



Fall-Nr.: B 2010/110
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 16.12.2010
Entscheiddatum: 16.12.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 16. Dezember 2010

Waldrecht, Art. 25 Abs. 1 WaG (SR 921.0). Der Verkauf von Wald an Private stellt keine Beeinträchtigung oder Gefährdung der Waldfunktionen dar. Die Bewilligung der Veräusserung von Wald durch eine Ortsgemeinde an eine bäuerliche Genossenschaft wurde vom Kantonsforstamt zu Unrecht verweigert (Verwaltungsgericht, B 2010/110).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sache

Alpgenossenschaft Wolzen, Präsident Emil Zwingli, Scheftenauerstrasse 1261,
9630 Wattwil,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Werner Ritter, Bahnhofstrasse 24, Postfach 142,
9443 Widnau,

gegen



St.Galler Gerichte

Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Ortsgemeinde Wattwil, Präsident Urs Abderhalden, Bleikenstrasse 45, 9630 Wattwil,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Verweigerung der forstrechtlichen Bewilligung zur Veräusserung des Waldes auf dem Grundstück Nr. 2983 "Guetental"

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die Bürgerversammlung der Ortsgemeinde Wattwil entschied am 30. März 2007, ihre Wälder und Alpen zu verkaufen. Diese umfassen im wesentlichen die Gebiete Bruggenwald-Wolzen, Guetental und Dreischlatt-Geisschopf. Die Gesamtfläche der drei Gebiete beträgt rund 316 ha, wovon rund 154 ha Wald. Nach dem Verkauf der Wälder und Alpen wird sich die Ortsgemeinde Wattwil auflösen.

Am 15. Januar 2008 ersuchte die Ortsgemeinde Wattwil das Kantonsforstamt, den Verkauf von 78 ha Alpen und 71 ha Wald im Gebiet Bruggenwald-Wolzen an 19 genossenschaftlich organisierte Landwirte zu bewilligen. Das Kantonsforstamt empfahl in der Folge, das Alp- und Waldreglement der neu zu gründenden Alpgenossenschaft Wolzen im Hinblick auf die Erteilung der Verkaufsbewilligung in verschiedenen Punkten zu ändern. Am 20. November 2008 wurde die Alpgenossenschaft Wolzen gegründet.



Mit Verfügung vom 9. Dezember 2008 bewilligte das Kantonsforstamt den Verkauf der 71 ha Wald im Gebiet Bruggenwald-Wolzen an die Alpgenossenschaft Wolzen. Für den Verkauf der Alpen im Gebiet Guetental in der Gemeinde Ebnat-Kappel bewilligte das Kantonsforstamt am 22. Dezember 2008 eine Abparzellierung und Veräusserung von rund 3 der 72 ha Wald an den Pächter der dortigen Alp. Am 17. Januar 2009 unterbreitete die Alpgenossenschaft Wolzen der Ortsgemeinde Wattwil ein Kaufangebot für die verbleibenden 69 ha Wald auf dem Grundstück Nr. 2983, Grundbuch Ebnat-Kappel, im Gebiet Guetental, den sogenannten Rollenbergwald. Am 15. April 2009 ersuchte die Ortsgemeinde Wattwil das Kantonsforstamt, den Verkauf des Rollenbergwalds an die Alp-genossenschaft Wolzen zu bewilligen.

Am 13. Juli 2009 teilte das Kantonsforstamt der Ortsgemeinde Wattwil und der Alpgenossenschaft Wolzen mit, es beabsichtige, den Verkauf nicht zu bewilligen, und gewährte den Betroffenen das rechtliche Gehör. In der Folge äusserten sich die Ortsgemeinde Wattwil und die Alpgenossenschaft Wolzen mit Eingaben vom 21. bzw. 29. Juli 2009. Mit Verfügung vom 19. Oktober 2009 verweigerte das Kantonsforstamt die Veräusserung des Waldgrundstücks Nr. 2983, Guetental, an die Alpgenossenschaft Wolzen. Zur Begründung hielt das Kantonsforstamt fest, nach Auffassung des Bundesgesetzgebers solle sowohl Staatswald wie auch Wald von Gemeinden und Korporationen grundsätzlich im öffentlichen Eigentum bleiben, um keine Beeinträchtigung der Waldfunktionen zu riskieren. Die Bewilligung des Verkaufs von Wald im Eigentum von Gemeinden und Korporationen an Private habe zur Folge, dass Art. 25 des Waldgesetzes (SR 921.0, abgekürzt WaG) bei späteren Veräusserungen nicht mehr anwendbar sei, solange der Wald im privaten Eigentum bleibe. Daraus ergebe sich, dass die Bewilligungsinstanz vorerst prüfen müsse, ob die Gewährleistung der Waldfunktionen generell, also auch im Fall von weiteren Handänderungen, anzunehmen sei. Allein die Feststellung, dass ein Erwerber von öffentlichen Waldflächen für die Einhaltung der Bewirtschaftungsgrundsätze Gewähr biete, genüge für die Erteilung einer Verkaufsbewilligung an eine private Käuferschaft nicht. Im Gegensatz zu Privaten seien zudem Ortsgemeinden gewissermassen verpflichtet, sich insbesondere auch um die Erfüllung der Waldfunktionen im öffentlichen Interesse zu kümmern, während beim Privatwald ein solcher Grundauftrag fehle. Im weiteren gebiete das kantonale Recht den öffentlichen Waldeigentümern mit Betriebsplanung, eine Forstreserve zu erhalten. Für den Privatwald fehle eine solche Vorschrift. Für die



St.Galler Gerichte

Sicherstellung der vorwiegend im öffentlichen Interesse stehenden Waldfunktionen weise das öffentlich-rechtliche Waldeigentum die günstigeren Voraussetzungen auf. Ein Verkauf von öffentlichem Wald an Private im grösseren Umfang werde daher längerfristig zu einer Beeinträchtigung der Waldfunktionen im öffentlichen Interesse führen. Die Waldfläche Guetental liege in einem Lebensraum Kerngebiet gemäss kantonalem Richtplan und sei als potentielles Waldreservatsgebiet ausgeschieden. Die ökologische Bedeutung des Waldes sei sehr gross. Zudem gälten grosse Teile der Waldparzelle als Schutzwald (kantonale Schutzwaldausscheidung). Aufgrund der Grösse und Lage des Waldes sowie der ihm zukommenden Funktionen im öffentlichen Interesse (Vorrangfunktionen) verkörpere das Grundstück alle typischen Eigenschaften des öffentlich-rechtlichen Waldeigentums. Zusammenfassend sei die Gewährleistung der Waldfunktionen beim Verkauf an die privatrechtliche Alpgenossenschaft Wolzen nicht nachhaltig sichergestellt und gegenüber der vorhandenen, alternativen Verkaufsvariante, bei der die Waldfläche im öffentlich-rechtlichen Eigentum bleibe, deutlich weniger anzunehmen. Die nachgesuchte forstrechtliche Bewilligung sei somit nicht zu erteilen.

B./ Gegen die Verfügung des Kantonsforstamts erhob die Alpgenossenschaft Wolzen durch ihren Rechtsvertreter mit Eingabe vom 2. November 2009 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement. Dieses wies den Rekurs mit Entscheid vom 29. April 2010 ab. Es erwog, bei der Bewilligung nach Art. 25 Abs. 1 WaG handle es sich entgegen der Auffassung des Kantonsforstamtes um eine Polizeierlaubnis, auf deren Erteilung die Gesuchstellerin grundsätzlich einen Rechtsanspruch habe, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt seien. Der Bewilligungsbehörde stehe beim Entscheid über eine Veräusserung von Wald kein Ermessen zu. Nach dem Wortlaut von Art. 25 Abs. 1 WaG dürfe die Bewilligung nur erteilt werden, wenn keine Waldfunktionen beeinträchtigt würden. Der Wortlaut stelle nicht auf die Gefährdung ab, sondern auf die Beeinträchtigung. Es handle sich dabei aber um eine unpräzise Formulierung des Gesetzgebers, da im Zeitpunkt der Bewilligung offensichtlich noch keine tatsächliche Beeinträchtigung einer Waldfunktion vorliegen könne. Bei der Anwendung von Art. 25 Abs. 1 WaG sei somit nicht auf die Beeinträchtigung, sondern auf die Gefährdung der Waldfunktion abzustellen. Sodann habe bis zum Erlass des geltenden Waldgesetzes der Gesetzgeber einen öffentlich-rechtlichen Status der Waldeigentümer bevorzugt und damit öffentliche Waldeigentümer als geeignetere



St.Galler Gerichte

Bewirtschafter betrachtet. In den Materialien zum Waldgesetz finde sich kein Hinweis, wonach die bisherige Betrachtungsweise aufgegeben werden solle. Da die Bewilligungsbehörde im Zeitpunkt des Veräusserungsgesuchs regelmässig nicht in der Lage sei, eine konkrete Beeinträchtigung oder Gefährdung der Waldfunktion durch die vorgesehene Käuferschaft nachzuweisen, müsste die Veräusserungsbewilligung in nahezu allen Fällen erteilt werden. Die Steuerungsfunktion würde sich darauf beschränken, diejenigen Kaufinteressenten, die bereits durch unsachgemässe Waldbewirtschaftung aufgefallen seien, vom Erwerb weiteren Waldes auszuschliessen. Ein solch eingeschränkter Zweck müsste aus dem Wortlaut klarer hervorgehen, insbesondere nachdem das frühere Recht den Walderwerb durch Private ausdrücklich nur in Ausnahmefällen zugelassen habe. Zusammenfassend sei festzuhalten, dass Art. 25 Abs. 1 WaG auf die abstrakte Gefährdung abstelle, die aus der Veräusserung resultiere. Da nach Ansicht des Gesetzgebers öffentliche Eigentümer den Wald in der Regel besser bewirtschaften würden als Private, stellten private Kaufinteressenten eine abstrakte Gefährdung der Waldfunktionen dar. Die sachgerechte Waldbewirtschaftung sei bei öffentlich-rechtlichen Waldeigentümern langfristig besser gewährleistet. Es könne im vorliegenden Fall nicht davon ausgegangen werden, dass die Alpgenossenschaft Wolzen aufgrund der objektiven Umstände besser geeignet sei als die Politische Gemeinde Ebnat-Kappel, welche ebenfalls Kaufabsichten geäussert habe, den Rollenbergwald sachgerecht zu bewirtschaften. Folglich sei der Rekurs abzuweisen.

C./ Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 10. Mai 2010 erhob die Alpgenossenschaft Wolzen Beschwerde beim Verwaltungsgericht und stellte folgende Anträge:

"1. Der Rekursentscheid des Volkswirtschaftsdepartements des Kantons St. Gallen vom 29. April 2010 im Verfahren VD/KFA-09.25 betreffend Verweigerung der forstrechtlichen Bewilligung für den Verkauf des Waldes auf dem Grundstück Nr. 2983, Guetental, Grundbuchkreis Ebnat-Kappel, an die Alpgenossenschaft Wolzen sei aufzuheben.

2. Die forstrechtliche Verfügung des Kantonsforstamts des Kantons St. Gallen vom 19. Oktober 2009 betreffend Verweigerung der forstrechtlichen Bewilligung für den



Verkauf des Waldes auf dem Grundstück Nr. 2983, Guetental, Grundbuchkreis Ebnat-Kappel, an die Alpgenossenschaft Wolzen sei aufzuheben.

3. Der Verkauf des Waldes auf dem Grundstück Nr. 2983, Guetental, Gemeinde Ebnat-Kappel durch die Ortsgemeinde Wattwil an die Alpgenossenschaft Wolzen sei forstrechtlich zu bewilligen.

4. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen an die Vorinstanz 1 oder 2 zurückzuweisen.

5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Kantons St. Gallen."

In ihrer Beschwerdeergänzung vom 2. Juli 2010 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest. Weiter beantragte sie die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung und die Durchführung eines Augenscheins an Ort und Stelle. Zur Begründung wird im wesentlichen vorgebracht, nach Art. 25 WaG sei die Bewilligung für die Veräusserung von Wald im Eigentum von Gemeinden und Korporationen an Private zu erteilen, wenn dadurch die Waldfunktionen nicht beeinträchtigt würden. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz dürfe die Bewilligung nur dann verweigert werden, wenn die Waldfunktion durch die Veräusserung als solche beeinträchtigt werde. Indem die Vorinstanz den Wortlaut von Art. 25 Abs. 1 WaG uminterpretiere, verändere sie gleichzeitig den Sinn der Bestimmung, was gerade nicht Zweck der Auslegung sei. Art. 20 WaG und Art. 24 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (sGS 651.1, abgekürzt

EG zum WaG) stellten eine nachhaltige und kontrollierte Waldnutzung und damit die Erhaltung der Waldfunktionen sowohl in privaten als auch in öffentlichen Wäldern sicher. Auch aus systematischer Sicht dürfe somit die Erteilung einer Bewilligung gemäss Art. 25 WaG nur verweigert werden, wenn als Folge der Veräusserung die Waldfunktionen beeinträchtigt würden, beispielsweise weil die Voraussetzungen wegen der Lage oder der Grösse der zu veräussernden Parzelle eine rationelle Bewirtschaftung erschweren oder verunmöglichen. Auch die Entstehungsgeschichte des Gesetzes stehe der Erteilung einer Bewilligung nicht entgegen. Mit der Bewilligungspflicht für den Verkauf von Waldgrundstücken im öffentlichen Eigentum



an Private hätten nach dem Willen des historischen Gesetzgebers in erster Linie die Zerstückelung des Waldes sowie weitere Fälle, in denen die Veräusserung von öffentlichem Wald als solche die Waldfunktionen beeinträchtigen würde, verhindert werden sollen. Es gehe vorliegend nicht um die Realteilung eines Waldgrundstücks, sondern um dessen Veräusserung an die Beschwerdeführerin. Der Gesetzgeber habe entgegen der Auffassung der Vorinstanz öffentliche Waldbesitzer nicht weiterhin bevorzugen wollen. Sinn und Zweck von Art. 25 WaG liege darin, dass verhindert werde, dass durch unzweckmässige Verkäufe von öffentlichem Wald die Waldfunktionen beeinträchtigt würden. Eine abstrakte Gefährdung der Waldfunktionen nach einer weiteren, nicht beabsichtigten Handänderung genüge nicht, um die Erteilung der Bewilligung zu verweigern, ansonsten jeder Verkauf an einen Privaten verweigert werden müsste. Nachgerade absurd sei die Schlussfolgerung der Vorinstanz, private Kaufinteressenten stellten in jedem Fall eine abstrakte Gefährdung der Waldfunktionen dar. Diese Auffassung stehe auch im Widerspruch zur Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV). Die Beschwerdeführerin sei sehr wohl in der Lage, die Waldfläche, welche Gegenstand dieses Verfahrens bilde, professionell zu bewirtschaften und die Waldfunktionen sicherzustellen. Auf die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 18. August 2010 die Abweisung der Beschwerde.

Die Ortsgemeinde Wattwil verzichtete auf eine Stellungnahme.

Die Beschwerdeführerin erhielt Gelegenheit, zur Vernehmlassung des Volkswirtschaftsdepartements Stellung zu nehmen. Dies tat sie mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 27. September 2010. Ausserdem zog sie ihr Begehren um Durchführung einer mündlichen Verhandlung zurück.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die



Alpenossenschaft Wolzen ist von der Verweigerung der Veräusserungsbewilligung in ihren schutzwürdigen Interessen berührt und als unterlegene Rekurrentin zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 10. Mai 2010 und ihre Ergänzung vom 2. Juli 2010 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin beantragt einen Augenschein. Ein solcher dient der unmittelbaren Wahrnehmung von Tatsachen (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 966). Vorliegend ist ausschliesslich eine Rechtsfrage streitig, und die massgebenden Tatsachen ergeben sich vollumfänglich aus den Akten, weshalb kein Augenschein durchzuführen ist.

3. Art. 25 Abs. 1 WaG bestimmt, dass die Veräusserung von Wald im Eigentum von Gemeinden und Korporationen und die Teilung von Wald einer kantonalen Bewilligung bedürfen. Diese darf nur erteilt werden, wenn dadurch die Waldfunktionen nicht beeinträchtigt werden.

Wenn die Veräusserung oder die Teilung von Wald zugleich einer Bewilligung nach dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht bedarf, haben die Kantone dafür zu sorgen, dass die Bewilligungsverfahren vereinigt und durch einen Gesamtentscheid abgeschlossen werden (Art. 25 Abs. 2 WaG).

3.1. Die Vorinstanz hielt fest, es sei streitig, ob der Käuferschaft eine Gefährdung der Waldfunktionen konkret nachgewiesen werden müsse oder ob bei privaten Käufern generell eine im Vergleich zu öffentlichen Waldeigentümern höhere Gefährdung der Waldfunktionen angenommen werden dürfe. Sie kam zum Schluss, der Wortlaut von Art. 25 Abs. 1 WaG sei eine unpräzise Formulierung, da im Zeitpunkt der Bewilligung offensichtlich noch keine (tatsächliche) Beeinträchtigung einer Waldfunktion vorliegen könne. Eine Beeinträchtigung stelle sich erst ein, nachdem der Wald unsachgemäss bewirtschaftet worden sei bzw. sie folge aus der unsachgemässen Bewirtschaftung, die im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung noch gar nicht begonnen habe.



Zunächst ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber den Begriff der "Beeinträchtigung" und nicht jenen der "Gefährdung" verwendete. Es ist zwar möglich, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn des Gesetzes wiedergibt. Die Vorinstanz begründet dies allein damit, dass im Zeitpunkt einer Veräusserung noch keine tatsächliche Beeinträchtigung der Waldfunktionen vorliegen könne. Sie stützt sich somit im wesentlichen auf die Systematik des geregelten Tatbestands. Der entsprechende Begriff bezieht sich indessen nicht nur auf die Veräusserung, sondern auch auf die Teilung von Wald, und in einer solchen kann durchaus auch eine unmittelbare Beeinträchtigung der Waldfunktionen erblickt werden, etwa weil durch eine Teilung von Wald die Bewirtschaftung erschwert oder verunmöglicht werden kann, wobei dies wirtschaftliche oder technische Ursachen haben kann. Die Verwendung des Begriffs "beeinträchtigt" deutet jedenfalls darauf hin, dass für den Gesetzgeber nur unmittelbare negative Auswirkungen auf die Waldfunktion im Vordergrund standen, nicht abstrakte Gefährdungen.

3.2. Es stellt sich somit die Frage nach dem Inhalt der verwaltungsrechtlichen Bestimmung. Dieser ist nach den üblichen Methoden zu ermitteln. Danach ist das Gesetz in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, u.a. dann nämlich, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (vgl. statt vieler BGE 134 V 208 E. 2.2 mit Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 214 ff.).

3.2.1. Wie erwähnt, verwendete der Gesetzgeber den Begriff der "Beeinträchtigung" und nicht jenen der "Gefährdung". Somit ist zu prüfen, ob sich aus der Systematik des Gesetzes oder aus der Entstehungsgeschichte oder allenfalls aus Sinn und Zweck der



gesetzlichen Ordnung Hinweise ergeben, dass der Wortlaut des Gesetzes unrichtig ist und anstelle einer Beeinträchtigung eine Gefährdung vorausgesetzt wird.

3.2.2. Art. 25 WaG ist im 1. Abschnitt des 4. Kapitels des Gesetzes aufgeführt, welches die Pflege und Nutzung des Waldes zum Gegenstand hat. Die Bestimmung findet sich nicht im 2. oder 3. Kapitel, welche den Schutz des Waldes regeln. Dies deutet darauf hin, dass es sich bei Art. 25 WaG nicht um eine unmittelbar dem physischen Schutz des Waldes dienende Vorschrift handelt, sondern um eine solche, welche Nutzung und Pflege des Waldes zum Gegenstand hat.

3.2.3. Die Vorinstanz erwog, die Materialien zum Waldgesetz enthielten ebenfalls keine klaren Aussagen zur vorliegend streitigen Frage, ob der Käuferschaft eine Gefährdung der Waldfunktionen konkret nachgewiesen werden müsse oder ob bei privaten Käufern generell eine im Vergleich zu öffentlichen Waldeigentümern höhere Gefährdung der Waldfunktionen angenommen werden dürfe. In der Botschaft des Bundesrates werde lediglich der Gesetzestext leicht abgewandelt wiederholt und ausgeführt, dass die Veräusserung von Wald im Eigentum von Gemeinden und Korporationen nur mit kantonaler Bewilligung möglich sei (BBI 1988 III, S. 204). Eine Begründung für die Bewilligungspflicht von Waldverkäufen finde sich in der Botschaft nicht.

Dazu ist zunächst festzuhalten, dass die Botschaft nicht einen abgewandelten Gesetzestext enthält, sondern den Gesetzesentwurf des Bundesrates, der Grundlage der parlamentarischen Beratung bildete. In der Botschaft des Bundesrates wird festgehalten, dass die im geltenden Forstpolizeirecht gemachte Unterscheidung in der Behandlung von Privatwald und öffentlichem Wald angesichts der Bedrohung des Waldes nicht mehr gerechtfertigt sei und im neuen Recht mit einer Ausnahme verschwinden solle. Diese Ausnahme betreffe die Veräusserung und Teilung von Wald. Eine Einschränkung rechtfertige sich, da sich eine Zersplitterung des Eigentums auf die Walderhaltung nachteilig auswirken könne. Von der Öffentlichkeit würden jährlich grosse Summen aufgebracht, um aufgeteilte Waldparzellen wieder zusammenzulegen und einer einheitlichen Pflege und Bewirtschaftung zu unterstellen (BBI 1988 III, S. 204).



Damit wird in der Botschaft zumindest ansatzweise eine Begründung für die Einschränkung der Gleichstellung von Privatwald und öffentlichem Wald angeführt, nämlich die nachteiligen Auswirkungen der Waldzersplitterung und die hohen Aufwendungen der Öffentlichkeit für die Zusammenlegung aufgeteilter Waldparzellen. Weshalb sich diese Begründung in der Botschaft nicht nur auf die Teilung von Wald, sondern ohne weiteres auch auf die gesamthafte Veräusserung von Waldparzellen im öffentlichen Eigentum beziehen soll, wie die Vorinstanz geltend macht, ist nicht nachvollziehbar. Die Rechtfertigung der Unterscheidung zwischen Privatwald und öffentlichem Wald wird in der Botschaft jedenfalls lediglich mit der Zersplitterung von Wald und mit den hohen Kosten für eine Zusammenlegung begründet.

Soweit sich die Vorinstanz auf das frühere Recht stützt, überzeugen ihre Ausführungen nicht. In der Botschaft zum Waldgesetz wird nämlich klar festgehalten, dass die im alten Forstpolizeirecht gemachte Unterscheidung bei der Behandlung von Privatwald und öffentlichem Wald grundsätzlich nicht mehr gerechtfertigt sei und mit der hier streitigen Ausnahme verschwinden solle. Wohl wird also bei der Veräusserung noch eine Ausnahme vom Grundsatz der Gleichbehandlung gemacht. Da es sich dabei explizit um eine Ausnahme handelt, können die im alten Forstpolizeirecht massgebend gewesenen Grundsätze für die Auslegung des neuen Rechts nicht pauschal übernommen werden.

Die Bewilligungspflicht für die Veräusserung von öffentlichem Wald ist Ausdruck der differenzierten Behandlung von Privatwald und öffentlichem Wald. Der Gesetzgeber verzichtete aber darauf, restriktive Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung festzulegen, sondern statuierte lediglich den Grundsatz, dass durch die Veräusserung die Waldfunktionen nicht beeinträchtigt werden dürfen. Wenn der Bundesrat oder der Gesetzgeber der Auffassung gewesen wären, Private seien zur Bewirtschaftung von Wald generell schlechter geeignet als öffentliche Korporationen oder das Gemeinwesen, wäre dies in der Botschaft zweifelsohne erwähnt worden oder im Gesetz zum Ausdruck gekommen, zumal namentlich die Schutzvorschriften für den Wald im neuen Gesetz mit geradezu akribischer Regelungsdichte erlassen wurden.

Wenn der Gesetzgeber von 1902 den Verkauf von Gemeinde- und Korporationswald an Private nur unter besonderen Umständen als zulässig erachtete, so kann dies heute



nicht mehr von entscheidender Bedeutung sein. Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz findet sich in den Materialien zum Waldgesetz durchaus ein Hinweis darauf, dass die bisherige Betrachtungsweise aufgegeben werden sollte und Privatwald und öffentlicher Wald im Grundsatz gleich behandelt werden sollten. Wohl lässt sich der Botschaft eine gewisse Bevorzugung öffentlicher Waldeigentümer entnehmen, indem für die Veräusserung von Wald im öffentlichen Eigentum eine Bewilligungspflicht statuiert und zudem festgehalten wird, Staatswald solle grundsätzlich nicht veräussert werden. Wenn der Gesetzgeber aber private Waldeigentümer gegenüber öffentlichen Waldeigentümern generell als schlechter geeignet für die Bewirtschaftung, ja sogar als regelrechte Gefährdung für die Waldfunktionen betrachtet hätte, so hätte er zweifelsohne eine entsprechende explizite Regelung erlassen und konsequenterweise ein generelles Verbot oder zumindest sehr restriktive Voraussetzungen für die Bewilligung einer Veräusserung von Wald von Gemeinden und Korporationen an Private statuieren müssen. Dies hat er aber ausdrücklich nicht getan. Daher kann nicht mit Berufung auf den Gesetzgeber von 1902 eine generelle Privilegierung von öffentlichen Waldeigentümern oder gar eine generelle Gefahr des privaten Eigentums für die Waldfunktionen begründet werden.

Den Materialien lassen sich somit keine Hinweise entnehmen, dass die Veräusserung von Wald an Private generell als Gefährdung der Waldfunktionen einzustufen ist oder der Verkauf von Wald an Private die Waldfunktionen beeinträchtigt.

3.2.4. Die Vorinstanz ging davon aus, dass der Zweck der Bewilligungspflicht der Erhalt der Waldfunktionen sei. Da die Bewilligungsbehörde im Zeitpunkt des Veräusserungsgesuchs regelmässig nicht in der Lage sei, eine konkrete Beeinträchtigung oder Gefährdung der Waldfunktionen durch die vorgesehene Käuferschaft nachzuweisen, müsste die Veräusserungsbewilligung in nahezu allen Fällen erteilt werden. Die Steuerungsfunktion würde sich darauf beschränken, diejenigen Kaufinteressenten, die bereits durch unsachgemässe Waldbewirtschaftung aufgefallen seien, vom Erwerb weiteren Waldes auszuschliessen. Ein solch eingeschränkter Zweck müsste aus dem Wortlaut klarer hervorgehen, insbesondere nachdem das frühere Recht den Walderwerb durch Private ausdrücklich nur in Ausnahmefällen zugelassen habe. Zusammenfassend sei festzuhalten, dass Art. 25 Abs. 1 WaG auf die abstrakte Gefährdung abstelle, die aus der Veräusserung resultiere.



Da nach Ansicht des Gesetzgebers öffentliche Eigentümer den Wald in der Regel besser bewirtschaften würden als Private, stellten private Kaufinteressenten eine abstrakte Gefährdung der Waldfunktionen dar.

Das Verwaltungsgericht kann dieser Auffassung nicht beipflichten. Zur Gewährleistung des Erhalts der Waldfunktionen ist eine generelle Einschränkung der Veräusserung von Wald an Private nicht gerechtfertigt. In diesem Punkt dreht sich die Argumentation der Vorinstanz im Kreis; die Vorinstanz begründet die Bewilligungspflicht für Waldverkäufe an Private mit deren schlechteren Eignung zur Bewirtschaftung, und die schlechtere Eignung der Privaten wird wiederum mit der Bewilligungspflicht begründet.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass Sinn und Zweck der Bewilligungspflicht die Verhinderung von Beeinträchtigungen ist. Darunter lässt sich auch die Verhinderung einer abstrakten Gefährdung subsumieren, wie dies z.B. bei der Veräusserung an einen ungeeigneten Interessenten oder an einen solchen, dessen Bewirtschaftung Mängel aufweist, der Fall ist.

3.2.5. Selbst das Bundesamt für Umwelt ging gegenüber der kantonalen Forstbehörde davon aus, dass der Schutz der Waldfunktionen beim Verkauf an Private mit Auflagen sichergestellt werden kann. Das Kantonsforstamt unterbreitete dem Bundesamt für Umwelt den vorliegenden Streitfall zur Beurteilung. Das Bundesamt hielt fest, primäres Ziel von Art. 25 WaG sei, die Zersplitterung von Wald zu verhindern. Das Gesetz mache keine Angaben, ob die Veräusserung von Wald an einen öffentlichen oder privaten Käufer zu erfolgen habe; einziges Kriterium sei die Nichtbeeinträchtigung der Waldfunktionen. Auch wenn in gewissen Fällen bei einer Veräusserung die Möglichkeit wahrscheinlich sei, dass die Waldfunktionen beeinträchtigt werden könnten, reiche dieser fachlich allenfalls berechtigte Zweifel nicht aus, um die Bewilligung zu verweigern. Art. 25 WaG legitimiere eine Unterscheidung öffentlicher und privater Käufer aufgrund einer vorgängigen Vermutung über die Art der Bewirtschaftung des Waldes nicht.

3.3. Zusammenfassend gelangt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Vorinstanz zu Unrecht von der Prämisse ausgegangen ist, öffentliche Eigentümer würden den Wald grundsätzlich besser bewirtschaften als private, weshalb die Veräusserung an Private als solche eine abstrakte Gefährdung der Waldfunktionen



darstelle. Diese Auffassung findet weder im Wortlaut oder in der Systematik des Gesetzes noch in den Materialien oder nach Sinn und Zweck eine Stütze. Auch die Beurteilung der zuständigen Fachbehörde des Bundes steht im Gegensatz zur Auffassung der Vorinstanz. Eine derart grundlegende Wertung, wie sie die Vorinstanz vornimmt, müsste im Gesetz im formellen Sinn unmissverständlich zum Ausdruck kommen. Daher ist zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht davon ausgegangen ist, der Verkauf des Rollenbergwaldes an die Beschwerdeführerin beeinträchtigt die Waldfunktionen.

3.4.

3.4.1. Nach den Feststellungen der Vorinstanz war im Rekursverfahren unbestritten, dass die Beschwerdeführerin in der aktuellen Zusammensetzung in der Lage ist, Waldarbeiten ordnungsgemäss auszuführen (E. 5.1). Damit bestehen keine Anhaltspunkte, dass der Verkauf eine Beeinträchtigung der Waldfunktionen nach sich ziehen könnte. Ob die Politische Gemeinde Ebnat-Kappel als Bewirtschafterin gleichermassen oder besser geeignet ist, ist nicht ausschlaggebend. Die Beschwerdebeteiligte kann nicht verpflichtet werden, ihren Wald an eine andere Erwerberin zu veräussern. Im übrigen sieht das Gesetz für den Erwerb zwischen Privaten keine Bewilligungspflicht vor, weshalb der Umstand, dass eine allfällige Weiterveräusserung ohne Bewilligung erfolgen kann, nicht als Argument gegen die Erteilung der Bewilligung für die hier streitige Veräusserung angeführt werden kann. Den Akten sind auch keine konkreten Anhaltspunkte zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Mitgliederstruktur oder einzelner Mitglieder nicht befähigt ist, den Wald sachgemäss zu bewirtschaften und zu pflegen. Dies wird von der Vorinstanz oder vom Kantonsforstamt auch nicht geltend gemacht. Vielmehr fragt sich heute, ob die Beschwerdeführerin nicht sogar besser als die Ortsgemeinde Wattwil geeignet ist, den Wald sachgemäss zu bewirtschaften. Im vorliegenden Fall will die Ortsgemeinde ihre Alpen und Wälder verkaufen und sich anschliessend auflösen. Die wirtschaftliche Grundlage der Ortsgemeinden besteht häufig aus Alpen und Wäldern sowie landwirtschaftlichem Grundbesitz. Solche Grundstücke können häufig nicht kostendeckend bewirtschaftet werden. Eine zur Auflösung entschlossene Ortsgemeinde bietet unter diesen Umständen nicht ohne weiteres mehr Gewähr als Private, dass der Wald sachgemäss bewirtschaftet wird. Daran vermag auch der



Umstand nichts zu ändern, dass die Ortsgemeinde in Art. 93 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verpflichtet ist. Demgegenüber können genossenschaftlich organisierte Landwirte in der Lage sein, den Wald im Nebenerwerb und auf der Grundlage vorteilhafter Kostenstrukturen zu bewirtschaften. Entgegen den Ausführungen in der Verfügung des Kantonsforstamts ist daher die Bewirtschaftung durch Private nicht generell weniger professionell und sachgemäss als jene durch Ortsgemeinden oder Politische Gemeinden.

3.4.2. Ob im vorliegenden Fall der Wald bereits von anderen Privatwaldungen umgeben ist oder ob eine andere Kaufinteressentin bereits öffentlichen Wald in der Umgebung besitzt, was von der Vorinstanz als bedeutsam erachtet wurde, ist nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Diese Überlegungen der Vorinstanz beruhen auf der unhaltbaren Annahme, dass öffentliche Waldeigentümer grundsätzlich besser zur Bewirtschaftung des Waldes geeignet sind als Private. Es ist vorliegend nicht nachvollziehbar, inwiefern die Lage des Waldes die Beschwerdeführerin als ungeeignet für die Bewirtschaftung erscheinen lässt. Im übrigen unterliegt auch die Beschwerdeführerin der Aufsicht der kantonalen Forstbehörden. Dabei kann die kantonale Behörde Pflegemassnahmen verfügen, wo es die Schutzfunktion des Waldes erfordert; ausserdem bewilligt sie Holzschläge (Art. 24 Abs. 2 und 3 EG zum WaG). Auch unterliegt die Beschwerdeführerin mit einem Waldeigentum von über 50 ha der Pflicht zur Erstellung und Nachführung einer Betriebsplanung (Art. 22 Abs. 2 EG zum WaG). Soweit Teile des Waldes einem Waldreservat angehören oder für ein solches bestimmt sind, kann die Vorinstanz nötigenfalls durch Vereinbarung mit der Beschwerdeführerin oder mittels Verfügung die erforderlichen Massnahmen treffen (Art. 23 Abs. 2 EG zum WaG). Auch die Zuordnung zu einem Lebensraum Kerngebiet für Auerwild oder als Schutzwald ändern an dieser Beurteilung nichts. Die Forstbehörden haben genügend Möglichkeiten, bei einer Beeinträchtigung von öffentlichen Interessen zu intervenieren.

3.5. Das Bundesamt für Umwelt hielt gegenüber dem Kantonsforstamt fest, die Bewilligung zur Veräusserung könnte mittels Auflagen versehen werden, indem z.B. nachträglich nachzuweisen oder darüber Bericht zu erstatten sei, dass die Waldfunktionen im veräusserten Waldstück nicht beeinträchtigt seien. Die Vorinstanz führt dazu aus, es sei nicht haltbar, wie dies vom Bundesamt für Umwelt festgehalten



werde, dass der Schutz der Waldfunktionen mittels Auflagen sichergestellt werden könne.

Soweit überhaupt keine Hinweise für eine Beeinträchtigung der Waldfunktionen gegeben sind, stellt sich grundsätzlich die Frage der Notwendigkeit von Auflagen. In diesem Punkt ist der Vorinstanz zuzustimmen. Bei Indizien für eine Beeinträchtigung von öffentlichen Interessen ist es hingegen ohne weiteres angebracht, die Anordnung geeigneter Auflagen in Erwägung zu ziehen. Allenfalls ist im Rahmen der Veräusserung ein entsprechender Vorbehalt zu machen.

3.6. Zusammenfassend kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Verweigerung der Bewilligung zur Veräusserung des Rollenbergwaldes an die Beschwerdeführerin im Widerspruch zu Art. 25 Abs. 1 WaG steht. Daher ist die Beschwerde gutzuheissen, und der Rekursentscheid vom 29. April 2010 sowie die Verfügung des Kantonsforstamts vom 19. Oktober 2009 sind aufzuheben. Die Angelegenheit ist gestützt auf Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP an das Kantonsforstamt zur Erteilung der Bewilligung an die Beschwerdebeteiligte für die Veräusserung an die Beschwerdeführerin zurückzuweisen.

4. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu Lasten des Staates (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf ihre Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin ist der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- zurückzuerstatten.

Die Beschwerdeführerin hat Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren (Art. 98 Abs. 1 und 2 und Art. 98bis VRP), die Beschwerdebeteiligte auf eine solche für das Rekursverfahren. Für die Beschwerdeführerin ist eine Entschädigung von Fr. 3'000.-- zuzügl. MWSt für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren und für die Beschwerdebeteiligte eine solche von Fr. 1'000.-- zuzügl. MWSt für das Rekursverfahren angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75).

Demnach hat das Verwaltungsgericht



zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen, und der Rekursentscheid vom 29. April 2010 und die Verfügung des Kantonsforstamts vom 19. Oktober 2009 werden aufgehoben. Die Sache wird an das Kantonsforstamt zur Erteilung der Bewilligung an die Beschwerdebeteiligte für die Veräusserung an die Beschwerdeführerin zurückgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- trägt der Staat; auf die Erhebung wird verzichtet. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

3./ Der Staat hat die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit Fr. 3'000.-- zuzügl. MWSt und die Beschwerdebeteiligte für das Rekursverfahren mit Fr. 1'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt Dr. Werner Ritter, 9443 Widnau)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdebeteiligte
- das Kantonsforstamt



am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.