibt es beispielsweise in unmittelbarer Nähe des für das Wohnprojekt vorgesehenen Standorts einen von Kanton und Stadt ausgewiesenen Entwicklungsschwerpunkt, der reichlich Potenzial für bauliche Entwicklungen bietet. Dass das Areal bei den Investoren bisher nicht auf das gewünschte Interesse gestossen ist, dürfte das Bundesgericht nicht beeindrucken und kein Grund für die Erteilung einer Rodungs-erlaubnis sein.¹¹⁶

5.4.2 Gesetzesrevisionen

In den letzten Jahren gab es mehrere Versuche, das Waldgesetz, zumindest teilweise, zu revidieren. Ein Beispiel war der bundesrätliche Vorentwurf für eine Teilrevision des Waldgesetzes. Mit ihm sollte unter anderem das Kahlschlagverbot gelockert werden.¹¹⁷ Als Reaktion auf diesen Vorentwurf wurde im Oktober 2005 die Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» eingereicht, die mit einer Änderung des Artikels 77 der Bundesverfassung auf einen verstärkten Schutz des Waldes und eine Einschränkung der derzeitigen Nutzungsmöglichkeiten abzielte. Unter anderem sollte mit der Initiative in der Verfassung ein strengeres Rodungsverbot sowie ein absolutes Kahlschlagverbot festgeschrieben werden.

2007 hat der Bundesrat dem Parlament eine aufgrund der Vernehmlassungsantworten angepasste Änderung des Waldgesetzes unterbreitet. Gleichzeitig erklärte er diese Revision formal zum indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» und empfahl diese selbst zur Ablehnung.¹¹⁸ Die vorgeschlagenen Änderungen beinhalteten unter anderem eine

Ausweitung der statischen Waldgrenze auf Nichtbaugelände und eine Abschwächung der Rodungsersatzpflicht. Sowohl der Nationalrat wie auch der Ständerat hatten einstimmig beschlossen, nicht auf die Vorlage einzutreten. Damit folgten beide Räte den Anträgen ihrer vorberatenden Kommissionen. Die unterschiedlichen und teils widersprüchlichen ökonomischen und ökologischen Interessen am Wald liessen sich nicht auf einen gemeinsamen Nenner als Grundlage für eine Gesetzesrevision bringen. Insbesondere die in der Revision vorgeschlagenen Änderungen zur wirtschaftlichen Nutzung des Waldes stiessen auf breite Ablehnung: Bedeuteten sie der einen Seite einschneidende Verschärfungen der Auflagen für die Waldbewirtschaftung, sah die Gegenseite darin die Auflösung des Schutzprinzips.¹¹⁹

107 Schärer, S. 344; vgl. laufende Bemühungen im Parlament, Ziff. 5.4.2.

108 Häfelin/Haller/Keller, S. 36; Tschannen, S. 64.

109 Häfelin/Haller/Keller, S. 36.

110 Häfelin/Haller/Keller, S. 37.

111 Häfelin/Haller/Keller, S. 37 f.; Tschannen, S. 65 f.

112 Zum Projekt siehe: www.waldstadtbremer.ch (Stand 22.2.2013).

113 Brand Christine, Wald in Gefahr, NZZ am Sonntag vom 16.10.2011.

114 Vgl. Bühlmann, S. 4 ff.

115 Jaissle, S. 124 ff.

116 Bühlmann, S. 5 f.

117 Zimmermann Willi, Waldgesetzrevision mit offenem Ausgang, tec21 38/2005, S. 4 ff. Galt bisher ein generelles Verbot mit restriktivem Erlaubnisvorbehalt, sollten Kahlschläge künftig auf bis zu 2 ha (rund zweieinhalb Fussballfelder) erlaubt werden.

118 Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Wald und zur Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» vom 28. März 2007, BBl 2007 3829.

119 Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 3. Februar 2011, Parlamentarische Initiative 09.474, Flexibilisierung der Waldfächenpolitik, BBl 2011 4398.

Trotz der klaren Absage des Parlaments an die Revision des Waldgesetzes herrschte Einigkeit darüber, dass Handlungsbedarf besteht. Die Notwendigkeit nach pragmatischen Lösungen orteten die vorberatenden Kommissionen wie auch das Plenum insbesondere im Bereich der *Flexibilisierung der Waldflächenpolitik*. Die vorgeschlagenen Bestimmungen dazu waren denn auch in der Vernehmlassung zur abgelehnten Revision des Waldgesetzes von vielen begrüsst worden. Es sei erwiesen, dass sich die Waldfläche erholt hat und der Wald in den Alpenregionen seit einiger Zeit gar eine starke natürliche Zunahme verzeichnet. Aufgrund dieser Ausdehnung kann sich in diesen Gebieten die Pflicht zu Realersatz oftmals als schwierig umsetzbar erweisen. Nicht zur Diskussion stand jedoch eine Lockerung des Rodungsverbots.

Aufgrund dieser Ausgangslage beschloss die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S), die Gesetzesarbeit selber an die Hand zu nehmen und eine Kommissionsinitiative auszuarbeiten.¹²⁰ Die UREK-S schlug vor, dass neu in Gebieten ausserhalb der Bauzonen, in denen die Kantone eine Zunahme des Waldes verhindern wollen, statische Waldgrenzen angeordnet werden können. Zudem soll auf Rodungersatz verzichtet werden können, wenn es um Waldflächen geht, die in den letzten fünfzig Jahren eingewachsen sind und als landwirtschaftliche Nutzflächen zurückgewonnen werden sollen, die dem Hochwasserschutz und der Revitalisierung von Gewässern dienen oder für den Schutz von Biotopen benötigt werden. Eine Lockerung der Rodungsvoraussetzungen beziehungsweise eine Änderung von Artikel 5 WaG stand nicht zur Diskussion. In diesem Zusammenhang hielt SP-Nationalrat Beat Jans als Kommissionssprecher fest: «Die Vorlage beschäftigt sich nun mit der Frage der Rodungen. Sie will am Grundsatz des Rodungsverbotess aber nicht rütteln, sondern sie beschäftigt sich lediglich mit den Fragen: Wie behandeln wir den Wald, der neu aufwächst, und welche Ersatzmassnahmen sind zu treffen, wenn ausnahmsweise eine Ro-

dungsbewilligung erteilt wird? Diese Fragen sind von hoher Bedeutung, weil die Waldfläche in der Schweiz rasch zunimmt. Es sind heute rund 50 Prozent mehr Wald vorhanden als vor 150 Jahren, als das Waldgesetz eingeführt wurde. [...] Das ist fast ausschliesslich darauf zurückzuführen, dass in diesen Gebieten die landwirtschaftliche Nutzung aufgegeben wurde und der Wald dort einwachsen konnte. Völlig anders präsentiert sich die Situation im Mittelland. Das ist eben wichtig zu wissen. Dort hat der Wald überhaupt nicht zugenommen. Er ist dort nach wie vor unter Druck. Wir stellen in der Schweiz also eine regional sehr unterschiedliche Entwicklung fest. Das starre Waldgesetz trägt diesen regionalen Unterschieden aber nicht Rechnung. Deshalb beraten wir diese Vorlage, die das versucht.»¹²¹

Beide Räte waren sich einig, dass in Gebieten mit wachsenden Waldflächen wie beispielsweise in den Alpen und auf der Alpensüdseite auf die Ersatzaufforstung bei Rodungen verzichtet werden kann, wenn dafür gleichwertige Massnahmen mit dauerhafter Wirkung für die biologische Vielfalt des Waldes oder für Natur und Landschaft gewährleistet werden. Im Mittelland jedoch, wo die Waldfläche durch den Siedlungsdruck in den letzten Jahren stagniert hat, sollten nach dem Ständerat keine Ausnahmen von der Ersatzaufforstungspflicht gewährt werden. Anderer Meinung war der Nationalrat. Ausnahmen sollten seiner Ansicht nach dann zugelassen werden, wenn damit landwirtschaftliches Kulturland sowie ökologisch oder landwirtschaftlich wertvolle Gebiete geschont werden können. Angenommen hat der Nationalrat im Gegensatz zum Ständerat auch die Einführung von fixen Waldgrenzen ausserhalb von Bauzonen. Dies hat zur Folge, dass Büsche und Bäume, die über eine definierte Grenze hinauswachsen, formell nicht als Wald gelten und demnach beseitigt werden können, ohne dass dafür Ersatz geleistet werden muss. In der Differenzbereinigung einigten sich die Räte auf eine Fassung, welche in den wesentlichen Punkten dem Entwurf der UREK-S entsprach. Ein-

zig die Ersatzmassnahmen wurden im Sinne des Nationalrats präzisiert.¹²²

Es kann folglich gesagt werden, dass ein gewisses Umdenken stattfindet. Die Waldfläche nimmt grundsätzlich zu, der Wald ist nicht mehr in gleichem Masse gefährdet wie beim Erlass des Forstpolizeigesetzes. Klar ist aber auch, dass der Wald nicht überall in gleichem Umfang zunimmt. So beschränkt sich die Zunahme vor allem auf die Alpen und die Alpensüdseite; und auch dort nicht überall. Flexiblere Lösungen für diese Gebiete werden angestrebt. Wie bereits erwähnt, hat diese Revision jedoch keine Auswirkungen auf die Rodungsvoraussetzungen nach Artikel 5 WaG. Daran wurde nichts geändert, es wurde im Gegenteil immer wieder erwähnt, dass an diesen strengen Voraussetzungen festgehalten werden soll. Der Umstand, dass schon heute entlang der Bauzonen und künftig auch in gewissen Gebieten ausserhalb der Bauzonen statische Waldgrenzen festgelegt werden (mit der Folge, dass der über die Waldgrenzen hinauswachsende Wald jederzeit gerodet werden kann), dürfte dazu führen, dass Rodungsbewilligungen zurückhaltender als bisher erteilt werden. Der unter der alten Gesetzgebung geltende dynamische Waldbegriff – mit der Folge des unerwünschten Einwachsens von Wald in die Bauzone oder in das Landwirtschaftsgebiet – hat in der Vergangenheit in Abwägungsfällen die Waage eher zugunsten von Waldrodungen kippen lassen.¹²³

5.4.3 Öffentliche Meinung

Die öffentliche Meinung stützt diese Aussagen. Der Schutz des Waldes und das Rodungsverbot sind ausserordentlich gut in der Bevölkerung verankert. Das zeigte eine im Februar 2012 veröffentlichte Umfrage vom BAFU und von der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL. Sie hat ergeben, dass 85 Prozent der Schweizer Bevölkerung das Rodungsverbot beibehalten will.¹²⁴

5.5 Schlussfolgerungen

Historisch gesehen wurde Artikel 5 WaG fast unverändert aus der Forstpolizeigesetzgebung übernommen und in die Waldgesetzgebung überführt. Neu wurde jedoch – unter Beibehaltung der inhaltlichen Regelung – aus einem Gebot (Walderhaltungsgebot nach Art. 31 FPoIG) ein Verbot (Rodungsverbot nach Art. 5 Abs. 1 WaG), welchem der Gesetzgeber durch die Verankerung in einem eigenständigen Absatz zusätzliches Gewicht verlieh. Rodungen – vor allem für Siedlungszwecke – sollten die grosse Ausnahme sein.

120 Parlamentarische Initiative 09.474, Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie SR.

121 Votum Beat Jans, AB 2012 N 140 f.

122 Änderung des Waldgesetzes vom 16.3.2012 (Referendumsfrist am 5. Juli 2012 abgelaufen, BR bestimmt Inkrafttreten), BBl 2012 3445. Die wichtigsten Änderungen im Überblick: Art. 7:

«² Anstelle von Realersatz können gleichwertige Massnahmen zu Gunsten des Natur- und Landschaftsschutzes getroffen werden:

a. in Gebieten mit zunehmender Waldfläche;
b. in den übrigen Gebieten ausnahmsweise zur Schonung von landwirtschaftlichem Kulturland sowie ökologisch oder landschaftlich wertvoller Gebiete.

³ Auf den Rodungersatz kann verzichtet werden bei Rodungen:

a. von in den letzten 30 Jahren eingewachsenen Flächen für die Rückgewinnung von landwirtschaftlichem Kulturland;
b. zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes und zur Revitalisierung von Gewässern;
c. für den Erhalt und die Aufwertung von Biotopen nach den Artikeln 18a und 18b Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 19664 über den Natur- und Heimatschutz.»

Art. 10: «² Beim Erlass und bei der Revision von Nutzungsplänen nach dem Bundesgesetz vom 22. Juni 19795 über die Raumplanung ist eine Waldfeststellung anzuordnen in Gebieten:

a. in denen Bauzonen an den Wald grenzen oder in Zukunft grenzen sollen;
b. ausserhalb der Bauzonen, in denen der Kanton eine Zunahme des Waldes verhindern will.»

123 Im Fall Chêne-Bougeries beispielsweise dürfte der Umstand, dass der Wald wegen fehlender Waldgrenzen in die Bauzone hineingewachsen ist, für die Erteilung einer Rodungsbewilligung eine entscheidende Rolle gespielt haben.

124 BAFU/WSL, Umfrage Waldmonitoring soziokulturell, Faktenblatt WaMos 2: Waldfläche, Rodungsverbot und Waldzustand, 17.2.2012.

Die dem Rodungsverbot zugrunde liegenden Gedanken haben sich seit Erlass der Waldgesetzgebung nicht wesentlich geändert. Auch in der Praxis besteht im Rahmen des geltenden Rechts wenig Spielraum. Dies zeigen die Verlautbarungen des Bundesgerichts und der Lehre. Da in gewissen (Berg-)Gebieten der Wald deutlich zunimmt, wurde das WaG von den Eidgenös-

sischen Räten dieses Frühjahr revidiert. Statische Waldgrenzen ausserhalb der Bauzonen und die Vornahme von Massnahmen anstelle von Wiederaufforstungen in diesen Gebieten werden demnach künftig rechtlich zulässig sein. Eine Lockerung der Bewilligungspraxis bei Rodungen stand demgegenüber nicht zur Diskussion.



6. Fallbeispiel Kloten Balsberg

6.1 Ausgangslage

Im Grossraum Zürich herrscht in vielen Gebieten ein enormer Siedlungsdruck. Der Kanton Zürich hat aktuell 28'618,6 Hektaren bestehende Bauzonen, davon sind 3'095,5 Hektaren nicht überbaut (1'977,8 Hektaren davon sind Wohn- oder Mischzone). Im Siedlungsgebiet bestehen zudem

Reservezonen im Umfang von 1'223,2 Hektaren.¹²⁵ Problematisch ist dabei, dass die verfügbaren Reserven oft nicht dort liegen, wo der Kanton dies möchte; nämlich an den Entwicklungsschwerpunkten. Es stellt sich die Frage, ob in diesen Gebieten in Einzelfällen und aufgrund einer sorgfältigen Interessenabwägung das Siedlungsgebiet nicht auch auf Waldareal ausgedehnt werden könnte.

Diese Frage soll anhand eines Fallbeispiels beantwortet werden. Untersucht wird das Gebiet Balsberg in Kloten. In diesem Gebiet befindet sich direkt neben dem Bahnhof, umschlossen von Bauzonen, ein kleineres Waldareal mit einer Fläche von 2.17 Hektaren (siehe Bild Seite 28). Der Standort ist ausgezeichnet erschlossen (unmittelbare Nähe zum Vollanschluss an die A 51, gute Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr; S-Bahn Station direkt angrenzend mit mindestens Halbstundentakt, Bus-Anschluss in der Nähe, auch der Flughafen Zürich-Kloten ist angrenzend). Bei der S-Bahn-Station Balsberg soll die Verbindung in Zukunft noch verbessert werden und ein grundsätzlicher Viertelstundentakt eingeführt werden.¹²⁶

6.1.1 Richtplanung

Im aktuell gültigen Richtplan des Kantons Zürich¹²⁷ ist das gesamte Gebiet Kloten-Opfikon als Zentrumsgebiet ausgeschieden.¹²⁸ Dies sind gemäss § 22 Absatz 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes PBG Gebiete, «die aus kantonalen Sicht für die Bildung wirtschaftlicher und kultureller Zentren, für eine Wohn- oder gemischte Überbauung sowie für die industrielle und gewerbliche Nutzung bestimmt sind».

Unter Berücksichtigung der Leitlinien für die Gesamtentwicklung sollen in diesen Gebieten die Voraussetzungen für eine zukunftstaugliche Zentrenstruktur unter Verwendung bereits heute zentral gelegener Standorte geschaffen werden und es ist der wirtschaftliche Betrieb der S-Bahn im Interesse einer umweltschonenden Verkehrsbewältigung anzustreben. Zentrumsgebiete umfassen sowohl Siedlungsteile, denen bereits heute die Funktion als kulturelle und wirtschaftliche Siedlungsschwerpunkte von kantonalen Bedeutung zukommt, als auch Gebiete mit hohem Veränderungspotential, die durch eine langfristig ausgerichtete Neuorientierung solche Aufgaben übernehmen können.¹²⁹ Als Teil der Strategie einer Siedlungsentwicklung nach innen werden mit der Bezeichnung von Zentrumsgebieten Op-

tionen für die langfristige Entwicklung innerhalb bereits weitgehend überbauter Gebiete offengehalten.

Gemäss Richtplan sind bei künftigen Planungen in den Zentrumsgebieten die folgenden Grundsätze begleitend:

- *Dichte Siedlungsteile mit hoher Siedlungsqualität* sollen erhalten bleiben bzw. neu geschaffen werden können. Zu diesem Zwecke sind in der Regel *Mischnutzungen* anzustreben; insbesondere soll auch Wohnraum erhalten bzw. neu geschaffen werden.
- *Die baulichen Dichten sind*, angepasst an die örtlichen Gegebenheiten, für die einzelnen Zentrumsgebiete *insgesamt deutlich über den in § 49a PBG vorgesehenen Ausnutzungen festzulegen*. Mit gezielten Nutzungs- und Dichtevorgaben in der regionalen Richtplanung sind die Zentrumsgebiete, auch zur Sicherung genügender Erholungsbereiche, bedarfsgerecht zu strukturieren.
- *Der Wirtschaft sind optimale Standorte zur Verfügung zu stellen*, insbesondere solche mit hoher Erschliessungsqualität mit dem öffentlichen Verkehr. Die bereits vorhandenen infrastrukturellen Vorleistungen der öffentlichen Hand sind auszuschöpfen.
- Die Verkehrs- und die übrige Infrastruktur ist so zu planen und zu projektieren, dass eine sinnvolle Etappierung der Nutzung der einzelnen Gebiete erreicht wird.

125 Gemäss Auskunft von Sacha Peter, Abteilungsleiter Raumplanung, Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich (29.8.2012); der Empfehlung des Bundes, im neuen Richtplan weitere 2'000 Hektaren einzuzonen, wurde nicht gefolgt.

126 Zürcher Planungsgruppe Glattal. RegioROK Glattal (Regionales Raumordnungskonzept) Bericht vom 26. Oktober 2011, S. 29 ff.

127 Kanton Zürich, Kantonaler Richtplan vom 31.1.1995.

128 Kanton Zürich, Kantonaler Richtplan, Kapitel 2.3 Zentrumsgebiet, Abb. 2, S. 30.

129 Kanton Zürich, Kantonaler Richtplan, Kapitel 2.3 Zentrumsgebiet, S. 27.

- Als Entwicklungsimpulse oder zur funktionalen Optimierung sind *öffentliche Einrichtungen zielgerichtet auszubauen bzw. anzusiedeln*.
- Durch kooperative Planungsverfahren ist sicherzustellen, dass im Zusammenspiel verschiedenster Politikbereiche von Bund, Kanton und Gemeinden wie Wirtschaftsförderung, Umweltpolitik, Raumplanung, Verkehrspolitik aber auch Finanzpolitik Entwicklungsimpulse aufgenommen bzw. ausgelöst werden können.

Im neuen Richtplan-Entwurf¹³⁰ wird das Gebiet Kloten/Opfikon weiterhin als Zentrumsgebiet (Entwicklungsgebiet) aufgeführt. Die Entwicklungsziele sind gemäss Entwurf die folgenden:

- Weitentwicklung der Pole «Stadtzentrum Kloten», «Flughafenkopf» und «Balsberg» in Abstimmung mit der nationalen Infrastruktur des Flughafens Zürich und unter Vernetzung der drei Pole über die bestehenden Verkehrsachsen
- Aufwertung und aktive Gestaltung des Freiraums Butzenbühl
- Anbindung an die übergeordneten Verkehrsnetze über den Flughafenkopf sowie in Koordination mit der geplanten Glatttalausbahn und der Erweiterung der Glatttalbahn.

Weiter haben die Regionen gemäss Richtplanentwurf Konzepte zur angemessenen baulichen Entwicklung von überörtlich bedeutenden Bahnhofsbereichen zu entwickeln.¹³¹ Im Gebiet Balsberg ist gemäss regionalem Richtplan der Stationsbereich Balsberg entwicklungsplanerisch und städtebaulich zu fördern.¹³²

Hinzu kommt, dass im neuen Richtplan auf die Ausscheidung von Bauentwicklungsgebiet verzichtet werden soll. Die entsprechenden Flächen würden nach eingehender Prüfung zu einem Drittel dem Siedlungsgebiet und zu zwei Dritteln dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen.¹³³

6.1.2 Nutzungsplanung

Auf Nutzungsplanebene ist dieses Gebiet als Waldareal ausgeschieden, südlich und östlich davon befindet sich eine zweigeschossige Einfamilienhaus- beziehungsweise Wohnzone, teils mit Gestaltungsplanpflicht. Nördlich angrenzend ist eine Bahnlinie und dahinter findet sich eine Industriezone. Am westlichen Rand wird das Waldareal durch eine Strasse begrenzt mit einer anschliessenden Industriezone. Zwischen der Einfamilienhauszone und dem Wald befindet sich südlich ein kleiner Streifen einer Freihaltezone.

6.1.3 Wald

Beim betreffenden Waldareal wurde 1999 die Abgrenzung von Wald und Bauzone vorgenommen. Gemäss dem damaligen Plan beträgt die Fläche 2.17 ha. Bei diesem Areal handelt es sich um Wald ohne Vorrangfunktion. Solche Wälder sind gemäss Waldentwicklungsplan (WEP) des Kantons Zürich multifunktional und erfüllen mehrere Funktionen gleichzeitig (z.B. Holznutzung, Biologische Vielfalt, Erholung); sie weisen jedoch keine spezielle Vorrangfunktion auf.¹³⁴ Die Waldfläche gilt aber gemäss WEP als *häufig begangener Wald* und unter dem Titel «Besondere Ziele» wird unter anderem die *Waldrandförderung* erwähnt.¹³⁵ Die so bezeichneten Wälder sind arten- und strukturreich und die Waldränder weisen einen aufgelockerten, fließenden Übergang von Wiese zu Strauch- und Waldbereich auf.¹³⁶

6.2 Interessenabwägung im vorliegenden Fall

Aufgrund der dargelegten Rechtslage gemäss Artikel 5 WaG und der Rechtsprechung dazu wird klar, dass der Waldrodung für Siedlungszwecke erhebliche präjudizielle Bedeutung zukommt. Bei der Erteilung von Rodungsbewilligungen wird das Bundesgericht daher weiterhin

besondere Zurückhaltung üben. Wie bereits ausgeführt, können die Rodungsvoraussetzungen nur in ganz besonderen Ausnahmefällen bejaht werden, da ansonsten der Grundsatz des Rodungsverbots unterlaufen wird. Das Bedürfnis zur Beanspruchung von Wald muss entsprechend durch die Raumplanung überzeugend nachgewiesen werden. Es handelt sich hier im Sinne der obigen Erwägungen um ein Gebiet mit relativ wenig Wald und einer für Bauzwecke relativ grossen Rodungsfläche.

Nach der Praxis des Bundesgerichts ist ein öffentliches Interesse an einer Waldrodung für ein öffentliches Werk erst dann dargetan, wenn dieses wenigstens als generelles Projekt von der zuständigen Baubehörde geprüft und positiv beurteilt worden ist. Geht es wie vorliegend nicht um ein bestimmtes Werk, sondern um die Rodung zur Schaffung einer Nutzungszone, so bedeutet dies, dass ein entsprechendes Nutzungsplanungsverfahren durchgeführt sein müsste.¹³⁷ Aus den massgebenden Grundlagen der abgeschlossenen Ortsplanung muss sich ergeben, dass ohne die Inanspruchnahme von Waldboden eine den Anforderungen der Raumplanung entsprechender Entwicklungsprozess verhindert würde.¹³⁸ Nutzungsplanerische Grundlagen liegen hier noch nicht vor. Aufgrund der richtplanerischen Entwicklungsvorstellungen des Kantons Zürich lässt sich eine erste Einschätzung der Interessenlage bezüglich einer künftigen Rodung jedoch vornehmen, unter Vorbehalt der Erfüllung der Rodungsvoraussetzungen bei der späteren konkreten Überbauung.

6.2.1 Interessen an einer Rodung für Siedlungszwecke

a. Nutzungsbedürfnisse und Siedlungsstrategie

Wie in Ziffer 6.1 ausgeführt, steht der Kanton Zürich unter einem grossen Siedlungsdruck. Gerade in den Entwicklungsgebieten sind verfügbare Baulandreserven rar. Das Gebiet, in wel-

chem das betreffende Waldareal sich befindet, gehört zum Gemeindegebiet Kloten. Sowohl im aktuellen kantonalen Richtplan als auch im Entwurf für einen neuen Richtplan ist dieses Gebiet als Zentrumsgebiet ausgeschieden. In diesen Gebieten sollen dichte Siedlungsteile mit hoher Siedlungsqualität erhalten bleiben bzw. neu geschaffen werden. Mit gezielten Nutzungs- und Dichtevorgaben in der regionalen Richtplanung sind die Zentrumsgebiete, auch zur Sicherung genügender Erholungsbereiche, bedarfsgerecht zu strukturieren.

Wie in den grossräumigen Zentrumsgebieten ist auch in Bahnhofbereichen mit überörtlicher Bedeutung eine der besonderen Lagegunst angemessene überdurchschnittlich dichte Nutzung anzustreben.

Gemäss regionalem Raumordnungskonzept ist in der Region Glattal bis 2030 unter anderem mit einem weiter zunehmenden Mehrflächenbedarf pro Einwohner zu rechnen (erhebliche demographische Alterung, abnehmende Haushaltsgrößen, Neubauwohnungen grösser als Abbruch- und Altwohnungen). Einzonungen sollen

130 Kanton Zürich, Entwurf Kantonalen Richtplan, Antrag des Regierungsrates vom 28. März 2012 (Vorlage 4882).

131 Richtplan Kanton Zürich, Entwurf, Antrag des Regierungsrates vom 28. März 2012, Kap. 2.2.3.

132 Kanton Zürich, Regionaler Richtplan Glattal, RRB 1166/2007, S. 14; Zürcher Planungsgruppe Glattal, RegioROK Glattal (Regionales Raumordnungskonzept) Bericht vom 26. Oktober 2011, S. 22.

133 Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung des revidierten Richtplans, Antrag des Regierungsrates vom 28. März 2012, S. 4.

134 Amt für Landschaft und Natur, Waldentwicklungsplan Kanton Zürich 2012 vom 7.9.2010, S. 24.

135 Amt für Landschaft und Natur, Waldentwicklungsplan Kanton Zürich 2012 vom 7.9.2010, S. 25 ff. und dazugehöriger Plaineintrag.

136 Amt für Landschaft und Natur, Waldentwicklungsplan Kanton Zürich 2012 vom 7.9.2010, S. 46.

137 Auch wenn die Nutzungszone erst ausgeschieden werden darf, wenn die Rodungsbewilligung erteilt ist; Jaissle, S. 138 mit weiteren Verweisen.

138 Aemisegger/Wetzel, S. 145 ff.; Jaissle, S. 197.

vorwiegend der Arrondierung von bestehenden und geplanten Stationsgebieten und/oder der nachhaltigen Verbesserung des Wohnungsmixes (Zugang für alle Bevölkerungsschichten) dienen.¹³⁹ Auf der andern Seite ist Wert auf die Freiräume zu legen, da deren Bedeutung bei zunehmender Verdichtung wächst (Netzstadt mit Parkanlagen und Naherholungsräumen).¹⁴⁰

b. Schutz des Kulturlands

Einen hohen Stellenwert nimmt in der Richtplanung des Kantons Zürich auch die Erhaltung des Kulturlandes und insbesondere der Schutz der Fruchtfolgefleichen (FFF) ein. Grosse Gebiete ausserhalb der Bauzonen sind heute den FFF zugeordnet. Um den Gesamtumfang dieser Flächen dauernd zu erhalten, sind gemäss geltendem Richtplan flächenverzehrende, den landwirtschaftlichen Boden irreversibel zerstörende Nutzungen wie Einzonungen oder Strassenbauvorhaben grundsätzlich nur in sehr beschränktem Umfang und nur unter Kompensation möglich.¹⁴¹ Dieser Schutz wird künftig noch verstärkt. So sieht bereits der aktuelle Richtplanentwurf erhöhte Anforderungen an die Beanspruchung von Fruchtfolgefleichen vor.¹⁴² Die am 17. Juni 2012 erfolgte Annahme der Kulturlandinitiative, die den «Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen» zum Ziel hat¹⁴³, wird den Schutz des Kulturlandes noch weiter erhöhen. Geschützt wird Landwirtschaftsland der Eignungsklassen 1 bis 6 mit Ausnahme der rechtskräftig der Bauzone zugewiesenen Flächen. «In ihrem Bestand und in ihrer Qualität erhalten bleiben» damit auch etwa 1'000 ha Landwirtschaftsflächen, welche innerhalb des vom kantonalen Richtplan ausgeschiedenen Siedlungsgebietes liegen, jedoch noch nicht eingezont sind. Auch auf Bundesebene soll der Schutz der Fruchtfolgefleichen erhöht werden. So wird in einem 2010 veröffentlichten Diskussionspapier des Bundesamtes für Landwirtschaft eine Verstärkung der bisherigen raumplanerischen Instrumente oder gar die Einführung neuer Instrumente zum Schutz des Bodens als unumgänglich erachtet.¹⁴⁴

Auch im Parlament sind Bestrebungen im Gang, den Schutz der FFF zu verbessern; verlangt wird ein Schutzstatut analog demjenigen der Waldflächen in der Waldgesetzgebung.¹⁴⁵ Fruchtfolgefleichen sollen zudem nicht nur in der Raumplanungsverordnung, sondern im Raumplanungsgesetz verankert werden. Im Rahmen der 2. Etappe der RPG-Revision werden entsprechende rechtliche Vorkehrungen für einen besseren Schutz der FFF geprüft.

6.2.2 Das Walderhaltungsgebot überwiegendes Interesse?

Dieser, vor allem auch durch die Annahme der Kulturlandinitiative bedingte, weitgehende Schutz des Kulturlandes engt die räumliche Entwicklung im Kanton Zürich stark ein. Bei dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, ob zur Sicherstellung der räumlichen Entwicklung auf das Waldareal ausgewichen werden kann. Gerade in der verkehrsmässig bestens erschlossenen Region Glattal wäre es naheliegend, Waldareal punktuell für Siedlungszwecke zu nutzen. Mit einer Einzonung liessen sich verhältnismässig viel Wohnraum und zahlreiche Arbeitsplätze schaffen, ohne dass wertvolles Kulturland beansprucht werden müsste.

Das Bundesgericht räumt – wie wir gesehen haben – dem Gebot der Walderhaltung einen sehr hohen Stellenwert ein. Es besteht die gesetzliche Vermutung, dass das Interesse an der Walderhaltung grundsätzlich höher zu werten ist als das gegenüberstehende Interesse an der Rodung. Bewilligungen werden vom Bundesgericht nur für die Rodung relativ kleiner Waldflächen erteilt, häufig für standortgebundene Werke bzw. Erweiterungen bestehender Bauten und Anlagen (z.B. Deponie-Erweiterung Egg, Friedhofserweiterung Winterthur, Hallenstadion Oerlikon), selten jedoch für allgemeine Siedlungsbedürfnisse wie das Wohnen und Arbeiten. Bewilligt wurden Rodungen für entsprechende Nutzungszonen höchstens in Gemeinden mit viel Wald und we-

nig offenem Land, in denen ohne die Beanspruchung von Wald keine nennenswerten Entwicklungsmöglichkeiten bestanden. Mit der Annahme der Kulturlandinitiative werden die Entwicklungsmöglichkeiten auch im Kanton Zürich stark eingeschränkt. Grund für eine grosszügigere Bewilligungspraxis für Rodungen zu Siedlungszwecken ist dies vor dem Hintergrund der strengen Waldgesetzgebung des Bundes und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung allerdings nicht. Dies zeigt unter anderem der neue Bundesgerichtsentscheid zu Ascona (Ziff. 4.2 a), in welchem das Gericht seine strenge Bewilligungspraxis für Rodungen zur Gewinnung von Bauland bestätigte. Im walddreichen Kanton Tessin dürfte der Handlungsspielraum für die Siedlungsentwicklung nicht weniger gross sein als im Kanton Zürich mit seinem nach der Abstimmung über die Kulturlandinitiative weitgehend geschützten Kulturland. Wie in Ascona liegt demnach auch im Zürcher Glattal keine die Rodung rechtfertigende Ausnahmesituation vor. Überbauungen lassen sich im Glattal wie in Ascona weiterhin ohne Rodungen realisieren, wenn vielleicht auch nicht im gewünschten Ausmass. Mit dem Volksentscheid über die Kulturlandinitiative zu argumentieren, um Rodungen für Siedlungszwecke herbeizuführen, dürfte im Übrigen auch politisch heikel sein, ist doch davon auszugehen, dass die Stimmberechtigten, die sich für die Kulturlandinitiative ausgesprochen haben, mit ihrem Entscheid nicht die Schleusen für Waldrodungen öffnen wollten und sich daher heftig gegen eine entsprechende Planungsmassnahme wehren würden. Das Volk hat über den Schutz des Kulturlandes und nicht den Abbau des Waldschutzes entschieden. Damit geniessen grundsätzlich beide Flächen im Kanton Zürich einen erhöhten Schutzstatus. Der Schutz der FFF wurde in die Nähe des sehr weitgehenden bundesrechtlichen Walderhaltungsgebots gerückt.¹⁴⁶ In rechtlicher Hinsicht gilt es zusätzlich zu bedenken, dass ein über das Bundesrecht hinausgehender kantonaler Volksentscheid (über das Bundesrecht hinausgehender Schutz des Kulturlandes) die bundesrechtliche Ge-

wichtung von Schutzinteressen (Kulturland einerseits/Wald andererseits) grundsätzlich nicht unterlaufen kann. Auch hier vermag dies nur in Grenzfällen bei der Interessenabwägung zugunsten des Siedlungsbaus und zulasten des Waldes in die Waagschale fallen.

Die Einzonung in Balsberg würde überdies dem von den Eidgenössischen Räten bei der Beratung des Waldgesetzes heftig diskutierten Artikel 12 Absatz 1 des Gesetzesentwurfes entsprechen, der letztendlich bewusst abgelehnt wurde. Er sah vor, dass Wald einer Nutzungszone zugewiesen werden kann, wenn ein Kanton dies aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung in seinem Richtplan ausweist (siehe Ziffer 5.2.1). Eine Rodungsbewilligung für die konkrete Nutzung wäre später zwar noch erforderlich; der Grundsatzentscheid zugunsten einer Rodung wäre mit der Richtplanfestsetzung aber gegeben. Nachdem das Parlament, wenn auch mit knapper Mehrheit, die Möglichkeit einer solchen das Waldareal einbeziehenden raumplanerischen Interessenabwägung über die kantonale Richtplanung abgelehnt hat, lässt sich eine entsprechende Interessenabwägung ohne Anpassung des heutigen Waldgesetzes nicht bewerkstelligen.

139 Zürcher Planungsgruppe Glattal. RegioROK Glattal (Regionales Raumordnungskonzept) Bericht vom 26. Oktober 2011, S. 14.

140 Zürcher Planungsgruppe Glattal. RegioROK Glattal (Regionales Raumordnungskonzept) Bericht vom 26. Oktober 2011, S. 22.

141 Art. 30 RPV; Richtplan Kanton Zürich vom 31. Januar 1995, S. 46.

142 Richtplan Kanton Zürich, Entwurf, Antrag des Regierungsrates vom 28. März 2012, Kap. 3.2.3.

143 Amtsblatt Kanton Zürich (ABI) 2010, 2952.

144 Vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) [Hrsg.], Land- und Ernährungswirtschaft 2025, Diskussionspapier des Bundesamtes für Landwirtschaft zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik, Bern August 2010, S. 25 f.

145 Motion Bourgeois Jacques 09.3871 «Erhaltung der Fruchtfolgeflächen», eingereicht im Nationalrat am 24.9.2009.

Wie in Ziffer 4.4 aufgezeigt, hat das Bundesgericht das Interesse an der Walderhaltung in letzter Zeit etwas differenziert. So kann sich das Interesse an der Walderhaltung bei der Interessenabwägung beispielsweise mindern, wenn die Qualität eines Quartiers durch die Rodung einer relativ kleinen Waldfläche verbessert werden kann. Umgekehrt kann das Interesse an der Walderhaltung erhöht werden, wenn es sich beim fraglichen Wald um einen für Flora und Fauna wertvollen Lebensraum oder ein landschaftlich wertvolles Gebiet handelt (BLN-Gebiet, Ufervegetation nach Art. 21 NHG, kantonale oder kommunale Waldreservate, Auengebiete etc.). Auch wenn damit unter Umständen der Spielraum für Interessenabwägungen und damit Rodungsbewilligungen erweitert würde, bleibt er letztlich klein. Es handelt sich stets um Rodungsbewilligungen für kleine Waldflächen zugunsten von bestimmten standortgebundenen Einrichtungen oder für räumlich begrenzte Siedlungsentwicklungen (z.B. Siedlungsoptimierungen in einzelnen Quartieren). Rodungen für die grossräumige Steuerung der Siedlungs- und Raumentwicklung – wie dies bei einer Überbauung in Balsberg der Fall wäre – sind aufgrund der Entstehungsgeschichte des WaG und der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung beinahe ausgeschlossen. Dies zeigt sehr deutlich auch der Entscheid *Chêne-Bougeries*, in welchem das Bundesgericht zwar eine Ausnahme vom Rodungsverbot für Siedlungszwecke bewilligte. Dieser Fall ist mit der vorliegenden Rodung nicht zu vergleichen. In *Chêne-Bougeries* handelte es sich bereits um eine Bauzone und es wurde auf einem grossen Grundstück nur eine kleine Fläche (0.2 ha) für das Bauprojekt gerodet. Der restliche Baumbestand auf der Parzelle wurde als Parkanlage qualifiziert und stellte keinen Wald im rechtlichen Sinne dar. In Balsberg geht es jedoch um die Rodung von über 2 ha Wald zur Schaffung einer Bauzone, was das Zehnfache der Fläche des Genfer Falles darstellt.

6.2.3 Weitere Rodungsvoraussetzungen

Eine Prüfung der weiteren Rodungsvoraussetzungen (Standortgebundenheit, Raumplanungsvoraussetzungen, Umwelt, Natur- und Heimatschutz) erübrigt sich, da es an einem das Walderhaltungsgebot überwiegenden öffentlichen Interesse im Sinne des Waldgesetzes fehlt. Diese Rodungsvoraussetzungen lassen sich im Übrigen nur anhand eines konkreten Vorhabens beurteilen. Auch dies zeigt, dass das heutige Waldgesetz für grossflächige, siedlungspolitisch motivierte Rodungsbewilligungen nicht geschaffen ist.

6.3 Rodung für eine kleinere Überbauung?

Wie dies die bisherigen Ausführungen zeigen, sehen wir unter dem geltenden Recht keine Möglichkeit zur Erteilung einer Rodungsbewilligung für die Waldfläche Balsberg. Zu prüfen ist jedoch, insbesondere anhand des Bundesgerichtsentscheidens aus der Genfer Gemeinde *Chêne-Bougeries*, ob bezogen auf die örtlichen Gegebenheiten und die konkreten Siedlungsbedürfnisse in der Region Glattal die Rodung einer kleineren Waldfläche möglich wäre.¹⁴⁷

Die räumliche Situation und die siedlungspolitischen Herausforderungen der Kantone Zürich und Genf sind in weiten Teilen gleich. In beiden Kantonen ist der raumplanerische Handlungsspielraum für neue Siedlungsgebiete klein. Die Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen sind aufgrund des grossen Nachfragedrucks und der in beiden Kantonen traditionell restriktiven Einzonungspolitik gering. Es ist jedoch anzunehmen, dass in Genf die Wohnungsnot noch etwas grösser ist als im Kanton Zürich, schon allein aufgrund der räumlichen Dimensionen. Auf der anderen Seite geniesst das Kulturland einen weitgehenden Schutz; auch im Kanton Genf, obwohl

man diesen Kanton in weiten Teilen der Schweiz – und völlig zu Unrecht – nicht mit der Landwirtschaft in Verbindung bringt. Hinzu kommen in beiden Kantonen grossflächige Natur- und Landschaftsschutzgebiete (u.a. an den Gewässern) sowie die – Gegenstand des vorliegenden Gutachtens bildenden – Waldflächen. Hinsichtlich des Bau- und Nutzungsdrucks gehören die Kantone Zürich und Genf zu den wirtschaftlich dynamischsten Regionen der Schweiz mit einer starken Zuwanderung und entsprechend grosser Wohnungsnot. Der Druck auf die noch vorhandenen Flächen ist in beiden Kantonen sehr hoch. Diese sehr ähnliche Ausgangslage spricht durchaus für eine Übertragung der im Entscheid *Chêne-Bougeries* gemachten bundesgerichtlichen Erwägungen auf das Gebiet *Balsberg*. Es gibt aber auch ganz zentrale Unterschiede. So ist die Rodungsfläche in der Gemeinde *Chêne-Bougeries* sehr klein und die fragliche Fläche gehört bereits zur Bauzone; es musste somit nicht neu eingezont werden. Mit der nur eine kleine Fläche betreffenden Rodungsbewilligung ermöglichte das Bundesgericht im Fall *Chêne-Bougeries* eine raumplanerisch und städtebaulich sinnvolle und in weiten Teilen auf Nichtwaldareal geplante Überbauung. Es handelte sich somit um einen eigentlichen Spezialfall, wie es in der Schweiz nur wenige gibt, mit entsprechend geringer präjudizieller Wirkung.

Ist zu beurteilen, ob und unter welchen Umständen im Gebiet *Balsberg* eine Rodung für eine ähnliche Nutzung möglich ist, muss man sich an den lokalen, kleinräumlichen Besonderheiten wie im Fall *Chêne-Bougeries* orientieren. Grossräumig ist – wie wir gesehen haben – die Genfer Situation mit jener im Zürcher Glattal weitgehend vergleichbar. Örtliche Besonderheiten, die für ein das Gebot der Walderhaltung überwiegendes öffentliches Interesse sprechen, sind allenfalls die extrem hohe Nachfrage nach Wohnraum und Arbeitsflächen, verbunden mit der sehr guten verkehrsmässigen Erschliessung (*S*-Bahnstation) und der Nähe zum Flughafen. Letzteres könnte

unter Umständen gar für die Begründung einer gewissen Standortgebundenheit sprechen. Voraussetzung ist jedoch, dass nur eine kleine Waldfläche vom Vorhaben tangiert wird, im Sinne beispielsweise einer Siedlungsarrondierung angrenzend an die bestehende *S*-Bahnhaltestelle. Ein solches Vorhaben (bei welchem die beanspruchte Waldfläche durchaus grösser als in *Chêne-Bougeries* sein kann) könnte dem Bundesgericht – in einem allfälligen Beschwerdefall – Gelegenheit geben, seine Rechtsprechung zu Waldrodungen mit Blick auf die heutigen siedlungsplanerischen Herausforderungen sorgfältig weiterzuentwickeln. Nicht auszuschliessen ist jedoch, dass das Bundesgericht die Walderhaltung im dicht besiedelten Zürcher Glattal höher gewichten würde als das Bedürfnis nach einer Siedlungserweiterung. Beim fraglichen Wald handelt es sich zwar nicht um Wald mit Vorrangfunktion; gemäss Waldentwicklungsplan WEP gilt die Waldfläche aber als *häufig begangener Wald* und unter dem Titel «Besondere Ziele» wird unter anderem die *Waldrandförderung* erwähnt.¹⁴⁸ Derart bezeichnete Wälder sind, wie dem WEP weiter zu entnehmen ist, arten- und strukturreich und die Waldränder weisen einen aufgelockerten, fließenden Übergang von Wiese zu Strauch- und Waldbereich auf.¹⁴⁹ Dies vermag durchaus auch für gewisse raumplanerische Qualitäten des fraglichen Waldes zu sprechen, was bei einer Gesamtinteressenabwägung mehr als nur eine untergeordnete Rolle spielen dürfte.

146 Politisch kann dies als Auftrag zum verdichteten Bauen interpretiert werden, d.h. die Planer und Politiker haben die Siedlungsentwicklungen innerhalb der bestehenden Siedlungsflächen und damit ausserhalb des Waldes und des Kulturlandes zu fördern.

147 Allerdings könnte man hier mit Waldabstands- und Waldrandfragen in Konflikt geraten.

148 Amt für Landschaft und Natur, Waldentwicklungsplan Kanton Zürich 2012 vom 7.9.2010, S. 25 ff. und dazugehöriger Plaineintrag.

149 Amt für Landschaft und Natur, Waldentwicklungsplan Kanton Zürich 2012 vom 7.9.2010, S. 46.

Die umfassende Beurteilung einer Überbauung im Gebiet Balsberg würde ein konkretes Projekt mit entsprechenden Planungsgrundlagen (Nutzungsplan, Gestaltungsplan) voraussetzen, welches es erlauben würde, die Erfüllung der Rodungsvoraussetzungen gemäss Artikel 5 WaG (überwiegendes Interesse, Standortgebundenheit, Erfüllung der raumplanerischen Voraussetzungen, keine erhebliche Gefährdung der Umwelt, Berücksichtigung des Natur- und Heimatschutzes) abschliessend zu prüfen und zu beurteilen

6.4 Fazit

Gemäss Rechtsprechung und Lehre ist davon auszugehen, dass das Bundesgericht im Fall Kloten-Balsberg eine erteilte Rodungsbewilligung unter dem geltenden Artikel 5 WaG nicht schützen würde. Dies auch bei zeitgemässer Auslegung der Norm nicht.

Lukas Bühlmann
lic. iur, VLP-ASPAN

Samuel Kissling
Mlaw, VLP-ASPAN

Willi Zimmermann
Prof. Dr., ETH Zürich (Koreferat)

Giusep Nay, Dr.
alt Bundesrichter (Lektorat)

Bewilligungsfähig wäre allenfalls – in Berücksichtigung und unter Weiterentwicklung des Falls Chêne-Bougeries – eine kleinere, nur einen Teil des Waldes beanspruchende Überbauung. Hierfür müsste aber ein konkretes Projekt vorliegen, anhand dessen die einzelnen Rodungsvoraussetzungen geprüft und eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden könnte. In quantitativer Hinsicht – beispielsweise in Form eines Schwellenwerts, bis zu welchem eine Rodung für Siedlungszwecke denkbar ist – lässt sich der Spielraum jedoch nicht umschreiben. Es bedarf stets einer sorgfältigen und umfassenden Interessenabwägung im Einzelfall. Der Spielraum für eine liberalere Rodungsbewilligungspraxis ist letztlich jedoch klein, auch wenn eine Weiterentwicklung der heutigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung mit Blick auf die grossen raumplanerischen Herausforderungen nicht auszuschliessen ist.

Beantwortung der Gutachterfragen

Lässt das geltende Waldgesetz grundsätzlich zu, dass in Einzelfällen Waldflächen für die Siedlungsentwicklung – gestützt auf Argumente wie sehr gute Erschliessung mit öffentlichem Verkehr, Wachstumsraum gemäss Raumordnungskonzept, Schonung von Fruchtfolgefleichen – gerodet werden? Wenn ja, gestützt auf welche Argumente und bis zu welcher Fläche wären solche Rodungen bewilligungsfähig?

Die ausnahmsweise Erteilung von Rodungsbewilligungen setzt wichtige, das Interesse an der Walderhaltung überwiegende Interessen voraus. Dabei gilt die gesetzliche Vermutung, dass das Interesse an der Walderhaltung grundsätzlich höher zu werten ist als das gegenüberstehende Interesse an der Rodung. Wer gegen diese Vermutung antritt, muss dies mit stichhaltigen Gründen im Rahmen einer einzelfallweisen Beurteilung nachweisen. Das Vorhaben muss zudem praktisch zwingend auf den vorgesehenen Standort angewiesen sein. Es genügt dabei nicht, die Rodung allein mit der Möglichkeit einer sinnvollen raumplanerischen Entwicklung zu begründen. Eine solche hat der Gesetzgeber bei seinen Beratungen ausdrücklich abgelehnt. Quantitative Flächenangaben in Form von Schwellenwerten, bis zu welchen Rodungen für Siedlungszwecke denkbar sind, gibt es nicht. Die Erteilung einer Rodungsbewilligung ist stets Gegenstand einer umfassenden Interessenabwägung im Einzelfall.

Wie ist das Fallbeispiel Kloten-Balsberg zu beurteilen?

Unter dem geltenden Recht und im Lichte der besprochenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Walderhaltung besteht keine Möglichkeit zur Erteilung einer Rodungsbewilligung für die geplante Ausdehnung des Siedlungsgebiets im Raum Balsberg. Die raumplanerischen Interessen vermögen das Interesse an der Walderhaltung nicht zu überwiegen. Die vorgesehene Rodung ginge weit über das hinaus, was das Bundesgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung bewilligt hat. Zudem hätte die Bewilligung erheblichen präjudiziellen Charakter. An dieser Beurteilung vermag auch die Annahme der Zürcher Kulturlandinitiative nichts zu ändern. Unter Umständen wäre bezogen auf die örtlichen Gegebenheiten und konkreten Siedlungsbedürfnisse - wie im Genfer Fall *Chêne-Bougeries* - die Rodung eines kleineren Teils des Waldes denkbar. Hierfür müsste jedoch ein konkretes Projekt vorliegen, anhand dessen eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden könnte.

Gibt es Gerichtsurteile zur Rodung von Wald zu Siedlungszwecken (Wohnen, Arbeiten, Erholung)? In welcher Grössenordnung bewegten sich diese Rodungen? Wie wurden die Bewilligungen bzw. Verweigerungen begründet?

Das Bundesgericht befasste sich in den letzten beiden Jahrzehnten – im Gegensatz zu den siebziger und achtziger Jahren – nicht mehr in erster Linie mit Rodungsfällen, sondern vermehrt

mit Waldfeststellungen. In den früheren Rodungsfällen wurden Bewilligungen vor allem für Einzelwerke bzw. kleinere Waldflächen erteilt, selten für neue Nutzungszonen nach Artikel 14 ff. RPG. In solchen Fällen wurde jedoch durch das Gericht stets ein äusserst strenger Massstab angewendet: Rodungen zur Schaffung von Bauland seien nur eingeschränkt zulässig, so in *Gemeinden mit einem sehr hohen Waldanteil an der Gesamtfläche und keiner Möglichkeit zu einer gewissen baulichen Entwicklung*. Beide Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Bestätigt hat das Gericht seine langjährige strenge Bewilligungspraxis für Rodungen zur Gewinnung von Bauland im Urteil *Ascona* aus dem Jahre 2010. Im walddreichen Kanton Tessin dürfte der Handlungsspielraum für die Siedlungsentwicklung nicht weniger gross sein als im Kanton Zürich mit seinem nach der Abstimmung über die Kulturlandinitiative weitgehend geschützten Kulturland. Wie in *Ascona* liegt demnach auch im Zürcher Glattal keine die Rodung rechtfertigende Ausnahmesituation vor. Überbauungen lassen sich im Glattal wie in *Ascona* weiterhin ohne Rodungen realisieren, wenn vielleicht auch nicht im gewünschten Ausmass.

Die Frage, ob mit dem Fall *Chêne-Bougeries* aus dem Jahre 2007 in Städten und Agglomerationen zwecks Erweiterung des Wohnraumangebots eine gewisse Lockerung des Walderhaltungsgebotes eingetreten ist, ist zu verneinen. Das Bundesgericht hat zwar im fraglichen Fall das Interesse an der Rodung unter anderem mit der Bereitstellung von neuem Wohnraum und der Verbesserung der Lärmschutzsituation begründet. Die besonderen Umstände des Falles lassen eine Verallgemeinerung jedoch nicht zu. Einerseits handelte es sich um eine relativ geringe Waldfläche (10 bis 25 m breiter und 150 m langer Waldstreifen entlang einer Strasse, Fläche 0.2 ha), andererseits war das Gebiet bereits eingezont und es ging lediglich um die Rodung einer nachträglich in die Bauzone eingewachsenen Fläche.

Wie ist bei der Interessenabwägung nach Art. 5 WaG das Argument «Schonung von Fruchtfolgefleichen» (bei knapp erfülltem kantonalem Kontingent) zu gewichten?

Bewilligt werden – wie gesehen – Rodungen für Nutzungszonen höchstens in Gemeinden mit viel Wald und wenig offenem Land, in denen ohne die Beanspruchung von Wald keine nennenswerten Entwicklungsmöglichkeiten bestehen. Mit der Annahme der Kulturlandinitiative werden die Entwicklungsmöglichkeiten auch im Kanton Zürich stark eingeschränkt. Grund für eine grosszügigere Bewilligungspraxis für Rodungen zu Siedlungszwecken ist dies vor dem Hintergrund der strengen Waldgesetzgebung des Bundes und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung allerdings nicht.

Mit der Annahme der Kulturlandinitiative im Kanton Zürich wurde der Schutz der Fruchtfolgefleichen erhöht, nicht aber das Walderhaltungsgebot des Bundes relativiert. In rechtlicher Hinsicht gilt es zusätzlich zu bedenken, dass ein über das Bundesrecht hinausgehender kantonaler Volksentscheid (über das Bundesrecht hinausgehender Schutz des Kulturlands) die bundesrechtliche Gewichtung von Schutzinteressen (Kulturland einerseits/Wald andererseits) grundsätzlich nicht unterlaufen kann. Der Schutz des Kulturlandes kann unter Umständen jedoch bei einer Gesamtbetrachtung im Einzelfall die Waagschale zulasten des Waldes bzw. zugunsten des Siedlungsbaus kippen lassen.

Vorschau:

Raum & Umwelt 3/13
 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts 2012

erscheint am 21. Mai 2013

**Impressum****Raum & Umwelt VLP-ASPAN:**

Materialien zur Raumentwicklung
 für Mitglieder der Schweizerischen
 Vereinigung für Landesplanung,
 erscheint sechsmal jährlich in
 deutscher und französischer Sprache

Redaktion: Lukas Bühlmann

Gestaltung: Madeleine Ramseyer

Titelbild: VLP-ASPAN, S.28 Google-
 map data

Druck: Multicolor Print, Baar

Nachdruck von Texten und Bildern:
 unter Angabe der Quelle erlaubt

VLP-ASPAN 

Schweizerische Vereinigung
für Landesplanung
Sulgenrain 20, CH-3007 Bern
Tel. +41 (0)31 380 76 76
Fax +41 (0)31 380 76 77
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch