

Bern, 9. September 2019

Bundesgerichtsurteil vom 22. Juli 2019 i.S. Feuerwehreinsatzkosten (2C_560/2019)

A Sachverhalt

Am 28. Mai 2018 wurde die Feuerwehr Rapperswil-Jona von der Kantonalen Notrufzentrale aufgeboten, da zwei Bäume vom Waldgrundstück der Eigentümer A und B auf eine Gemeindestrasse 1. Klasse gefallen waren und diese blockierten. Gemäss Einsatzrapport der Feuerwehr lagen zwei morsche Bäume über der Strasse. Als Einsatzart wurde "6.1 Sturm/Hagel" vermerkt. Die Feuerwehr zerkleinerte die Bäume und schaffte das Holz zur Seite.

Am 30. Mai 2018 stellte die Sicherheitsverwaltung der Stadt Rapperswil-Jona den Eigentümern A und B den Feuerwehreinsatz vom 28. Mai 2018 mit CHF 680 in Rechnung.

Den dagegen erhobenen Rekurs wies der Stadtrat von Rapperswil-Jona mit Entscheid vom 9. Juli 2018 ab. Hiergegen erhoben A und B am 2. August 2018 Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen, welches ihn zuständigkeitshalber der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK) überwies. Die VRK wies den Rekurs mit Entscheid vom 31. Januar 2019 ab. In der Folge gelangten A und B an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, welches die Beschwerde abwies (Entscheid B 2019/33 vom 7. Mai 2019; Beilage).

Mit Eingabe vom 13. Juni 2019 erheben die Grundeigentümer A und B beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben.

Die Grundeigentümer anerkennen die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz insoweit, als von ihrem Grundstück aus zwei Bäume auf die benachbarte Gemeindestrasse gefallen sind. Sie bemerken, dass die Stammfällnis nicht erkennbar gewesen sei und betonen, dass die Feuerwehr durch die Gemeinde (und nicht durch sie, die Grundeigentümer) aufgeboten worden sei. Eine sie treffende Kostenpflicht bestehe nicht. Vielmehr sei die Gemeindestrasse im Unterhalt vernachlässigt gewesen, was erst den Feuerwehreinsatz ausgelöst habe. Entsprechend seien die Kosten der Einwohnergemeinde in deren Eigenschaft als Werkeigentümerin aufzuerlegen. Die Vorinstanz habe verkannt, dass nicht die Bäume, sondern die Gemeindestrasse ein Werk im Sinne von Art. 58 OR darstelle. Ein Waldeigentümer sei nicht verpflichtet, den Wald zu unterhalten. Das blosses Belassen eines Naturzustandes führe zu keiner Grundeigentümerhaftpflicht. Namentlich habe der Eigentümer eines Grundstücks auch nicht für Schäden zu haften, die durch Pflanzen oder Tiere hervorgerufen würden.

B Rüge- und Begründungsobliegenheit

Die Verletzung von verfassungsmässigen Individualrechten (einschliesslich der Grundrechte) und des rein kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht nur, soweit eine solche Rüge in der Beschwerde überhaupt vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG; Erwägungen 2.2.).

Aus den vorliegenden Erwägungen des Bundesgerichts geht hervor, dass die Beschwerdeführer A und B ihre Rügen nur eingeschränkt und allgemein bzw. nicht ausreichend begründet vorgebracht haben.

Insbesondere haben die Beschwerdeführer nicht ausreichend begründet, weshalb aus Ihrer Sicht, die Strasseneigentümerin (Werkeigentümerin) für die Verkehrssicherheit auf der Strasse zuständig ist und somit auch für die Feuerwehreinsatzkosten aufzukommen habe (siehe Ausführungen unter *C Kantonale Strassengesetze und Waldeigentum*). Gemäss dem Bundesgericht sind diese Vorbringen der Beschwerdeführer rein "*appellatorisch*" und "*insofern nicht zu hören*" (E. 3.2.2.). Ebenfalls führen A und B nicht weiter aus, weshalb es von Belang sein könnte, dass die Einwohnergemeinde die Feuerwehr direkt mit den Beseitigungsarbeiten beauftragt hat (E.3.2.4.). Schliesslich haben die Beschwerdeführer "*nicht dargetan, dass das Ereignis durch einen Sturmwind bewirkt worden sein könnte*" (E. 3.2.5.). Die Frage, ob ein Elementarschadenfall vorlag, der eine unentgeltliche Hilfeleistung zugunsten der Waldeigentümer hätte nach sich ziehen müssen, musste das Bundesgericht deshalb gar nicht beantworten.

C Hauptfrage

Die Beschwerdeführer A und B stellten vor Verwaltungs- und Bundesgericht jeweils den Antrag, der Entscheid der Vorinstanzen sei aufzuheben und die Gerichtskosten sowie die Kosten des Feuerwehreinsatzes seien der Gemeinde Rapperswil-Jona zu verrechnen.

Wegen der qualifizierten Rüge- und Begründungsobliegenheit (siehe Abschnitt B) musste das Bundesgericht ausschliesslich beurteilen, wer für die Feuerwehreinsatzkosten für das Beseitigen zweier auf einer Gemeindestrasse liegenden Waldbäume aufzukommen hat.

Keine Regelung im Bundesgesetz über den Wald

Das Bundesgesetz über den Wald (WaG, SR 921.0) ist ein Rahmengesetz, dessen Vollzug bei den Kantonen liegt. Das WaG enthält keine Haftungsbestimmungen. Ebenfalls wird im WaG nicht geregelt, was vorzukehren ist, wenn Waldbäume auf eine benachbarte Strasse fallen. Damit bestimme gemäss Bundesgericht Raum für eine entsprechende kantonale Gesetzgebung, die das Zivilrecht überlagert. Zumindest wenn es um den Schutz von Polizeigütern, die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer, gehe, sei Art. 100 StrG/SG geeignet, die Kosten der Beseitigung der Bäume dem Eigentümer des einwirkenden Grundstückes, den Waldeigentümern, aufzubürden.

Kantonale Strassengesetze und Waldeigentum

Das Bundesgericht hat die Rechtmässigkeit der Anwendung kantonaler Bestimmungen nicht vollständig überprüft. Hier ergeben sich einige offene Fragen:

- Die kantonalen Instanzen stützen ihre Argumentation einzig auf Art. 100 des kantonalen Strassengesetzes ab. In Art. 100 Abs. 1 StrG/SG wird der Grundsatz der "*strassenpolizeilichen Bestimmungen*" festgehalten, wonach der Bestand von Strassen und die Sicherheit ihrer Benutzer nicht beeinträchtigt werden dürfen. Unzulässig sind insbesondere Beeinträchtigungen durch Pflanzen (Art. 100 Abs. 2 lit. b StrG/SG). Dieser Grundsatz wird in der kantonalen Strassenverordnung (sGS 732.11) nicht weiter ausgeführt und im Strassengesetz selbst finden sich nur noch Bestimmungen zu den Strassenabständen zu Wäldern (Art. 104 Abs. 1 lit. b^{bis} StrG/SG) und zum einzuhaltenden Lichtraum (Art. 106 StrG/SG). Daraus abzuleiten, dass die Waldeigentümer in einem 30 m breiten Streifen entlang einer Gemeindestrasse ohne weiteres direkt kostenpflichtig werden, wenn ein Baum den Strassenraum beeinträchtigt, ist zumindest fraglich. Art. 100 StrG/SG statuiert, dass der Bestand von Strassen und die Sicherheit ihrer Benutzer nicht beeinträchtigt werden dürfen; nicht geklärt bleibt, wer dafür finanziell aufkommen soll (siehe dazu auch Abschnitt D "*Werkeigentümerhaftung*").
- Es bleibt fraglich, inwieweit kantonales öffentliches Recht (Art. 6 ZGB) Bundeszivilrecht relativieren kann; das vom BGer in Erw. 3.2.4. zitierte Urteil 2C_469/2017 vom 1. Dezember 2017 betrifft jedenfalls nur das Steuerrecht, eine unbestritten kantonale öffentlich-rechtliche Befugnis.

- Wegen den teilweise auslegungsbedürftigen Bestimmungen im kantonalen Strassenrecht, sind einige Kantone dazu übergegangen, mit den Strasseneigentümern Pflegekonzepte entlang der Kantons- oder Gemeindestrassen zu vereinbaren. Teilweise werden die Pflegekosten für die Wälder ausserhalb des Schutzwaldes über das jeweilige Unterhaltsbudget der Strasse oder aber über Forstkredite finanziert.
- Der Schluss liegt deshalb nahe, dass die Strasseneigentümerin als Werkeigentümerin in erster Linie für die Sicherheit der Strassenbenutzer und für die Gewährleistung des freien Verkehrsflusses verantwortlich ist und damit die Pflege der anstossenden Wälder im Rahmen ihres Unterhaltsbudgets finanziell abgelden sollte. So könnten an exponierten und viel befahrenen Stellen auch sogenannte Sicherheitsprofile errichtet werden.

Art. 700 und 684 ZGB nicht massgebend

Die Erwägungen des Bundesgerichtes zu den Artikeln 700 und 684 des ZGB sind vorliegend nicht massgebend. Das Bundesgericht führt dazu selbst aus, *"dass das Zivilrecht von den öffentlich-rechtlichen Sonderbestimmungen überlagert wird, soweit es namentlich um den Schutz von Polizeigütern geht."* (E. 3.2.4.)

Art. 700 ZGB ist grundsätzlich heranzuziehen, wenn z.B. nach einem Sturmereignis Waldbäume auf der angrenzenden landwirtschaftlichen Fläche liegen. Dem Waldeigentümer ist es in einem solchen Fall nach Art. 700 ZGB gestattet, die Bäume wegzuschaffen. Für allfällige bei der Wegschaffung entstandene Schäden kann der benachbarte Grundeigentümer Ersatz verlangen. Er hat hierfür ein Retentionsrecht an den Waldbäumen. Nicht aber ist in Art. 700 Abs. 2 ZGB geregelt, dass *"der Eigentümer des betroffenen Grundstücks die Räumungskosten auf den Eigentümer des einwirkenden Grundstücks überwälzen"* könnte, wie das Bundesgericht in den Erwägungen 3.2.4. ausführt.

Gemäss Art. 684 ZGB sind die Grundeigentümer verpflichtet, bei der Ausübung ihres Eigentums, sich aller übermässigen Einwirkung auf das Eigentum der Nachbarn zu enthalten. Der Begriff der Überschreitung des Eigentumsrechts auch im Sinne von Art. 679 ZGB hat das Bundesgericht bereits definiert (BGE 93 II 230; Zusammenfassung der Rechtsprechung in BGE 143 III 242 E. 3). Eine solche liegt nicht schon im Bestehenlassen eines für die Nachbarn gefährlichen Zustands des Grundstücks, wenn dieser Zustand nicht infolge der gegenwärtigen oder früheren Bewirtschaftung oder Benützung des Grundstücks, sondern ausschliesslich infolge von natürlichen Phänomenen eingetreten ist. Auch aus dieser Sicht sind damit die Hinweise des Bundesgerichts im vorliegenden Urteil nicht zutreffend.

Kantonale Regelung in einem Strassen- und/oder Feuerwehrgesetz

Nach den Art. 46 ff. des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1; FSG/SG) im Kanton St.Gallen werden die Kosten für die verschiedenen Leistungen der Feuerwehr geregelt. Nach Art. 46^{bis} FSG sind Hilfeleistungen für versicherte Ereignisse nach dem Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; GVG/SG) unentgeltlich (Abs. 1). Einsätze zwecks Sicherungs- und Behebungsmassnahmen aufgrund gesetzlicher Vorschriften sind kostenpflichtig (Abs. 2). Dabei gilt das Verursacherprinzip (Art. 46 Abs. 1 FSG/SG).

Wie bereits erwähnt, ist vorinstanzlich weder festgestellt noch von den Beschwerdeführern behauptet worden, dass ein Elementarschadenfall vorliege. Damit wurde auch nicht dargetan, dass das Ereignis durch einen Sturmwind bewirkt worden sein könnte und allenfalls als versichertes Ereignis gemäss dem Gesetz über die Gebäudeversicherung gelten könnte. Als versichertes Ereignis wäre der Feuerwehreinsatz unentgeltlich (Art. 31 Abs. 3 GVG/SG).

Ebenfalls wird das "Verursacherprinzip" nach Art. 46 Abs. 1 FSG/SG nicht weiter erörtert. Es wird nicht untersucht, ob im vorliegenden Fall der Zustandsstörer (Strasseneigentümerin) oder der Verhaltensstörer (Waldeigentümer) "Verursacher" ist. Wenn der Strassen- und Werkeigentümerin gemäss der aktuellen Rechtsprechung ein über das eigentliche Werk hinausgehender Verantwortungsbereich attestiert werden muss (Vgl. Abschnitt D *"Werkeigentümerhaftung"*), gilt sie zusätzlich als Verhaltensstörerin. Damit wären dann genug Argumente beisammen, um die Strasseneigentümerin in erster Linie als "Verursacherin" nach Art. 46 Abs. 1 FSG/SG heran zu ziehen.

Gemäss dem St.Galler Verwaltungsgericht ergibt sich die Pflicht zur Beseitigung der Bäume aus Art. 100 Abs. 1 des Strassengesetzes (sGS 732.1; StrG/SG), wonach der Bestand von Strassen und die Sicherheit ihrer Benützer nicht beeinträchtigt werden dürfen.

Damit kam das Bundesgericht – auch mangels entsprechender Rügen und Begründungen der Beschwerdeführer – zum Schluss, dass vorliegend das kantonale Recht korrekt angewendet wurde.

D Nebenfragen

In den Beschwerdeverfahren vor den verschiedenen Instanzen begründeten A und B ihre Beschwerde jeweils mit folgenden Ausführungen:

- Die Stammfäulnis sei nicht erkennbar gewesen,
- die Feuerwehr sei durch die Gemeinde (und nicht durch sie) aufgeboden worden,
- die Gemeindestrasse inklusive benachbarten Waldbäume seien ein Werk im Sinne von Art. 58 OR,
- und der Waldeigentümer sei nicht verpflichtet, seinen Wald zu unterhalten. Das blosses Belassen eines Naturzustandes führe zu keiner Grundeigentümerhaftpflicht.

Die Beschwerdeinstanzen gingen nur teilweise auf diese Vorbringungen ein.

Grundeigentümerhaftung (Art. 679 ZGB)

Die Haftung des Grundeigentümers nach Art. 679 ZGB verlangt die Überschreitung dessen Eigentumsrechtes. Wie bereits dargelegt, liegt eine "Überschreitung" nicht vor, wenn der Wald ordentlich bewirtschaftet oder in seinem natürlichen Zustand belassen wurde (BGE 93 II 230; Zusammenfassung der Rechtsprechung in BGE 143 III 242 E. 3).

Statt das Wesen der Grundeigentümerhaftung nach Art. 679 ZGB zu erwägen und damit die Verantwortlichkeit des Grundeigentümers zu klären, erörtert das Bundesgericht Art. 641 Abs. 2 ZGB (E. 3.2.3.). Gemäss Art. 641 Abs. 2 ZGB dürfen ungerechtfertigte Einwirkungen abgewehrt werden. Es ist im Sinne von Art. 641 Abs. 2 ZGB hier aber ebenfalls fraglich, in welche Richtung ungerechtfertigte Einwirkungen bestehen, zumal der Wald sowie sein Werden und Vergehen älter als die Strasse sind.

Verschuldenshaftung (Art. 41 OR)

Stellt der Waldeigentümer bei seinen periodischen Kontrollen fest, dass ein oder mehrere Waldbäume die benachbarte Strasse gefährden oder wird auf den gefährlichen Zustand durch Dritte aufmerksam gemacht und unternimmt nichts innert nützlicher Frist, haftet er nach Art. 41 OR. Vorliegend war die Stammfäulnis nicht erkennbar. Hätten die Waldbäume einen Verkehrsteilnehmer verletzt oder die Strasse beschädigt, wären die Waldeigentümer hierfür nicht haftpflichtig geworden.

Werkeigentümerhaftung (Art. 58 OR)

Bäume können nur unter den Werkbegriff nach Art. 58 OR fallen, wenn sie gepflanzt wurden, um in das Werk integriert zu werden (z.B. Allee- oder Parkbäume). Zu beachten bleibt, dass sich der Verantwortungsbereich eines Werkeigentümers, insbesondere wenn es sich beim Werk um eine Strasse handelt, auch auf die Umgebung des Werkes erstreckt (Vgl. BGE 4C_45/2005).

Im Rechtsgutachten von Dr. Michael Bütler "*Haftung bei walddtypischen Gefahren – Rechtsprechungsübersicht und Rechtslage*" vom 9. August 2014 werden der Werkbegriff und der Verantwortungsbereich des Werkeigentümers speziell beleuchtet. Namentlich in den beiden im Gutachten kommentierten Kantonsgerichtsurteilen "*Ast fällt auf Grillplatz im Wald*" (Kanton Basel-Landschaft) und "*Toter Baum fällt bei Gewitter auf Nachbargrundstück*" (Kanton Tessin) wird deutlich, dass sich der Verantwortungsbereich des Werkeigentümers über das eigentliche Werk hinaus auf die umliegenden Waldbäume erstreckt.

Die beiden Waldbäume im aktuell vorliegenden Fall gehören nicht zum Werk nach Art. 58 OR. Es wurde aber nicht untersucht, wie weit sich der Verantwortungsbereich der Werk- und Strasseneigentümerin in den angrenzenden Waldbestand hinein erstreckt.

Bewirtschaftungspflicht des Waldes

Im Vernehmlassungsentwurf zum heute geltenden Waldgesetz war in Art. 17 die allgemeine Bewirtschaftungspflicht vorgesehen. In der Vernehmlassung sprachen sich die Verbände der Landwirtschaft dagegen aus, während die Verbände der Holzwirtschaft die allgemeine Bewirtschaftungspflicht einforderten. In der parlamentarischen Debatte wurde u.a. wegen befürchteten Haftungsprobleme auf die Einführung der allgemeinen Bewirtschaftungspflicht abgesehen.

Die Erwägungen 3.2.7. sind deshalb unzutreffend. Wie bereits erwähnt, enthält das Waldgesetzgebung eben keine entsprechenden Regelungen und die Grundlagen für die Grundeigentümerhaftpflicht wären in Art. 679 ZGB und der entsprechenden Rechtsprechung zu finden.

E Fazit und Auswirkungen auf Waldeigentümerinnen und -eigentümer

Die Verletzung des rein kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht nur, soweit eine solche Rüge in der Beschwerde überhaupt vorgebracht und ausreichend begründet worden ist. Mangels entsprechender Rügen und Begründungen der Beschwerdeführer kam das Bundesgericht zum Schluss, dass vorliegend das kantonale Recht korrekt angewendet wurde.

In der Hauptfrage musste das Bundesgericht ausschliesslich beurteilen, wer für die Feuerwehreinsatzkosten für das Beseitigen zweier auf einer Gemeindestrasse liegenden Waldbäume aufzukommen hat. Die weiteren damit verbundenen Fragen, insbesondere das Verhältnis von kantonalem Strassenrecht und Waldeigentum sowie von kantonalem öffentlichem Recht und Bundeszivilrecht, blieben offen.

Die Regelungen in den kantonalen Strassengesetzen sind unterschiedlich. Namentlich die kantonalen Waldeigentümerversände sollten sich für waldeigentümerfreundliche Strassengesetze in ihren Kantonen einsetzen.

In einigen Kantonen wurde mit den Strasseneigentümern Pflegekonzepte entlang der Kantons- oder Gemeindestrassen vereinbart. Teilweise werden die Pflegekosten für die Wälder ausserhalb des Schutzwaldes über das jeweilige Unterhaltsbudget der Strasse oder aber über Forstkredite finanziert. Hier wären die kantonalen Forstdienste zusammen mit den kantonalen Verbänden gefordert.

Bei den Nebenfragen, namentlich den Haftungsvoraussetzungen und Waldeigentum sowie bei der nicht bestehenden Bewirtschaftungspflicht von Wald, ergeben sich aufgrund des vorliegenden Bundesgerichtsurteil keine Änderungen.

Adhoc-Arbeitsgruppe: - Florian Wild (Chef Abteilung Recht BAFU)
- Michael Reinhard (Chef Abteilung Wald BAFU)
- Nathalie Pfäffli (Leiterin Walderhaltung TG)
- Reto Saboz (Leiter Waldrecht u. stv. Amtsleiter BL/BS)
- Thomas Abt (Generalsekretär KWL)

Beilagen:

- Entscheid Verwaltungsgericht SG (B 2019/33) vom 7. Mai 2019
- BGE 2C_560/2019

Kopie:

- Mitglieder KWL und KOK
- BAFU, Abteilungen Recht und Wald
- WaldSchweiz, Präsident Daniel Fässler
- KOK-AG Waldrecht