

# GR\_GERICHTE VR3 2024 24 vom 25. August 2025

GR Gerichte, 2025-08-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_VR3\\_2024\\_24](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_VR3_2024_24)

FR: GR\_GERICHTE VR3 2024 24 du 25 août 2025

IT: GR\_GERICHTE VR3 2024 24 del 25 agosto 2025

## Regeste

Gesamtmelioration B.\_\_\_\_, Teil Forst (Auflageprojekt/Projektänderung) | Landwirtschaft

## Erwägungen

### E. 1

Das Obergericht des Kantons Graubünden, auf das die hängigen Verfahren des früheren Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden übertragen worden sind (vgl. Art. 122 Abs. 5 GOG [BR 173.000]), prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (vgl. Art. 4 Abs. 2 VRG [BR 370.100]).

#### E. 1.1

Gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. d VRG beurteilt das Obergericht Beschwerden gegen Entscheide der Regierung über öffentlichrechtliche Streitigkeiten, soweit diese nicht nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig sind. Der angefochtene Entscheid der Regierung des Kantons Graubünden vom 12. Februar 2024, welcher sich auf Art. 19 KWaG (BR 920.100) stützt, ist nicht endgültig und stellt damit ein taugliches Anfechtungsobjekt vor Obergericht dar. Die Beurteilung der Beschwerde fällt in die Zuständigkeit der dritten verwaltungsrechtlichen Kammer des Obergerichts (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. a Ziff. 3 OGV [BR 173.010]). Sie entscheidet gemäss Art. 43 Abs. 2 lit. a VRG in Fünferbesetzung über Beschwerden gegen Entscheide der Regierung.

#### E. 1.2

Der Beschwerdegegner stellt die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers in Frage. Zur Beschwerde ist nach Art. 50 Abs. 1 VRG

##### E. 1.2.1

Der Beschwerdegegner rügt in seiner Vernehmlassung, dass der Beschwerdeführer nicht geltend mache, inwiefern der getroffene Entscheid ihn in seiner Stellung berühre. In seiner Begründung mache er lediglich touristische Interessen geltend. Bei den Interessen des Tourismus handle es sich um Allgemeininteressen und nicht um ein persönliches Interesse des Beschwerdeführers. Es sei fraglich, inwieweit der Beschwerdeführer diesbezüglich ein schutzwürdiges Interesse geltend machen könne und demzufolge diese Argumentation überhaupt von Belang sei, da Popularinteressen üblicherweise nicht mit Beschwerde einer Privatperson geltend gemacht werden könnten (act. A.4, S. 3). Der Beschwerdegegner begrenzt sich dabei darauf, die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers allgemein in Frage zu stellen, ohne einen Antrag auf Nichteintreten zu stellen. Da das angerufene Gericht die Eintretensvoraussetzungen ohnehin von Amtes wegen zu prüfen hat, stellt der fehlende Antrag jedoch kein Hindernis dar, die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers zu prüfen und bei fehlender Legitimation auf Nichteintreten zu

erkennen.

### **E. 1.2.2**

Bereits im angefochtenen Entscheid hat der Beschwerdegegner die Frage der Legitimation – allerdings in allgemeiner Hinsicht und nicht bezogen auf den Beschwerdeführer – aufgeworfen. Dabei hat er erkannt, dass die Legitimation von Anwohnern oder Zweitwohnungsbesitzern, welche keine Grundstücke im Bezugsgebiet der Gesamtmelioration B.\_\_\_\_\_ hätten und damit nicht direkt vom Projekt betroffen seien, aufgrund der fehlenden Nähe zu den Forstwegen fraglich sei. Diese Eintretensvoraussetzung hat der Beschwerdegegner aber letztlich offengelassen, da die offensichtlich zur Einsprache legitimierten Umweltschutzorganisationen dieselben Rügen wie Anwohner oder Zweitwohnungsbesitzer vorgetragen hätten und damit insbesondere die Frage der zulässigen Fahrbahnoberfläche ohnehin geklärt werden müsste (vgl. act. B.1, S. 19 f.). Im Gegensatz zu diesen Anwohnern und Zweitwohnungsbesitzern ist der Beschwerdeführer allerdings Eigentümer von Grundstücken im Bezugsgebiet der Gesamtmelioration B.\_\_\_\_\_ (vgl. act. D.1). Entsprechend ist der Beschwerdegegner im angefochtenen Entscheid auch davon ausgegangen, dass der Beschwerdeführer einsprachelegitimiert sei (vgl. act. B.1, S. 62 ff.).

### **E. 1.2.3**

Der Beschwerdeführer erachtet seine Legitimation zur Beschwerde als gegeben. Er argumentiert replicando, dass alle Grundeigentümerinnen und -

### **E. 1.2.4**

Die Kriterien von Art. 50 Abs. 1 VRG grenzen die Beschwerdelegitimation von Personen, die wie Nachbarn nicht selbst Grundeigentümer sind, gegen unzulässige Popularbeschwerden ab. Verlangt ist neben der formellen Beschwer, dass Beschwerdeführende über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügen und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein.

### **E. 1.2.5**

Die Beschwerdelegitimation wird regelmässig im Lichte von Art. 89 Abs. 1 BGG beurteilt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_677/2021 vom 19. Januar 2023 E. 2.2; anstatt vieler: Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 23 26 vom 21. Mai 2024 E. 2.2 f.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 89 Abs. 1 BGG sind Dritte, namentlich Nachbarn, zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben legitimiert, wenn sie mit Sicherheit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) betroffen sein werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft. Als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz zum Bauvorhaben bzw. zur Anlage. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Dritten, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund 100 Meter befinden. Bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden. Allerdings ist nicht schematisch auf einzelne Kriterien (insbesondere Distanzwerte) abzustellen. Erforderlich ist vielmehr eine Gesamtwürdigung anhand der konkreten Verhältnisse. Der Beeinträchtigung muss ein gewisses Gewicht zukommen, um eine Betroffenheit zu begründen, die grösser ist als diejenige der Allgemeinheit (BGE 141

II 50 E. 2.1, 140 II 214 E. 2.1 und 2.3, 133 II 409 E. 1.3; Urteile des Bundesgerichts 1C\_625/2022 vom 19. August 2024 E. 4.1.2, 1C\_199/2021 vom 31. Mai 2022 E. 4.2, 1C\_392/2020 vom 20. Mai 2021 E. 4.2 und 1C\_547/2019 vom 16. April 2020 E. 3.2).

#### **E. 1.2.6**

Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann. Wie bereits ausgeführt ist somit verlangt, dass der Beschwerdeführer

#### **E. 1.2.7**

Der Beschwerdeführer ist Eigentümer der Grundstücke Nr. Z.1.\_\_\_\_\_, Z.2.\_\_\_\_\_, Z.3.\_\_\_\_\_, Z.4.\_\_\_\_\_, Z.5.\_\_\_\_\_, Z.6.\_\_\_\_\_, Z.7.\_\_\_\_\_, Z.8.\_\_\_\_\_, Z.9.\_\_\_\_\_ im Grundbuch der Gemeinde Domleschg. Alle diese Grundstücke liegen im Beizugsgebiet der Gesamtmelioration B.\_\_\_\_\_. Der Beschwerdeführer betreibt aber keinen landwirtschaftlichen Betrieb. Während die betreffende, strittige Teilstrecke, die Güterstrasse Nr. 15.2, oberhalb von B.\_\_\_\_\_ in nordwestlicher Richtung liegt, befinden sich die Grundstücke im Eigentum des Beschwerdeführers unterhalb, und damit südlich bzw. eine Parzelle nordwestlich von B.\_\_\_\_\_ (vgl. act. D.1). Alle seine Grundstücke grenzen damit nicht an die Güterstrasse Nr. 15.2 an, sie befinden sich nicht einmal in unmittelbarer Nähe zu dieser Teilstrecke. Die Entfernung zwischen der Güterstrasse Nr. 15.2 und dem nächstgelegenen Grundstück des Beschwerdeführers ist erheblich: Die Luftdistanz des Grundstücks Nr. Z.7.\_\_\_\_\_ im Grundbuch der Gemeinde Domleschg zum nächstgelegenen Punkt der Güterstrasse Nr. 15.2 beträgt über 500 Meter. Die Güterstrasse Nr. 15.2 liegt darüber hinaus nicht in Sichtdistanz zu den Grundstücken des Beschwerdeführers (vgl. BGE 123 II 499 E. 1b). Damit würde der Beschwerdeführer von seinen Grundstücken aus die Betonspuren nicht sehen können. Nach Aussage

#### **E. 1.2.8**

Der persönliche Bezug zur Güterstrasse Nr. 15.2 ist daher aufgrund des erstellten Sachverhalts als gering einzustufen. Die räumliche Distanz zum Bauvorhaben beträgt über dem fünffachen Wert, bis zu welchem die Rechtsprechung in aller Regel die Beschwerdelegitimation bejaht. Ob dieser Bezug ausreicht, um dem Kriterium des Berührtseins nach Art. 50 Abs. 1 VRG zu genügen, kann allerdings offen bleiben. Denn es ist zu berücksichtigen, dass die Befestigung der betreffenden Güterstrasse Nr. 15.2 mit einer Betonspur im Rahmen einer Gesamtmelioration erfolgt, die auch eine Landumlegung umfasst. Damit ist es nicht auszuschliessen, dass dem Beschwerdeführer bei der Neuzuteilung des Landes andere Grundstücke zugewiesen werden (vgl. act. A.4, S. 2 f.). Es kann vorliegend nicht ausgeschlossen werden, dass dem Beschwerdeführer auch Grundstücke zugewiesen werden könnten, welche sich in unmittelbarer Nähe zur Güterstrasse Nr. 15.2 befinden. Der Beschwerdeführer ist somit ohne Weiteres berührt, auch wenn die betreffende Teilstrecke zum heutigen Zeitpunkt relativ weit von den Grundstücken des Beschwerdeführers entfernt liegt. Damit einhergehend zieht der Beschwerdeführer auch einen praktischen Nutzen aus der Beschwerde, indem bei Gutheissung auf die Betonspur verzichtet werden würde, das Bauvorhaben würde mithin nicht realisiert. Damit ist der Beschwerdeführer unter Art. 50 Abs. 1 VRG zur Beschwerde zuzulassen.

#### **E. 1.3**

Mit der Beschwerde können gemäss Art. 51 Abs. 1 VRG Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (lit. a) sowie unrichtige oder unvollständige Feststellungen des rechtserheblichen Sachverhalts (lit. b) geltend gemacht werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist unzulässig.

#### **E. 1.4**

Unter Vorbehalt zulässiger Beschwerdegründe ist auf die gemäss Art. 52 Abs.1 VRG frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten. 2. Streitgegenstand der vorliegenden Beschwerde bildet die Befestigung und die Wahl der Fahrbahnoberfläche der bereits bestehenden Güterstrasse Nr. 15.2 im Abschnitt C.\_\_\_\_\_ bis D.\_\_\_\_\_ im Rahmen der Gesamtmelioration B.\_\_\_\_\_. Diese Teilstrecke hat eine Länge von 480 Metern. Während das durch die Regierung des Kantons Graubünden genehmigte Projekt vorsieht, dass die betreffende Teilstrecke mit Betonspuren befestigt werden soll, ist der Beschwerdeführer der Ansicht, dass die Betonspuren nicht notwendig seien.

#### **E. 5**

/ 25 legitimiert, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung hat oder wer durch besondere Vorschriften dazu ermächtigt ist.

#### **E. 5.1**

Im Wald zonenkonform und mit einer ordentlichen Baubewilligung nach Art. 22 RPG bewilligungsfähig sind forstliche Bauten und Anlagen, die für eine zweckmässige Bewirtschaftung des Waldes am vorgesehenen Standort notwendig und nicht überdimensioniert sind, ausserdem dürfen keine überwiegenden öffentlichen Interessen gegen ihre Errichtung vorliegen (BGE 123 II 499 E. 2).

#### **E. 5.2**

Der Gesetzgeber hat diese Voraussetzungen nachträglich in Art. 13a WaV normiert. Demnach dürfen forstliche Bauten und Anlagen, wie zum Beispiel Waldstrassen, mit behördlicher Bewilligung nach Art. 22 RPG errichtet oder geändert werden (Abs. 1). Nach Art. 13a Abs. 2 WaV ist Voraussetzung einer Bewilligung, dass die Bauten und Anlagen der regionalen Bewirtschaftung des Waldes dienen (lit. a), für diese Bauten und Anlagen der Bedarf ausgewiesen, ihr Standort zweckmässig und ihre Dimensionierung den regionalen Verhältnissen angepasst ist (lit. b) und ihr keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (lit. c). Für Bauten und Anlagen wie die streitbetroffene Güterstrasse ist somit in ähnlicher Weise wie bei einer Ausnahmbewilligung nach Art. 24 RPG der Nachweis eines objektiven Bedürfnisses für Standort, Umfang und Ausgestaltung zu erbringen (Urteil des Bundesgerichts 1C\_154/2020 vom 13. Juli 2021 E. 4.1; vgl. ferner BGE 123 II 499 E. 2 m.H.; MUGGLI, in: Aemissegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG. Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, Art. 24 N. 7 RPG). Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten (Art. 13a Abs. 3 WaV).

#### **E. 5.3**

Waldstrassen dürfen – vorbehältlich vom Bundesrat festgelegter, hier nicht interessierender Ausnahmen für militärische und andere öffentliche Aufgaben (vgl. dazu Art. 13 Abs. 1 WaV) – grundsätzlich nur zu forstlichen Zwecken befahren werden (Art. 15 Abs. 1 WaG), denn sie gelten rechtlich als Waldareal (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. b WaG). Weder im

Waldgesetz noch in der Waldverordnung wird der Begriff "forstliche Zwecke" definiert. Von einem forstlichen Zweck ist immer dann auszugehen, wenn die Nutzung im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung und Pflege des Waldes sowie dem Holzverkauf und der Holzabfuhr steht. Die Nutzung ist in diesem Fall als zonenkonform anzusehen. Zu denken ist dabei an das Befahren mit Maschinen und Geräten der Waldwirtschaft, mit Transportfahrzeugen für die Abfuhr von Holz, für den Transport von Forstpersonal an den Arbeitsplatz sowie zu Aufsichts- und Kontrollzwecken innerhalb des Waldes (vgl. zum Ganzen Botschaft vom 29. Juni 1988 zu einem Bundesgesetz über Walderhaltung und Schutz vor Naturereignissen [Waldgesetz, WaG], BBl 1988 III 173, S. 197; Botschaft vom 28. Februar 2012 der Regierung des Kantons Graubünden an den Grossen Rat zur Totalrevision des kantonalen Waldgesetzes, Heft Nr. 15/2011–2012 1639

#### **E. 5.4**

Die Kantone können aber das Befahren zu weiteren Zwecken zulassen, wenn nicht die Walderhaltung oder andere öffentliche Interessen dagegen sprechen (Art. 15 Abs. 2 WaG). Gemäss kantonalem Recht ist das Befahren von Waldstrassen im Rahmen des Bundesrechts sowie für landwirtschaftliche Zwecke und zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ohne Bewilligung zulässig (Art. 34 Abs. 2 KWaG). Darüber hinaus werden die Gemeinden ermächtigt, weitere Ausnahmen vorzusehen und diese der Bewilligungspflicht zu unterstellen (Art. 34 Abs. 3 KWaG). Die Delegation in Art. 7 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr des Kantons Graubünden vom 11. Juni 2008 (EGzSVG; BR 870.100), wonach die Gemeinden den örtlichen Verkehr auf den Gemeindestrassen regeln (vgl. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SVG), umfasst damit auch die Waldstrassen, sofern durch die Waldgesetzgebung nicht bereits Vorgaben bestehen (vgl. CRAMERI, Gemeinden im Kanton Graubünden – Aufgaben und Autonomie, Zürich 2019, S. 370; Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden, Erläuterungen zum Reglement für das Befahren von Alp-, Feld- und Waldstrassen durch Motorfahrzeuge vom 2. August 2013, S. 5

<https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/djsg/kapo/service/reglementeundgesetze/Documents/Erläuterungen%20zum%20Musterreglement%20Wald-%20Alpstrassen%20Version%20August%202013.pdf> [besucht am 16. Juli 2025; nachfolgend: DJSG, Erläuterungen]). Die Gemeinde Domleschg hat dies mit der Verordnung für das Befahren von Alp-, Feld-, Güter- und Waldstrassen mit Motorfahrzeugen vom 1. Januar 2019 getan. Gemäss Art. 3 dieser Verordnung dienen die Waldstrassen mit Ausnahmebewilligung nebst der Forst- und Landwirtschaft auch noch weiteren Zwecken. Bei diesen Strassen dürfen als Ausnahme vom Motorfahrzeugverbot Bewilligungen namentlich an Eigentümer, Pächter oder Dauermieter von Liegenschaften, die nur über die betreffende Waldstrasse erreicht werden können, sowie an Tagestouristen und Gäste erteilt werden (Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 der Verordnung für das Befahren von Alp-, Feld-, Güter- und Waldstrassen mit Motorfahrzeugen der Gemeinde Domleschg). Diese Strassen dürfen danach unter bestimmten Voraussetzungen auch zu touristischen Zwecken genutzt werden, allerdings ist dafür eine Bewilligung erforderlich. Die Güterstrasse Nr. 15.2 stellt eine Waldstrasse mit Ausnahmebewilligung gemäss

#### **E. 5.5**

Die Güterstrasse Nr. 15.2 dient der regionalen Bewirtschaftung des Waldes, daneben auch landwirtschaftlichen und touristischen Zwecken. Sie hat den Charakter einer Haupterschliessungsstrasse (vgl. act. B.1, S. 22). Zusammen mit den Güterstrassen Nr. 1

und 11 erschliesst die Güterstrasse Nr. 15 rund 300 Hektaren Wald und damit drei Viertel der gesamten Waldfläche im Projektgebiet sowie 86 Hektaren landwirtschaftliche Nutzfläche (Mähwiesen) und 32 Hektaren Sömmerungsgebiet (Weiden). Die Güterstrasse Nr. 15.2 ist folglich sowohl für forstliche als auch für landwirtschaftliche Zwecke von sehr grosser Bedeutung und wird dementsprechend häufig befahren (act. B.1, S. 4). Die jährlich abzuführende Holzmenge beträgt insgesamt rund 1200 m<sup>3</sup> (act. B.1, S. 1). Davon dürfte ein nicht unerheblicher Teil die Güterstrasse Nr. 15.2 passieren. Weiter wird die Güterstrasse Nr. 15.2 durch Erholungssuchende genutzt, sei es zu Fuss oder mit einem Fahrzeug. Die Intensität der touristischen Nutzung entzieht sich der Kenntnis des Obergerichts. Aufgrund des Umstands, dass es in der Umgebung der Güterstrasse Nr. 15.2 einige Maiensässe bzw. Wohnbauten gibt, dürfte aber auch der touristische Motorfahrzeugverkehr von Bedeutung sein und die Güterstrasse Nr. 15.2 entsprechend genutzt werden, zumal gestützt auf Art. 6 Abs. 1 und 2 der Verordnung für das Befahren von Alp-, Feld-, Güter- und Waldstrassen mit Motorfahrzeugen der Gemeinde Domleschg einem grossen Kreis Personen eine touristische Nutzung ermöglicht wird.

### **E. 5.6**

Es ist daher festzuhalten, dass die Güterstrasse Nr. 15.2 mit der bestehenden Fahrbahnoberfläche hinsichtlich forstlicher und landwirtschaftlicher Nutzung zonenkonform ist. Die forstliche Nutzung der Güterstrasse Nr. 15.2 ist gestützt auf Bundesrecht und die landwirtschaftliche Nutzung gestützt auf kantonales Recht zonenkonform. Weiter stellt die Güterstrasse Nr. 15.2 nach kommunalem Recht eine Waldstrasse mit Ausnahmegewilligung gemäss Art. 3 der Verordnung für das Befahren von Alp-, Feld-, Güter- und Waldstrassen mit Motorfahrzeugen der Gemeinde Domleschg dar und darf demnach auch in bestimmtem Umfang für touristische Zwecke genutzt werden (vgl. Art. 6 Abs. 3 i.V.m. Anhang ebendieser Verordnung, vgl. E. 5.4 hiavor). Weiter liegt auf der Güterstrasse Nr. 15.2 ein Bergwanderweg und eine lokale Wanderroute. Eine Waldstrasse zu rein touristischen Zwecken ist jedoch nicht zulässig. Denn bei Alp-,

### **E. 6**

/ 25 eigentümer im Beizugsgebiet eines Meliorationsprojektes sehr wohl dazu berechtigt seien, verwaltungsgerichtliche Beschwerde zu führen, da sie auch die Kosten mittragen müssten, auch wenn er primär mit touristischen Aspekten argumentiere. Auch als Privatperson störe ihn unnötiger Beton in der Landschaft, vor allem in Gegenden, in denen er sehr oft unterwegs sei (act. A.5).

### **E. 6.1**

Wie vorstehend bereits ausgeführt (vgl. E. 5.2 hiavor) müssen gemäss Art. 13a Abs. 2 WaV die Bauten und Anlagen der regionalen Bewirtschaftung des Waldes dienen, für diese Bauten und Anlagen muss der Bedarf ausgewiesen, ihr Standort zweckmässig und ihre Dimensionierung den regionalen Verhältnissen angepasst sein, weiter dürfen keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Nach der Rechtsprechung stimmt bei Landwirtschaftsbetrieben (vgl. Art. 16a RPG) und bei forstlichen Bauten und Anlagen im Wald (Art. 18 Abs. 3 RPG) der Begriff der Zonenkonformität im Wesentlichen mit jenem der Standortgebundenheit nach Art. 24 lit. a RPG überein (BGE 123 II 499 E. 3b cc), 122 II 160 E. 3a, 121 II 307 E. 3b; Urteile des Bundesgerichts 1C\_561/2012 vom 4. Oktober 2013 E. 3.1, 1A.312/2005 vom 27. September 2006 E. 6.1). Das heisst aber nicht, dass solche Bauten und Anlagen einer Ausnahmegewilligung bedürfen, sondern bloss, dass

für sie in ähnlicher Weise wie bei der Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG der Nachweis eines objektiven Bedürfnisses für Standort, Umfang und Ausgestaltung zu erbringen ist (Urteile des Bundesgerichts 1C\_144/2013 vom 29. September 2014 E. 4.2, 1C\_567/2015 vom 29. August 2016 E. 6). Das gilt sinngemäss auch für die mit einem besonderen Planungsverfahren – wie der Gesamtmelioration – in der Nichtbauzone festgelegten Infrastrukturen (Urteil des Bundesgerichts 1C\_604/2014 vom 12. Mai 2015 E. 2.1). Auch dies ist eine Konsequenz des Trennungsgrundsatzes und des daraus abzuleitenden Prinzips, dass die Landwirtschaftszone weitgehend von Überbauungen freigehalten werden soll (vgl. MUGGLI, a.a.O., Art. 24 N 7). Somit ist bereits im Rahmen der Prüfung von Art. 22 RPG die Frage der Standortgebundenheit nach Art. 24 lit. a RPG zu prüfen.

### **E. 6.2**

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gilt eine Baute oder Anlage dann als standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist. Die Voraussetzungen sind nach objektiven Massstäben zu beurteilen. Auf subjektive Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen kann es ebenso wenig ankommen wie auf die persönliche Zweckmässigkeit oder Bequemlichkeit. Generell ist bei der Beurteilung der Voraussetzungen ein strenger Massstab anzulegen, um der Zersiedlung der Landschaft entgegen zu wirken. Denn das Bauen ausserhalb der Bauzonen soll nach Absicht des Gesetzgebers die Ausnahme bleiben, beschränkte er doch die Ausnahmegründe auf eng begrenzte sachliche Umstände (vgl. BGE 136 II 214 E. 2.1; Urteile des Bundesgerichts 1C\_604/2014 vom 12. Mai 2015 E. 2.3, 1C\_877/2013 vom 31. Juli 2014 E. 3.1.1, 1C\_89/2009 vom 11. Juni 2009 E. 2.2, 1A.256/2004 vom 31. August 2005 E. 5, je m.H.).

### **E. 6.3**

Die Standortgebundenheit einer Erschliessungsanlage kann nicht ohne den Zweck beurteilt werden, den sie erfüllen soll. Die für die Erschliessung von Feld und Wald ausserhalb der Bauzone notwendigen Verkehrsanlagen sind grundsätzlich standortbedingt. Das gilt aber nur, wenn und soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Landwirtschaftsbetrieb oder zum Wald stehen und sie in ihrer konkreten Ausgestaltung für eine zweckmässige Bewirtschaftung des Bodens am vorgesehenen Standort notwendig und nicht überdimensioniert sind (Urteil des Bundesgerichts 1A.63/1998 vom 3. September 1998 E. 5b).

### **E. 6.4**

Der Beschwerdeführer rügt, dass die Längsneigung der Güterstrasse Nr. 15.2 nicht ausreichen würde, um eine Befestigung der Strasse mit Betonspuren zu rechtfertigen. Das BAFU und das ASTRA hätten in ihren Stellungnahmen zum Projekt beantragt, dass bei Wegen mit einer Längsneigung von unter 12 % auf eine Befestigung mit Betonspuren zu verzichten sei. Im Grenzbereich von 8–12 % habe jeweils eine Beurteilung aufgrund der konkreten Situation zu erfolgen. Die Güterstrasse Nr. 15.2 sei mehrheitlich eben, entsprechend würden Betonspuren im Grundsatz gänzlich ausscheiden. Die Staubentwicklung ändere daran nichts, denn diese sei auf die Fahrweise der Fahrzeuglenker zurückzuführen, da der gute Ausbaustandard der Strecke sowie geringes oder gar kein Gefälle zu schnellem Fahren verleite. Zudem sei die Staubentwicklung vor allem während der Heuernte gegeben. Bei angepasster Fahrweise könne die Staubbelastung an den

wenigen relevanten Tagen in Grenzen gehalten werden. Im Übrigen herrsche kein reger Verkehr. Das Verkehrsaufkommen durch die Forstwirtschaft könne vernachlässigt

#### **E. 6.5**

Im angefochtenen Entscheid hat der Beschwerdegegner erkannt, dass auf den ersten rund 240 Metern der Güterstrasse Nr. 15.2 das Längsgefälle bei 8–14 % liege. Damit sei aufgrund der Längsneigung eine Befestigung der Fahrbahn mit Betonspuren begründet. Auf den restlichen 240 Metern betrage die Längsneigung lediglich 4 %. Damit falle eines der Kriterien zur Begründung einer Befestigung der Fahrbahn mit Betonspuren weg. Der Beschwerdegegner rechtfertigt die Errichtung von Betonspuren aber mit der Staubentwicklung, dem Verkehrsaufkommen sowie der Witterung. Eine besondere Rolle spiele insbesondere die Staubentwicklung. Nicht nur Personen würden durch die Staubentwicklung belästigt, sondern auch die Futterqualität auf der direkt angrenzenden Wiese werde stark beeinträchtigt. Eine Bekämpfung der Staubentwicklung mit Salz komme aus Umweltschutzgründen nicht in Frage. Deshalb solle auch im zweiten Teilabschnitt eine Betonspur eingebaut werden. Damit könne die Staubentwicklung vermieden werden (act. B.1, S. 22 f.).

#### **E. 6.6**

Die Beschwerdegegerin ergänzt, dass durch die Staubentwicklung auch die für die Bindung des Kieswegs wichtigen Feinmaterialien ausgetragen würden. Der Kiesweg verliere damit die Bindung und Stabilität und sei anfällig auf die weitere Erosion infolge von Niederschlägen. Kieswege mit hohem Staubaufkommen müssten schneller, häufiger und intensiver saniert werden. Staubentwicklung sei nicht primär eine Frage der Fahrgeschwindigkeit, sondern vielmehr ein Ergebnis der Sonneneinstrahlung und Trockenheit. Auch Fahrten im Schritttempo verursachten Staub. Bei der Entscheidung über die Befestigung einer Güterstrasse sei neben der Längsneigung auch das Verkehrsaufkommen, der Niederschlag und die Besonnung zu beachten. Güterstrassen auf offener Flur, wie es im fraglichen Abschnitt der Fall sei, seien weit mehr der Witterung (Besonnung, Niederschläge) ausgesetzt, als es Güterstrassen im geschlossenen Wald seien. Die Bauherrschaft kenne die örtlichen Gegebenheiten bestens und wisse auch aus jahrelanger Erfahrung wie intensiv der Verschleiss auf diesem Strassenabschnitt sei (act. A.3).

#### **E. 6.7**

In seiner Vernehmlassung führt der Beschwerdegegner weiter aus, dass die Thematik der Staubentwicklung und deren Folgen durch die verschiedenen Beteiligten sehr kontrovers beurteilt worden sei. Unbestritten sei, dass die Güterstrasse Nr. 15.2 aufgrund der hohen forstlichen und landwirtschaftlichen Bedeutung zu den Wegen mit dem grössten Verkehrsaufkommen im Gebiet der Gesamtmelioration B. \_\_\_\_\_ gehörten. Damit wäre ohne Befestigung entlang dieser

#### **E. 6.8**

Gestützt auf die ins Recht gelegten Akten lässt sich feststellen, dass die 480 Meter lange Güterstrasse Nr. 15.2 vom südlichsten Punkt in nördliche Richtung folgende Längsneigungen aufweist: Die ersten 100 Meter beträgt die Längsneigung

#### **E. 6.9**

Der Beschwerdeführer bringt zu Recht vor, dass das BAFU und das ASTRA in ihren Stellungnahmen beantragt haben, bei Wegen mit einer Längsneigung von unter 10–12 % (vgl. act. D.8, S. 4) bzw. von unter 12 % (vgl. act. D.9 S. 2) auf eine Befestigung zu verzichten. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BWL) hat im Übrigen in seinem verbindlichen Mitbericht nach Art. 22 UVPV in Bezug auf die Güterstrasse Nr. 15.2 festgehalten, dass diese nur in den steilen Abschnitten mit Betonspuren befestigt werden soll (vgl. act. D.10, S. 7). Eine durchgehende Errichtung von Betonspuren auf der Güterstrasse Nr. 15.2 wird demnach von den erwähnten Bundesämtern nicht empfohlen.

#### **E. 6.10**

Der Grenzwert von 12 % für die Längsneigung von Waldstrassen, auf welchen sich die Bundesämter stützen, ist seit jeher anerkannt. Dabei soll dieser Grenzwert aber flexibel gehandhabt werden (vgl. act. D.11, S. 35). Die Praxishilfe "Geometrische Richtwerte von Waldwegen und Waldstrassen" des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) aus dem Jahre 1999 (nachstehend: Praxishilfe) verweist bei der Gestaltung der Fahrbahnoberfläche auf ein Bewertungsdiagramm für die Wahl der Deckschicht bei Waldstrassen. Dabei bilden die Längsneigung, die Gestaltung des Querprofils, die Umweltbedingungen (wie Niederschlag und Kronenschluss) sowie die zu erwartende Verkehrsfrequenz relevante Kriterien zur Beurteilung, ob eine Kiessand-Deckschicht oder eine bituminöse Deckschicht geeignet ist (vgl. act. D.11, S. 34). Der Beschwerdegegner hat sich nach eigenen Angaben bei seiner Beurteilung an diesem Bewertungsdiagramm orientiert (vgl. act. D.12; act. A.4, S. 6). Er geht dabei von Starkniederschlag und offenem Land sowie hoher Verkehrsintensität mit Motorfahrzeugen (mehrmals täglich) aus (vgl. act. D.12). Der Beschwerdeführer bestreitet namentlich die hohe Verkehrsintensität (vgl. act. A.5).

#### **E. 6.11**

Die ersten 100 Meter der 480 Meter langen Strecke mit einer Längsneigung von 13.5 % sind sowohl nach Empfehlung der vorstehend erwähnten Bundesämter als auch gestützt auf den anerkannten Grenzwert von 12 % mit einer Betonschicht zu versehen. Würde beim in der Praxishilfe dargestellten Bewertungsdiagramm anstelle der vom Beschwerdegegner verwendeten Kriterien auf Starkniederschlag oder offenes Land sowie mittlerer Verkehrsintensität (mehrmals monatlich) oder gar geringe Verkehrsintensität (mehrmals jährlich) abgestellt, dann ergäbe es immer noch eine bituminöse Deckschicht wie die Betonspuren. Trotz des Umstands, dass die Güterstrasse Nr. 15.2 nicht kurvenreich ist, was gegen eine Befestigung mit Betonspuren spricht (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn, VWBES.2018.445 vom 11. Februar 2020 E. 5.7.3), und sie laut technischem Bericht zum Auflageprojekt "sich zurzeit in relativ gutem Zustand" befinde (act. D.2, Technischer Bericht, Anhang 1, S. 12), spricht insbesondere die Längsneigung, welche klar über dem anerkannten Grenzwert liegt, und insgesamt das Ergebnis des Bewertungsdiagramms für die Errichtung von Betonspuren auf den ersten 100 Metern der Güterstrasse Nr. 15.2.

#### **E. 6.12**

Weniger eindeutig ist die Lage bei den folgenden zwei Teilstrecken mit einer Längsneigung von 9.8 bzw. 7.2 %. Der anerkannte Grenzwert von 12 % spricht unzweifelhaft gegen die Befestigung dieser beiden Teilstrecken der Güterstrasse Nr. 15.2 mit Betonspuren. Die vorstehend erwähnten Bundesämter orientieren sich in ihren Empfehlungen an diesem

Grenzwert und vertreten daher die Ansicht, dass Betonspuren auf diesen beiden Teilstrecken nicht standortgebunden und damit nicht zonenkonform sind (vgl. E. 6.9 hiervor). Zieht man das Bewertungsdiagramm der Praxishilfe bei, so ist das Ergebnis davon abhängig, ob man beim Kriterium der Umweltbedingungen "Starkniederschlag oder offenes Land" oder "Starkniederschlag und offenes Land" sowie beim Kriterium der Verkehrsintensität "gering", "mittel" oder "hoch" wählt. Die gesamte Güterstrasse Nr. 15.2 liegt unbestrittenermassen im offenen Land, es besteht mithin kein Kronenschluss. Starkniederschlag ist in den Voralpen und Alpen allgegenwärtig. Entsprechend ist es nicht abwegig, beim Kriterium der Umweltbedingungen auf "Starkniederschlag und offenes Land" abzustellen, was die Befestigung der Güterstrasse Nr. 15.2 mit Betonspuren begünstigen würde. Was allerdings die Verkehrsintensität betrifft, erscheint die Argumentation der Beschwerdegegner wenig überzeugend. Es steht ausser Frage, dass die Güterstrasse Nr. 15.2 für die Landwirtschaft von grosser Bedeutung ist, namentlich im Vergleich zu den anderen Güterstrassen. Der forstliche Verkehr dürfte hingegen von untergeordneter Bedeutung sein, wie der Beschwerdeführer zutreffend ausführt (vgl. act. A.5). Allerdings bemisst sich die Verkehrsintensität nicht in Relation zu den anderen Güterstrassen, sondern in

#### **E. 6.13**

Die letzten 240 Meter der Güterstrasse Nr. 15.2, welche eine Längsneigung von 4.6 bzw. 4.3 % aufweisen, liegen weit unter dem anerkannten Grenzwert. Das anerkennt auch der Beschwerdegegner im angefochtenen Entscheid (vgl. act. B.1, S. 11 f.). Würde beim in der Praxishilfe dargestellten Bewertungsdiagramm auf die vom Beschwerdegegner verwendeten Kriterien – Starkniederschlag und offenes Land sowie hohe Verkehrsintensität (mehrmals täglich) – abgestellt, dann wäre eine bituminöse Deckschicht trotzdem nicht notwendig. Das Bewertungsdiagramm gibt klar an, dass eine Kiessand-Deckschicht ausreicht. Die Beschwerdegegner begründen jedoch trotz dieses klaren Ergebnisses die Errichtung von Betonspuren auf diesem Teilabschnitt mit der Staubentwicklung. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich die Staubbelastung störend auf Mensch und Tier auswirkt, allerdings haben solche Zweckmässigkeitsüberlegungen gegenüber dem Trennungsgrundsatz zwischen Bau- und Nichtbaugebiet klar zurückzutreten. Auch die Argumente, die Güterstrasse Nr. 15.2 müsse ohne Betonspuren häufiger saniert werden und die Unterhaltskosten würden deutlich höher ausfallen, vermögen daran nichts zu ändern. Wirtschaftliche Überlegungen dieser Art haben auf die zweckmässige Bewirtschaftung des Bodens keinen Einfluss. Zu berücksichtigen ist ferner das Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung, welches am Ende des vorliegend zu beurteilenden Teils der Güterstrasse Nr. 15.2 auf der orographisch rechten Seite liegt (vgl. act. D.5). Auch dieses spricht gegen den Ausbau der betreffenden Teilstrecke mit Betonspuren. Bedenkt man schliesslich, dass beim Bauen ausserhalb der Bauzonen ein strenger Massstab anzuwenden ist, rechtfertigt es sich nicht, die letzten 240 Meter der Güterstrasse Nr. 15.2 mit Betonspuren zu versehen. Mithin sind die Betonspuren auf dieser Teilstrecke nicht notwendig und damit nicht zonenkonform.

#### **E. 6.14**

Bei dem ersten Abschnitt der Güterstrasse Nr. 15.2 mit einer Länge von 200 Meter ist die Errichtung von Betonspuren zonenkonform. Dafür kann eine ordentliche Baubewilligung nach Art. 22 RPG erteilt werden. In dieser Hinsicht erfolgte die Genehmigung im angefochtenen Entscheid daher zu Recht. Mangels Zonenkonformität kann für die

Errichtung von Betonspuren auf dem zweiten und letzten Abschnitt der Güterstrasse Nr. 15.2 jedoch keine ordentliche Baubewilligung nach Art. 22 RPG erteilt werden. Daher ist zu prüfen, ob für diese zweite Teilstrecke mit einer Länge von 280 Metern eine Ausnahmbewilligung nach Art. 24 RPG erteilt werden kann.

## **E. 7**

/ 25 einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Ein solcher Nutzen ist zu bejahen, wenn das Durchdringen von Rügen dazu führen würde, dass das Bauvorhaben im Bereich, den der Beschwerdeführer belastet, nicht oder anders realisiert würde als geplant (Urteile des Bundesgerichts 1C\_249/2023 vom 5. November 2024 E. 2.4 und 1C\_542/2021 vom 21. September 2023 E. 1.2, je m.H.a. BGE 139 II 499 E. 2.2). Dabei ist der Beschwerdeführer – in anderen Worten – mit sämtlichen Rügen zuzulassen, welche sich rechtlich oder tatsächlich auf seine Stellung auswirken (BGE 141 II 50 E. 2.1 und 137 II 30 E. 2.2.3; Urteile des Bundesgerichts 1C\_625/2022 vom 19. August 2024 E. 4.1.3, 1C\_12/2024 vom 1. Juli 2024 E. 2.1 und 1C\_313/2019 vom 28. April 2020 E. 2.3). Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird (BGE 133 II 249 E. 1.3.2), ohne dass den Beschwerdeführenden im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht (BGE 137 II 30 E. 2.2.3). Das schutzwürdige Anfechtungsinteresse und die geltend gemachten Rügen brauchen jedoch nicht übereinzustimmen. Der Nachbar, der über ein schutzwürdiges Interesse verfügt, kann zu dessen Durchsetzung auch die Verletzung von Normen rügen, die dem Schutz Dritter dienen oder im öffentlichen Interesse liegen (vgl. BERTSCHI, in: Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 21 N. 57 m.H.).

### **E. 7.1**

Der Bau bzw. der Ausbau einer zonenfremden Strasse kann nur bewilligt werden, wenn der Zweck der Anlage einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (Standortgebundenheit) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 RPG). Wie bereits vorstehend in E. 6.1 erwähnt, stimmt der Begriff der Zonenkonformität bei Wald- und landwirtschaftlichen Erschliessungsstrassen, wie der im vorliegenden Streitfall betreffenden Güterstrasse Nr. 15.2, im Wesentlichen mit jenem der Standortgebundenheit nach Art. 24 lit. a RPG überein. Es wird daher auf die Ausführungen in E. 6 ff. verwiesen. Hinsichtlich forstlichen und landwirtschaftlichen Zwecken kann mangels Standortgebundenheit auf der zweiten Teilstrecke der Güterstrasse Nr. 15.2 mit einer Länge von 280 Metern auch keine ausserordentliche Baubewilligung nach Art. 24 RPG für die Errichtung von Betonspuren erteilt werden. Zu prüfen bleibt, ob das Bauvorhaben allenfalls der Erteilung einer Ausnahmbewilligung gestützt auf die Ausnahmeregelungen von Art. 24a ff. RPG zugänglich ist, wobei sich die Prüfung auf die Vorgaben von Art. 24c RPG beschränken kann. Darauf ist sogleich einzugehen (vgl. E. 8.1 ff. hiernach).

### **E. 7.2**

Auch aufgrund der touristischen Nutzung der 280 Meter langen Teilstrecke der Güterstrasse Nr. 15.2, welche im Gegensatz zur forstlichen und landwirtschaftlichen Nutzung nicht zonenkonform ist, kann keine Ausnahmbewilligung nach Art. 24 RPG für die Errichtung der Betonspuren erteilt werden. Die touristische Nutzung beschränkt sich primär auf Besitzer oder Gäste von Maiensässen bzw. Wohnbauten im Nichtbaugelände. Diese sind

nicht standortgebunden. Entsprechend gilt auch die Güterstrasse Nr. 15.2 als Erschliessungsstrasse dieser Bauten als nicht standortgebunden (vgl. BGE 136 II 214 E. 2.1; Urteile des Bundesgerichts 1C\_877/2013 vom 31. Juli 2014 E. 3.1, 1C\_604/2014 vom 12. Mai 2015 E. 2.3). Die Errichtung von Betonspuren ist folglich nicht nach Art. 24 RPG bewilligungsfähig. Somit ist auch im Hinblick auf die touristische Nutzung noch zu klären, ob eine Bewilligung gestützt auf Art. 24c RPG erteilt werden kann.

## **E. 8**

/ 25 des Beschwerdeführers begehrt er jedoch regelmässig die Güterstrasse Nr. 15.2 zu Fuss.

### **E. 8.1**

Gemäss Art. 24c RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Abs. 1). Solche Bauten und Anlagen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Abs. 2). In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Abs. 5).

### **E. 8.2**

Der Anwendungsbereich von Art. 24c RPG wird in Art. 41 RPV (SR 700.1) konkretisiert. Gemäss Art. 41 Abs. 1 RPV ist Art. 24c RPG anwendbar auf Bauten und Anlagen, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinne des Bundesrechts wurde (alt-rechtliche Bauten und Anlagen). Er ist nicht anwendbar auf alleinstehende, unbewohnte landwirtschaftliche Bauten und Anlagen (Abs. 2). Die nach Art. 24c Abs. 2 RPG zulässigen Änderungen werden in Art. 42 RPV konkretisiert. Eine Änderung gilt als teilweise und eine Erweiterung als massvoll, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig (Abs. 1). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugebiet befand (Abs. 2). Ob die Identität im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Abs. 3 Satz 1). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist darauf abzustellen, ob die Änderung bei einer Gesamtbetrachtung untergeordneter Natur ist. Die Wesensgleichheit der Baute oder Anlage muss hinsichtlich Umfang, äusserer Erscheinung sowie Zweckbestimmung gewahrt werden und es dürfen keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden (vgl. BGE 132 II 21 E. 7.1.1, 127 II 215 E. 3a; Urteile des Bundesgerichts 1C\_154/2020 vom 13. Juli 2021 E. 6.1, 1C\_9/2019 vom 4. Oktober 2019 E. 3.3, 1C\_350/2014 vom 13. Oktober 2015 E. 4.1). Gefordert ist nicht völlige Gleichheit von Alt und Neu; die Identität bezieht sich vielmehr auf die "wesentlichen Züge", also die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts (Urteile des Bundesgerichts 1C\_626/2017, 1C\_628/2017 vom 16. August 2018 E. 6.3).

### **E. 8.3**

Die Güterstrasse Nr. 15.2 hat – namentlich in touristischer Hinsicht – schon immer Erschliessungsfunktion für Maiensässe bzw. Wohnbauten in ihrer näheren Umgebung gehabt. Es kann daher von einer bestehenden, teilweise zonenwidrigen Anlage ausserhalb der Bauzone im Sinne von Art. 24c RPG ausgegangen werden. Die Betonierung verändert

aufgrund des Materialwechsels das Erscheinungsbild und die bauliche Qualität der Strasse massgeblich. Die Güterstrasse Nr. 15.2 wird damit im Ergebnis wesentlich verändert. Schon die fehlende Identität dürfte daher die Anwendbarkeit von Art. 24c RPG ausschliessen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_154/2020 vom 13. Juli 2021 E. 6.4.1; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2018.445 vom 11. Februar 2020 E. 7.2). Die Errichtung von Betonspuren auf der Güterstrasse Nr. 15.2 verletzt zudem den sogenannten Trennungsgrundsatz. Die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet ist jedoch einer der tragenden Gedanken des Raumplanungsrechts (vgl. BGE 141 II 245 E. 2, 132

## **E. 9**

/ 25 3.1. Gemäss Art. 18 Abs. 3 RPG (SR 700) ist das Waldareal durch die Forstgesetzgebung umschrieben und geschützt (zur bundesrechtlichen Definition des Waldes vgl. BGE 124 II 85 E. 3). Hieraus folgt, dass Wald grundsätzlich nicht Gegenstand der Raumplanung ist. Waldflächen dürfen nur als Wald genutzt werden. Waldareale sind immer Nichtbaugebiet und das Erstellen von Bauten und Anlagen ist grundsätzlich verboten (JÄGER/BÜHLER, Schweizerisches Umweltrecht, 2016, Rz. 901 und 905). Dazu gibt es allerdings Ausnahmen. 3.2. Als Waldstrassen gelten Erschliessungsanlagen, die durch Waldgebiet führen, für die Waldbewirtschaftung nötig sind, sich auf forstwirtschaftliche Bedürfnisse ausrichten, überwiegend der Walderhaltung dienen und nach den Interessen des Waldes dimensioniert und angelegt sind (BGE 111 Ib 45 E. 3c; Urteil des Bundesgerichts 1C\_524/2010 vom 7. März 2010 E. 4.1). Die Güterstrasse Nr. 15.2 fällt unter diesen Begriff der Waldstrasse und damit in den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz; WaG; SR 921.0) sowie der Verordnung über den Wald vom 30. November 1992 (WaV; SR 921.01). Als kantonales Ausführungsrecht ist das KWaG sowie die KWaV (BR 920.110) anwendbar. Nebst den walddrechtlichen Bestimmungen richtet sich die Zulässigkeit der Errichtung von Betonspuren auf der Güterstrasse Nr. 15.2 nach dem Raumplanungs- und Baurecht. Für Bauten ausserhalb der Bauzonen sind die bundesrechtlichen Bestimmungen im RPG sowie deren Ausführungsrecht massgebend. 3.3. Gemäss Art. 4 lit. a WaV, dessen gesetzliche Grundlage sich neben den Art. 4 und 12 WaG auch in Art. 2 Abs. 2 lit. b WaG befindet, können forstliche Bauten und Anlagen im Wald ohne Rodungsbewilligung errichtet werden. Nach den materiell anwendbaren walddrechtlichen Bestimmungen ist die forstliche Natur für Bauten und Anlagen dann zu bejahen, wenn sie den Zwecken des Waldes dienen und für seine Bewirtschaftung notwendig sind (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. b, Art. 11 und 16 WaG sowie Art. 4 und 14 WaV; vgl. BGE 123 II 499 E. 1a, 122 II 274 E. 1a). Nach Art. 12 KWaV gelten insbesondere Waldstrassen als forstliche Bauten und Anlagen. Die Güterstrasse Nr. 15.2 dient ohne Weiteres den Zwecken des Waldes und ist für seine Bewirtschaftung notwendig. Damit ist die Güterstrasse Nr. 15.2 als forstliche Baute und Anlage im walddrechtlichen Sinne zu qualifizieren. Auf eine Rodungsbewilligung hat der Beschwerdegegner im angefochtenen Entscheid daher zu Recht verzichtet. 3.4. Dessen ungeachtet ist für die Errichtung einer forstlichen Baute oder Anlage gemäss Art. 13a Abs. 1 WaG eine raumplanerische Bewilligung gemäss Art. 22 RPG erforderlich (BGE 123 II 499 E. 2; Urteil des Bundesgerichts 1A.173/2001 vom

## **E. 9.8**

% die Betonspuren notwendig und damit zonenkonform sind. Das Ergebnis der Teilstrecke mit einer Längsneigung von 7.2 % liegt hingegen im Grenzbereich zwischen einer Kiessand-Deckschicht und einer bituminösen Deckschicht. Zu betonen gilt, dass bei einem

solchen Grenzfall bei Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein strenger Massstab anzuwenden ist (vgl. E. 6.2 hiervor). Gegen die Betonspuren spricht, dass namentlich in Bezug auf die Heuernte und den Transport der Futterballen das Motorfahrzeug ohne Ladung die Güterstrasse Nr. 15.2 hinauffährt und mit der Ladung hinunter. Eine Talfahrt belastet die Strasse weit weniger als eine Bergfahrt. Auch wenn diese Transporte öfters erfolgen sollten, so sind Waldmaschinen viel schwerer als Futterballenladungen und belasten damit die Fahrbahnoberfläche in höherem Mass (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_154/2020 vom 13. Juli 2021 E. 4.4.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2018.445 vom 11. Februar 2020 E. 5.8). Die Staubbelastung mag als störend empfunden werden, gründet aber letztlich auf persönlicher Zweckmässigkeit und Bequemlichkeit und vermag deswegen die Betonspuren nicht zu rechtfertigen. Entsprechend lassen sich im vorliegenden Fall nach Ansicht des angerufenen Gerichts die gewichtigen öffentlichen Interessen nicht ausmachen, welche für die Errichtung von Betonspuren auf dem betreffenden Teilabschnitt erforderlich wären. Somit ist die dritte Teilstrecke der Güterstrasse Nr. 15.2 mit einer Länge von 40 Metern und einer Längsneigung von 7.2 % nicht mit Betonspuren zu versehen. Die

#### **E. 10**

/ 25 26. April 2002 E. 3.1). Diese Bewilligung erfolgt im Rahmen eines Projektgenehmigungsverfahrens. Gegenstand des Projektgenehmigungsverfahrens ist das Bauprojekt (Art. 13 Abs. 1 KWaV). Zuständig für die Genehmigung ist die Regierung, die im gleichen Verfahren auch den Entscheid über den Kantonsbeitrag fällt (Art. 15 Abs. 1 KWaG). Die Projektgenehmigung hat für die vom Verfahren erfassten Bauten und Anlagen die Wirkung einer Nutzungsplanung und Baubewilligung. Bei Waldstrassen und Verbauungen tritt diese Wirkung auch für die ausserhalb des Waldareals gelegenen Abschnitte ein (Art. 15 Abs. 2 KWaG). Diese tritt damit vollständig an die Stelle anderer Bewilligungen wie kommunale Baubewilligungen oder BAB-Bewilligungen (vgl. Botschaft vom 28. Februar 2012 der Regierung des Kantons Graubünden an den Grossen Rat zur Totalrevision des kantonalen Waldgesetzes, Heft Nr. 15/2011–2012 1639 ff., S. 1657). Die Regierung entscheidet über die Projekteinsprachen und die Genehmigung des Auflageprojekts in einem koordinierten Beschluss (Art. 19 Abs. 1 KWaG). Mit dem Projektgenehmigungsentscheid erteilt die Regierung in der Regel auch alle weiteren erforderlichen Bewilligungen (Art. 19 Abs. 2 KWaG). Mit dem Entscheid der Regierung betreffend Projektgenehmigung und Kantonsbeitrag in Bezug auf das Projekt "Gesamtmelioration B.\_\_\_\_\_, Teil Forst" und "Änderungen des Auflageprojekts, Teil Forst" vom 12. Februar 2024 hat die Regierung unter anderem die erforderliche raumplanerische Bewilligung für die Errichtung einer Betonspur auf der Güterstrasse Nr. 15.2 erteilt (vgl. act. B.1). Zu prüfen ist daher, ob diese Bewilligung rechtmässig ist. 4. Die Güterstrasse Nr. 15.2 liegt in einer Nichtbauzone. Die möglichen Nutzungen bestimmt das WaG. Forstliche Bauten und Anlagen einschliesslich Waldstrassen sind im Wald nutzungsordnungskonform und werden nach Art. 22 RPG bewilligt (vgl. BGE 123 II 499 E. 2). Daher ist zunächst zu prüfen, ob für die Errichtung von Betonspuren auf der Güterstrasse Nr. 15.2 eine ordentliche Bewilligung nach Art. 22 RPG erteilt werden kann. Im Verneinungsfalle ist zu prüfen, ob eine Ausnahmbewilligung gestützt auf Art. 24 ff. RPG erteilt werden kann. Der Beschwerdegegner hat die entsprechenden Voraussetzungen im angefochtenen Entscheid nicht geprüft (vgl. act. B.1, S. 7 ff.). 5. Gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Nach Abs. 2 ist Voraussetzung einer Bewilligung, dass die Bauten und Anlagen

dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (lit. a) sowie das Land erschlossen ist (lit. b). Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben vorbehalten (Abs. 3). Zunächst gilt es, die Frage der Zonenkonformität zu prüfen.

#### **E. 10.1**

Gemäss Art. 73 Abs. 1 VRG hat im Rechtsmittel- und im Klageverfahren in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen. Die Kostenverteilung und Parteientschädigung an die Parteien haben sich bei einer teilweisen Gutheissung nach dem prozentualen Umfang des Obsiegens bzw. Unterliegens zu richten (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden R 19 32 vom 16. Februar 2021 E. 2.13). Vom Umfang her (basierend auf der Wegstrecke, für welche die Projektgenehmigung nicht erteilt werden kann) obsiegt der Beschwerdeführer zu rund drei Fünfteln. Die Beschwerde wird folglich im Umfang von rund zwei Fünfteln abgewiesen. Das heisst, dass die Gerichtskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr und den Kanzleiauslagen (Art. 75 Abs. 1 lit. a und b VRG), zu zwei Fünfteln zulasten des Beschwerdeführers und zu je drei Zehnteln zulasten der Beschwerdegegner gehen. Das Gericht erachtet dabei eine Staatsgebühr von CHF 4'000.00 als angemessen und gerechtfertigt (vgl. Art. 75 Abs. 2 VRG).

#### **E. 10.2**

Dem Beschwerdeführer ist keine Parteientschädigung zuzusprechen. Er ist nicht anwaltlich vertreten und er macht weder geltend noch ist ersichtlich, dass ihm durch den Rechtsstreit notwendige Kosten verursacht wurden (Art. 78 Abs. 1 VRG).

#### **E. 11**

/ 25

#### **E. 12**

/ 25 ff., S. 1664; RUDIN/VONLANTHEN-HEUCK, in: Abt et al. [Hrsg.], Kommentar zum Waldgesetz/Commentaire de la loi sure les forêts, 2022, Art. 15 N. 22). Nicht gemeint sind damit Bauten und Anlagen, die nicht der zweckmässigen Bewirtschaftung und Erhaltung des Waldes, sondern anderen Zwecken wie zum Beispiel der Landwirtschaft, dem Tourismus, der Energieversorgung oder der Abfallentsorgung dienen (BGE 111 Ib 45 E. 3c, 106 Ib 141 E. 4).

#### **E. 13**

/ 25 Art. 3 der Verordnung für das Befahren von Alp-, Feld-, Güter- und Waldstrassen mit Motorfahrzeugen der Gemeinde Domleschg dar und darf demnach mit Ausnahmebewilligung auch für touristische Zwecke genutzt werden (vgl. Art. 6 Abs. 3 i.V.m. Anhang der Verordnung für das Befahren von Alp-, Feld-, Güter- und Waldstrassen mit Motorfahrzeugen der Gemeinde Domleschg).

#### **E. 13.5**

%, von 100 bis 200 Meter 9.8 %, von 200 bis 240 Meter 7.2 %, von 240 bis 310 Meter 4.6 % und von 310 bis 480 Meter ist die Längsneigung negativ, die Strasse fällt um 4.3 % (vgl. act. D.4).

#### **E. 14**

/ 25 Forst-, Wald- und ausgesprochenen Güterwegen liegt die Zweckbestimmung bei deren Erstellung nicht darin, sie einem unbeschränkten Verkehr zu überlassen. Sie werden

vielmehr für die Erschliessung und Bewirtschaftung der Alpen, Maiensässe, Wälder und für die Bebauung der landwirtschaftlichen Güter erstellt. Diese Wege sind meistens schmal, steil und weisen vielfach einen Naturbelag auf und verfügen über wenig Ausstell- und Wendepunkte. Jedenfalls werden sie nicht als Touristenstrassen konzipiert (DJSG, Erläuterungen, S. 6 f.). Entsprechend ist die Zonenkonformität der Güterstrasse Nr. 15.2 hinsichtlich touristischer Nutzung zu verneinen. 6. In der Folge ist daher zu prüfen, ob bezüglich forstlicher und landwirtschaftlicher Nutzung die Errichtung einer Betonspur auf der Güterstrasse Nr. 15.2 noch zonenkonform ist. Wird dies verneint, so ist die Bewilligungsfähigkeit nach Art. 24 ff. RPG zu prüfen.

**E. 15**

/ 25

**E. 16**

/ 25 werden, es werde hauptsächlich durch die Landwirtschaft verursacht. Es handle sich dabei in der meisten Zeit des Jahres nur um vereinzelte Fahrzeuge (vgl. act. A.1, A.5).

**E. 17**

/ 25 Wege die Staubbelastung am grössten. Auf der Güterstrasse Nr. 15.2 verbliebe tatsächlich eine Strecke von 240 Metern, auf welcher aufgrund der technischen Kriterien keine Befestigung berechtigt wäre. Zur Verbesserung der Futterqualität und zum Wohle der Tiergesundheit sei es jedoch gerechtfertigt, die Staubbildung entlang der Mähwiesen im Bereich der gesamten Güterstrasse Nr. 15.2 zu vermeiden (act. A.4, S. 7).

**E. 18**

/ 25

**E. 19**

/ 25 absoluten Zahlen. Die Ausführungen des Beschwerdegegners, dass die Güterstrasse Nr. 15.2 "zu den Wegen mit dem grössten Verkehrsaufkommen im Gebiet der Gesamtmelioration B. \_\_\_\_\_" gehöre (vgl. act. A.4, S. 7), ist daher unbehilflich. Während der Heuernte und dem darauffolgenden Transport des Heus nach B. \_\_\_\_\_ ist es nicht auszuschliessen, dass die Güterstrasse Nr. 15.2 tageweise aus landwirtschaftlichen Gründen mehrfach mit Motorfahrzeugen befahren wird. Allerdings kann davon nicht auf eine hohe Verkehrsintensität in allgemeiner Hinsicht geschlossen werden, die über einen längeren Zeitraum ein mehrmaliges Befahren der Güterstrasse Nr. 15.2 pro Tag voraussetzen würde. Entsprechend ist es nach Ansicht des Gerichts wenig überzeugend, wenn der Beschwerdegegner beim Bewertungsdiagramm beim Kriterium der Verkehrsintensität auf ein hohes Verkehrsaufkommen abstellt. Eine mittlere Verkehrsintensität erscheint zutreffend. Berücksichtigt man nun im Bewertungsdiagramm den Starkniederschlag und offenes Land sowie eine mittlere Verkehrsintensität, rechtfertigt sich auch bei der Teilstrecke mit einer Längsneigung von 9.8 % – wenn auch knapp – eine bituminöse Deckschicht. Entsprechend anerkennt das angerufene Gericht, dass auch bei der zweiten Teilstrecke der Güterstrasse Nr. 15.2 mit einer Länge von 100 Metern und einer Längsneigung von

**E. 20**

/ 25 Errichtung von Betonspuren ist mithin nicht standortgebunden und damit nicht zonenkonform.

**E. 21**

/ 25

**E. 22**

/ 25

**E. 23**

/ 25 II 21 E. 6.4). Er wird umgesetzt mit den Vorschriften über die Begrenzung der Bauzonen (Art. 15 RPG), dem Konzentrationsgrundsatz und mit einer restriktiven Ordnung von Ausnahmen für das Bauen ausserhalb der Bauzonen (MUGGLI, a.a.O., Vorbemerkungen zu den Art. 24 bis 24e und 27a N. 17). Schliesslich steht die Errichtung von Betonspuren im Spannungsverhältnis zum wichtigen raumplanerischen Anliegen, die natürlichen Lebensgrundlagen, namentlich Wald und Landschaft, zu schützen (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a und Art. 3 Abs. 2 RPG; vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 1C\_154/2020 vom 13. Juli 2021 E. 6.4.2). Eine Bewilligung gestützt auf Art. 24c RPG ist demnach nicht denkbar. 9. Nach dem Gesagten lässt sich festhalten, was folgt: Die Genehmigung des Projekts "Gesamtmelioration B.\_\_\_\_\_, Teil Forst" und "Änderung des Auflageprojekts, Teil Forst" vom 12. Februar 2024 ist hinsichtlich der Befestigung der Güterstrasse Nr. 15.2 mit Betonspuren auf den ersten 200 Metern mit einer Längsneigung von 13.5 bzw. 9.8 % durch den Beschwerdegegner rechtmässig erteilt worden. Die Genehmigung für den restlichen Strassenabschnitt mit einer Länge von 280 Metern ist hingegen zu Unrecht erfolgt. Das Bauvorhaben kann in diesem Umfang weder nach Art. 22 RPG noch nach Art. 24 oder 24c RPG genehmigt werden. Dies bedeutet im Ergebnis eine teilweise Gutheissung der Beschwerde verbunden mit einer entsprechenden teilweisen Aufhebung des angefochtenen Entscheids.

**E. 24**

/ 25 Da die Beschwerdegegner in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt haben, steht ihnen ebenfalls keine Parteientschädigung zu (Art. 78 Abs. 2 VRG).

**E. 25**

/ 25 Es wird erkannt:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.