

Zehn Jahre Waldgesetzgebung des Bundes: Eine Zwischenbilanz aus kantonaler Sicht¹

THOMAS ABT

Keywords: Forest legislation; implementation; canton of Lucerne, Switzerland. FDK 93 : (494.27)

1. Einführung

Ein Überblick über den Verlauf der kantonalen Waldgesetzgebungsprozesse zeigt, dass der Kanton Luzern nicht bei den «Frühstartern» war. Dies hat zum einen damit zu tun, dass im Jahre 1995 eine neue Legislatur mit einem neuen für den Wald zuständigen Departementsvorsteher begonnen wurde, zum anderen wusste das damals geltende kantonale Forstgesetz aus dem Jahre 1969² auf viele waldrechtliche Frage eine Antwort, so dass eine schnelle Gesetzesanpassung nicht prioritär war.

Die Totalrevision der damaligen Forstgesetzgebung wurde daher mit einiger «Gelassenheit» angegangen. So konnten die bereits vorhandenen Grundlagen und Materialien studiert werden und insbesondere die Ergebnisse der von der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH durchgeführten drei Seminare zur neuen Waldgesetzgebung des Bundes³ konnten in Ruhe ausgewertet werden. Schliesslich war es auch kein Nachteil, die ersten Waldgesetzentwürfe anderer Kantone einzusehen, bevor mit dem eigenen Entwurf begonnen wurde.

In der Folge soll der Prozess der Gesetzgebung auf kantonaler Ebene kurz beleuchtet werden. Dabei interessiert vor allem die Frage, wo Besonderheiten oder gar Probleme auftraten und wo die Schwerpunkte bei der politischen Diskussion gelegt wurden. Dies erlaubt Rückschlüsse auf die formelle Qualität der bundesrechtlichen Vorgabe.

Die materielle Qualität des Bundesrahmengesetzes soll anschliessend anhand der kantonalen Vollzugsproblematik erörtert werden.

2. Schwerpunkte der kantonalen Waldgesetzgebung

2.1 Formeller Ablauf der Gesetzgebungstätigkeit

Die Vorarbeiten zu einem neuen kantonalen Waldgesetz konnten Ende 1995 mit einem ersten Entwurf, der durch den Kantonsförster und den juristischen Mitarbeiter erarbeitet worden war, abgeschlossen werden. In der Folge wurde der Gesetzesentwurf bis Ende Mai 1996 intern im Team des Kantonsforstamtes in sieben Sitzungen überarbeitet. Parallel dazu entstand eine erste Version der kantonalen Waldverordnung.

Der bereinigte amtsinterne Entwurf wurde anschliessend in einer vom Regierungsrat des Kantons Luzern eingesetzten, breit abgestützten Arbeitsgruppe in neun Sitzungen bis Ende 1996 diskutiert. Die Arbeitsgruppe bestand aus Vertretern des kantonalen Forstdienstes, der öffentlichen und privaten Waldeigentümer, der Landwirtschaft, der Jagd, des Sports, des Natur- und Landschaftsschutzes und der Gemeinden. Der entsprechende Entwurf wurde anfangs 1997 bei den interessier-

ten Kreisen in die Vernehmlassung gegeben. Nach der Auswertung der eingegangenen Vernehmlassungen konnte der Regierungsrat die Botschaft zu einem neuen kantonalen Waldgesetz am 19. August 1997 an den Grossen Rat des Kantons Luzern überweisen.

Die vorberatende Kommission des Grossen Rates umfasste 25 Mitglieder (11 CVP, 7 FDP, 3 SP, 2 Grüne, 2 SVP). Sie benötigte sechs halbtägige Sitzungen, um den Gesetzesentwurf zu beraten. Schliesslich wurde das Gesetz in zwei getrennten Lesungen im Grossen Rat behandelt und am 1. Februar 1999 verabschiedet. Das Gesetz trat zusammen mit der Verordnung am 1. September 1999 in Kraft.

2.2 Grundsätze

Bereits der allererste Gesetzesentwurf wurde nach den folgenden drei Grundsätzen erarbeitet:

- Systematik: Der Aufbau des kantonalen Waldgesetzes folgt so weit möglich demjenigen des Waldgesetzes des Bundes.⁴
- Schlantheit: Keine Wiederholungen von Waldgesetz und Waldverordnung⁵ des Bundes. Keine Doppelspurigkeiten mit anderen kantonalen Gesetzen.
- Delegation: Was nicht zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden muss, soll in der Verordnung berücksichtigt werden.

Diese Grundsätze konnten mit wenigen Abstrichen bis zur Verabschiedung des definitiven Entwurfes eingehalten werden und garantierten, dass ein mit 49 Paragraphen schlanker, übersichtlicher und zusammen mit dem Bundeswaldgesetz gut lesbarer Erlass entstand.

Als erstes Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass das Bundesrahmengesetz in formeller Hinsicht vor allem in Bezug auf seinen Aufbau und seine Gliederung von kantonaler Seite für gut befunden wurde. Dies beweist die praktisch vorbehaltlose Übernahme der Bundessystematik in den kantonalen Erlass.

2.3 Schwerpunkte bei der Gesetzesbehandlung im Grossen Rat

Ein Vergleich des Botschaftsentwurfes mit dem heute geltenden kantonalen Waldgesetz zeigt, dass der Grosse Rat des Kantons Luzern bzw. seine vorberatende Kommission insgesamt 16 Änderungen vorgenommen hat. Zehn Änderungen sind rein formeller Natur.

Die materiellen Änderungen betreffen folgende Bereiche:

Waldbegriff

Die quantitativen Mindestkriterien wurden von 500 auf 800 m² bei der Fläche und von 15 auf 20 Jahre beim Alter von Einwuchsflächen erhöht.

¹ Nach einem Referat, gehalten am 10. Dezember 2001 im Rahmen der Montagskolloquien des Departements Forstwissenschaften der ETH Zürich.

² Forstgesetz (ForstG) vom 4. Februar 1969.

³ Vgl. PROFESSUR FORSTPOLITIK UND FORSTÖKONOMIE 1994a, 1994b und 1995.

⁴ Bundesgesetz über den Wald (WaG) vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0).

⁵ Bundesverordnung über den Wald (WaV) vom 30. November 1992 (SR 921.01).

Holznutzung

Wegfall der Anzeichnungspflicht. Dafür besteht eine gebührenfreie Bewilligungspflicht für sämtliche Holznutzungen ab 20 cm Brusthöhendurchmesser.

Veräusserung und Teilung von Wald

Bei der Teilung von Privatwald wurde eine Verschärfung in der Hinsicht vorgenommen, dass die Bewilligungsfähigkeit unabhängig von der Grösse der aufgeteilten Waldflächen geprüft werden muss. Zudem soll die Teilung zu einer Stärkung der Waldfunktionen führen. Eine Stärkung der Waldfunktionen muss auch bei der Veräusserung oder Teilung von öffentlichem Wald nachgewiesen werden und Staatswald mit überwiegender Schutzfunktion darf grundsätzlich nicht veräussert werden.

Wildschäden

Bei der Zusammenarbeit von Jagd- und Forstbehörden sowie Jagdgesellschaften und Revierförstern zur Gewährleistung der natürlichen Waldverjüngung wurde als neues Element die Zusammenarbeit auch bei der Erfolgskontrolle eingefügt.

Holzförderung

Mit Unterstützung sämtlicher Fraktionen im Grossen Rat wurde durch die vorberatende Kommission nach einem Hearing mit Holzenergie- und Holzbauexperten ein Paragraph über die Holzförderung eingefügt. Dabei verpflichtet sich der Kanton unter anderem die Verwendung von einheimischem Holz als Bau- und Werkstoff sowie als Energieträger bei all seinen Tätigkeiten zu fördern. Überdies sind bei der Projektierung von kantonalen und kommunalen sowie vom Kanton subventionierten Bauten die Holzbauweise und die Nutzung von Holzenergie in die Evaluation einzubeziehen und ökologische Kriterien sind entsprechend zu gewichten.

Waldabstand

Aufgrund eines damals aktuellen Falles und entsprechendem politischen Druck beging der Grosse Rat einen gesetzestech-nischen Sündenfall und schuf einen zusätzlichen Ausnahmetatbestand, «wenn in ausserordentlichen Fällen historische oder wichtige raumplanerische Gründe für ein Bauvorhaben sprechen und diese Gründe gegenüber den forstlichen Interessen überwiegen». Bisher kam dieser «ausserordentliche Ausnahmefall» noch nicht zur Anwendung.

Neben den erwähnten materiellen Änderungen wurden folgende Bereiche in der vorberatenden Kommission und/oder im Grossen Rat zum Teil heftig diskutiert, jedoch ohne Folgen in Form von Änderungen:

Veranstaltungen

In den politischen Gremien wurden sämtliche Variationen diskutiert. So z.B. die Bewilligungspflicht bereits ab hundert Personen oder das vorherige Einholen der Stellungnahmen der betroffenen Gemeinden oder gar sämtlicher tangierter Waldeigentümerinnen und -eigentümer. Im Weiteren wollte eine Minderheit auch die Häufigkeit von Veranstaltungen pro Waldkomplex sowie die Haftung der Veranstalter für Waldschäden reglementieren.

Reiten und Velofahren

Reiten und Velofahren sind im Wald nur auf Waldstrassen und befestigten Waldwegen erlaubt. Eine Minderheit wollte zumindest das Reiten im ganzen Waldbestand zulassen. Beim Velofahren war eher eine Tendenz in Richtung grösserer Einschränkung zu erkennen.

Motorisierter Verkehr

Eine Minderheit wollte die im Gesetzesentwurf enthaltene Berechtigung für die Jagdausübung einschränken.

Ablagerungsverbot

Gemäss dem heute geltenden Gesetz ist das Ablagern von zugeführten festen und flüssigen Stoffen aller Art im Wald verboten. Hier hat die Mehrheit des Grossen Rates ausdrücklich dafür votiert, dass der Begriff «zugeführt» auch sämtliches organisches Material aus der Landwirtschaft (z.B. Obstbaumschnitt) umfasst.

Waldentwicklungspläne

Eine Minderheit wehrte sich gegen eine falsche Plangläubigkeit sowie die neu entstehenden Planungskosten und wollte die gesamte Waldfunktionenplanung streichen.

2.4 Umgang mit dem bundesrechtlich vorgegebenen Rahmen

Die kantonalen Parlamentarierinnen und Parlamentarier hatten zu Beginn der Gesetzesdiskussion teilweise etwas Mühe, den vorgegebenen bundesrechtlichen Rahmen zu erkennen und einzuhalten. Diese Unsicherheit wurde sicher noch durch die Tatsache erhöht, dass bei den ersten beiden Rechtsbereichen im Gesetzesentwurf (Rodungen und Waldfeststellungen) die Möglichkeiten auf kantonaler Ebene Recht zu setzen, sehr gering sind.

In der vorberatenden Kommission mussten zahlreiche Anträge wegen mangelnder Konformität zum Bundesrecht zurückgezogen werden. Dies führte zu einem gewissen Unbehagen bei den Kommissionsmitgliedern, welche sich in Ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt fühlten. Aus dieser Sicht ist es erklärbar, dass der Grosse Rat bei den quantitativen Hilfskriterien zum Waldbegriff den vorgegebenen Rahmen vollständig ausnützte, obwohl ein vorher eingeholtes rechtliches Gutachten die Bundesrechtswidrigkeit eines solchen Vorgehens unterstrich.

2.5 Fazit

Betrachtet man den gesamten Gesetzgebungsprozess für das neue Luzerner Waldgesetz, stellt man fest, dass der verwaltungsinterne Gesetzesentwurf nur wenige bedeutende materielle Änderungen erfuhr. Die politische Auseinandersetzung im Grossen Rat fand zwar statt, der Botschaftsentwurf erfuhr hingegen nur wenige gewichtige Korrekturen.

Die Ursachenforschung für den erfreulich verlaufenen Gesetzgebungsprozess ist nicht einfach. In der Folge sind einige mögliche Erklärungen festgehalten:

Breit abgestützter Gesetzgebungsprozess

In der Arbeitsgruppe, welche den Botschaftsentwurf erarbeitete, waren sämtliche Interessenvertreter vorhanden. Umstrittene Rechtsbereiche konnten so schon früh diskutiert und falls möglich entschärft werden.

Gutes kantonales Vorgängergesetz

Das alte kantonale Forstgesetz stammt aus dem Jahre 1969 und wurde demnach nach dem In-Kraft-Treten der eidgenössischen Forstpolizeiverordnung im Jahre 1965 erlassen. Die damals auf Bundesebene neu eingeführten Bestimmungen (z.B. Waldbegriff) wurden damit auf kantonaler Ebene bereits umgesetzt.

Übernahme konstanter Praxis in den neuen Erlass

In verschiedenen Rechtsbereichen (z.B. Waldabstand, Bauten und Anlagen im Wald) war eine konstante Praxis vorhanden,

die sich im Vollzug bewährt hatte und durch Rechtsmittelentscheide regelmässig ihre Bestätigung erhielt. Diese gängige Praxis wurde mit dem neuen Gesetz lediglich beim Waldbegriff (Erhöhung der quantitativen Hilfskriterien) und beim Waldabstand (Einführung von drei verschiedenen Bewilligungsinstanzen) durchbrochen.

Anlehnung an den Aufbau und die Gliederung des Bundesgesetzes

Wie bereits erwähnt, hat sich die Anlehnung an den Aufbau und die Gliederung des Bundesgesetzes bestens bewährt. Die Lesbarkeit und die Verständlichkeit des kantonalen Erlasses wurde damit erhöht und auf Doppelspurigkeiten konnte verzichtet werden.

Auch diese formellen Grundsätze wurden teilweise durchbrochen. So beschloss z.B. die etwas waldeigentümer- und landwirtschaftslastige vorberatende Kommission, dass im Wald liegen gelassene Abfälle, deren Urheber nicht ermittelt werden können, durch die Gemeinde auf deren Kosten zu entsorgen sind. Damit wurde eine ähnlich lautende Bestimmung im kantonalen Umweltschutzgesetz leicht abgeändert wiederholt.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass der gute formelle Aufbau des Bundesgesetzes zum Gelingen des kantonalen Gesetzgebungsprozesses beigetragen hat. Ebenfalls bot das Ausfüllen des vorgegebenen Bundesrahmens keinerlei Schwierigkeiten.

Dies alleine sagt hingegen noch nichts über die materielle Güte des Bundesgesetzes über den Wald aus. Oder anders ausgedrückt: Nur weil die Aufgabenteilung in einem Rechtsbereich dem Bund und den Kantonen klar ist, heisst dies noch nicht, dass die durch das Bundesrecht vorgenommene Grenzziehung richtig ist. Antworten auf diese Fragestellung sollen im nachfolgenden Kapitel gefunden werden.

3. Schwierigkeiten im kantonalen Vollzug

Bei den folgenden Betrachtungen wird der Schwerpunkt auf die Walderhaltung im engeren Sinn gelegt:

3.1 Rodungen

Im Bereich der Rodungen wurden mit dem Übergang zum neuen Bundesgesetz über den Wald kaum materielle Änderungen vorgenommen. Überdies ist das Rodungsrecht durch eine reiche Rechtsprechung dokumentiert.

Zu Diskussionen geben lediglich folgende Bereiche Anlass:

Konzentriertes Verfahren auf Stufe Bund

Das konzentrierte Verfahren auf Stufe Bund ist nun seit knapp zwei Jahren in Kraft und es konnten bereits die unterschiedlichsten Erfahrungen damit gemacht werden.

Bei Bundesrodungen sind die in die Bundesleitentscheide integrierten Rodungsbewilligungen nicht mehr so umfangreich wie bisher. Das alleine wäre zu verkraften. Es muss jedoch festgestellt werden, dass vom Kanton und vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal) beantragte waldrechtliche Auflagen oder Bedingungen ohne Begründung bzw. Rücksprache mit dem Kanton weggelassen werden. Ebenfalls gibt es Bundesleitbehörden, welche die in ihren Leitentscheid integrierte Rodungsbewilligung entgegen den Bestimmungen in Art. 5 Abs. 5 WaG nicht befristen.

Hier wäre das Buwal als Bundesfachbehörde zusammen mit den Kantonen aufgerufen, direkt bei den entsprechenden

Bundesleitbehörden zu intervenieren, sonst bleiben beim konzentrierten Verfahren die dringend notwendigen Verbesserungen aus und der Vollzug, der beim Kanton verblieben ist, wird unnötig erschwert.

Bei kantonalen Rodungen ist die sogenannte Anhörung zu verbessern. Hier muss die Frage nach den Buwal-internen Vernehmlassungen noch bereinigt werden. Genau wie das Buwal bei der Frage, ob für ein Werk die Voraussetzungen der Raumplanung sachlich erfüllt sind, auf die Stellungnahme der kantonalen Fachstelle abstellt (Art. 5 Abs. 2 lit. b WaG), sollte dies auch in den Bereichen Umwelt- bzw. Natur- und Heimatschutz (Art. 5 Abs. 2 lit. c u. Abs. 4 WaG) der Fall sein. D.h. Buwal-interne Vernehmlassungen hätten zu unterbleiben und die Eidgenössische Forstdirektion hätte das Rodungsgesuch im engeren waldrechtlichen Sinn (wichtige Gründe, Standortgebundenheit) zu beurteilen.

Ausgleich (Art. 9 WaG)

Gemäss Art. 9 des Bundesgesetzes über den Wald sorgen die Kantone dafür, dass durch Rodungsbewilligungen entstehende erhebliche Vorteile, die nicht nach Art. 5 des Raumplanungsgesetzes⁶ erfasst werden, angemessen ausgeglichen werden.

Ein Blick in die kantonalen Waldgesetze zeigt, dass die Kantone über diese bundesrechtliche Vorgabe unterschiedlich legiferierten. Die Bandbreite reicht hier von der fehlenden kantonalen Umsetzung bis zum Einzug des vollen berechneten Mehrwertes. Unter zusätzlicher Berücksichtigung der unterschiedlichen Berechnungssysteme in den Kantonen ergibt sich bei der Festsetzung des Ausgleichbetrages gesamtschweizerisch ein äusserst heterogenes Bild. Es kann somit der Fall eintreten, dass bei einem Werk, für welches in mehreren Kantonen Wald gerodet werden muss, teilweise kein oder dann eben ziemlich viel finanzieller Ausgleich geleistet werden muss. Hier stellt sich zu Recht die Frage, ob gerade im Rodungsrecht, das den Kantonen praktisch keinen Handlungsspielraum lässt, eine so grosse Streuung bei der Regelung einer Detailfrage vom Gesetzgeber gewollt war und somit den nationalen Gesuchstellern zuzumuten ist. Der Bundesrat hat es verpasst, in der Waldverordnung den Begriff des «angemessenen Ausgleichs» zu definieren. Andererseits wird die Diskussion sinnlos, im Wissen darum, dass einige Kantone die Vorgaben aus dem Bundesrahmengesetz nicht umgesetzt haben.

Standortgebundenheit von Abbauvorhaben

Spätestens seit dem Entscheid Bremgarten aus dem Jahre 1991⁷ verlangt das Bundesgericht für die Beurteilung der Standortgebundenheit von Kiesgruben eine kantonale Bedarfsplanung mit einem Abbaukonzept oder zumindest eine überregionale Kiesabbauplanung. All die mit einem Abbauvorhaben zu klärenden Fragen können gemäss Bundesgericht nicht einzelfallweise, bezogen auf ein einzelnes Kiesabbauvorhaben, sachgerecht behandelt und gelöst werden. Schliesslich setzt die Bejahung der relativen Standortgebundenheit voraus, dass eine umfassende Abklärung von Alternativstandorten stattgefunden hat.⁸

Innerhalb des Kantons funktioniert die Bedarfsplanung, indem die mächtigsten und umweltverträglichsten Abbaugelände prioritär abgebaut werden können. Zu dieser Bedarfsplanung trägt auch der Wald seinen Teil im Sinne einer Op-

⁶ Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700).

⁷ BGE vom 15. März 1991 i.S. Ortsbürgergemeinde Bremgarten (E. 2b).

⁸ BGE i.S. Schweiz. Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege, E. 4b; BGE 119 Ib 405 E. 6a.

fersymmetrie bei. Die Bedarfsplanung führt dazu, dass in Regionen mit weniger oder keinen mächtigen Kiesvorkommen keine grossen Kiesabbaugebiete bewilligt werden. Der kantonale Kiesbedarf wird damit aus zwei von fünf kantonalen Regionen gedeckt.

Auch wenn man davon ausgeht, dass in der Zwischenzeit sämtliche Kantone über eine Bedarfsplanung mit einem Abbaukonzept verfügen, bleibt die Tatsache, dass diese Systeme an den jeweiligen Kantonsgrenzen Halt machen. D.h. es wäre mit der jetzigen Konzeption möglich, dass ein Kanton grossflächige Waldrodungen für den Abbau wenig mächtiger Kiesvorkommen bewilligt, obwohl im Nachbarkanton mächtige Kiesvorkommen vorhanden wären.

Bei der Kiesabbauproblematik wäre deshalb zu überlegen, ob unsere Systemgrenzen nicht zu eng sind und ob die Abbauplanung unter Berücksichtigung aller umweltrelevanten Vorgaben nicht kantonsübergreifend für Grossregionen ausgearbeitet und für verbindlich erklärt werden soll.

3.2 Waldfeststellungen

Aus Sicht des Kantons Luzern gibt es bei den Waldfeststellungen keine namhaften Probleme. Einzig die durch den Bundesrat in der Waldverordnung vorgenommene Öffnung des kantonalen Handlungsspielraums bei der Festsetzung der quantitativen Kriterien zum Waldbegriff muss beim heutigen Kenntnisstand als Fehler beurteilt werden.

Ähnlich wie in vielen anderen Kantonen hat in Luzern der Grosse Rat die quantitativen Kriterien auf die maximalen Werte gesetzt und keine Abstufung vorgenommen. Die ausführenden Verwaltungsstufen stehen nun vor der Frage, ob sie eine Bestockung, die qualitativ eindeutig Waldcharakter aufweist, aber ein quantitatives Hilfskriterium nicht erfüllt, entgegen der Absicht des kantonalen Gesetzgebers trotzdem als Wald feststellt oder ob sie trotz Kenntnis der entsprechenden Rechtsprechung des Bundesgerichts die quantitativen Hilfskriterien schematisch und damit bundesrechtswidrig anwendet. Dieses Dilemma lässt sich auch mit der vom Bundesgericht erwähnten, kantonalen Abstufung auf Verordnungs- oder Richtlinienstufe nicht lösen, da auch diese Massnahme die Rechtssicherheit im Kanton nicht erhöht.

3.3 Zugänglichkeit

Gemäss Bundesrahmengesetz sorgen die Kantone für den freien Zugang zum Wald. Die Frage, welche Einzäunungen am Waldrand zulässig sind und welche nicht, lässt das Bundesrecht offen. Immerhin macht sich aber gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. b WaG strafbar, wer ohne Berechtigung die (auf Bundesstufe nicht definierte) Zugänglichkeit einschränkt.

Nicht zuletzt auch aufgrund der vorhandenen Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur Zugänglichkeit⁹ hätte bereits auf Bundesstufe eine Definition der Zugänglichkeit bzw. der unzulässigen Einschränkung erwartet werden dürfen.

3.4 Veranstaltungen

Im Kanton Luzern sind sämtliche Veranstaltungen im Wald mit mehr als 200 Teilnehmenden bewilligungspflichtig. Das Bundeswaldgesetz verlangt hingegen nur dort eine kantonale Bewilligung für grosse Veranstaltungen im Wald, «wo es die Erhaltung des Waldes oder andere öffentliche Interessen, wie namentlich der Schutz von Pflanzen und wildlebenden Tieren erfordern». Aus kantonaler Sicht stellt sich somit die Frage, ob für Veranstaltungen, die ausschliesslich auf Waldstrassen

stattfinden (z.B. Volkswanderungen oder Langstreckenläufe), der bundesrechtliche Rahmen nicht voll ausgenutzt und damit auf eine Bewilligungspflicht verzichtet werden kann.

3.5 Motorisierter Verkehr

Auch beim Motorfahrzeugverkehr haben die Kantone einen relativ grossen Handlungsspielraum. Sie können gemäss Art. 15 Abs. 2 zulassen, dass Waldstrassen zu «weiteren Zwecken» befahren werden können, «wenn nicht die Walderhaltung oder andere öffentliche Interessen dagegen sprechen». Immerhin dürfen sie bei der ganzen Sache den Grundsatz, dass Wald und Waldstrassen nur zu forstlichen Zwecken mit Motorfahrzeugen befahren werden dürfen, nicht ganz aus den Augen lassen (Art. 15 Abs. 1 WaG).

Die Durchsetzung des so definierten Fahrverbotes auf Waldstrassen liegt verständlicherweise auch bei den Kantonen und die Probleme bezüglich Signalisation, Definition von Waldstrassen und sonstigen Sonderfällen dürften etwa in allen Kantonen die selben sein.

3.6 Bauten und Anlagen im Wald

Der am 25. Oktober 2001 zu diesem Thema von der Kantonsoberförsterkonferenz durchgeführte öffentliche Workshop hat gezeigt, dass in der Schweiz eine grosse Bandbreite bei der Beurteilung der hier massgebenden Fragen vorhanden ist. Insbesondere die Fragen forstlich oder nicht-forstlich sowie Kleinbaute/Kleinanlage oder Rodungstatbestand werden je nach Kanton unterschiedlich beantwortet. Es kommt vor, dass für exakt den gleichen Anlagentyp je nach Kanton eine Zustimmung zu einer nicht-forstlichen Kleinanlage im entsprechenden Baubewilligungsverfahren erteilt, ein Rodungsverfahren durchgeführt oder gar die Zustimmung im Wald mit dem Hinweis auf mangelnde «wichtige Gründe» verweigert wird.

Gerade gegenüber den zunehmend national auftretenden Gesuchstellern (z.B. für Natelantennen, Friedwälder, Freizeitanlagen usw.) geraten die kantonalen Forstdienste immer mehr in einen Erklärungsnotstand.

Auch wenn man bedenkt, dass es für die Bewilligung nach Art. 16 Abs. 2 WaG immerhin «wichtige Gründe» braucht und es sich formell um ein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt handelt, zeigt die Praxis, dass die Kantone ihren Handlungsspielraum sehr weit definieren. Man könnte nun annehmen, dies sei vom Bundesgesetzgeber so gewollt und die Sache dabei belassen. Fragwürdig wird die bestehende Praxis jedoch dann, wenn klare Rodungstatbestände im einfacheren Verfahren nach Art. 16 Abs. 2 WaG abgehandelt werden und tendenziell eher eine Bewilligung erteilt wird als im Rodungsverfahren.

Solange der Bund den Begriff der nicht-forstlichen Kleinbauten und -anlagen nicht präziser definiert, gilt es mit dieser Unsicherheit und damit mit dem unterschiedlichen Vollzug in den einzelnen Kantonen zu leben.

3.7 Waldabstand

Aus der Sicht des Waldes ist ein genügender Waldabstand wegen der Walderhaltung wichtig, d.h. Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes dürfen nicht beeinträchtigt werden. Dies lässt sich hingegen nicht mehr durchsetzen, wenn in der Nutzungsplanung Bauzonen unmittelbar an den Waldrand gelegt werden. Hinzu kommt, dass der Bauherr wegen der oft knappen Parzellierung gezwungen wird, sein Bauvorhaben in Unterdistanz zum Wald zu verwirklichen. Untersuchungen in den Agglomerationsgemeinden von Luzern haben bestätigt,

⁹ Vgl. BGE 106 Ib 47; BGE 114 Ib 238.

dass überall dort, wo die Bauzonen direkt an den Wald grenzen, der Waldrand stark beeinträchtigt oder sogar zerstört ist. So haben die meisten Grundeigentümer ein grosses Interesse daran, ihr Grundeigentum intensiv zu nutzen. Deshalb wollen sie ihr Gebäude möglichst nahe an den Wald heran bauen, und Gartenanlagen, Sitzplätze, Aufschüttungen, Mauern, Einfriedungen, Kompostplätze usw. werden nicht selten bis knapp an die Waldgrenze oder sogar im Wald selbst erstellt. Ein solcher Waldrand ist ökologisch von geringem Wert, und auch die Waldbewirtschaftung im Waldrandbereich wird praktisch verunmöglicht. Hinzu kommt der Druck von Seiten der angrenzenden Grundeigentümer, welche früher oder später aus Besonnungs- und Sicherheitsgründen das Zurückschneiden oder Niederhalten des Waldrandes verlangen. Dies widerspricht hingegen klar dem gesetzlich vorgegebenen Walderhaltungsgebot.

Das Bundeswaldgesetz versucht in seinem zweiten Abschnitt (Titel: «Wald und Raumplanung»; Art. 11 bis 13 WaG) gewisse Bereiche des Verhältnisses vom Wald zur Raumplanung zu regeln. So hat Art. 12 WaG mit Blick auf das Koordinationsgebot in dem Sinne eine Verbesserung gebracht, als bereits die Zuweisung von Wald zu einer Nutzungszone einer Rodungsbewilligung bedarf. Ebenfalls dient die Einführung des statischen Waldbegriffes in und angrenzend an die Bauzonen (Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 13 WaG) der Rechtssicherheit, auch wenn hierzu zu bemerken wäre, dass diese an sich gute Regelung mindestens ein Jahrzehnt zu spät erfolgte.

Angesichts der oben erwähnten Probleme im Waldrandbereich sucht man hingegen eine entsprechende Regelung im Bundeswaldgesetz vergebens. Zwar wird im Bundesgesetz über die Raumplanung im Zweckartikel unter anderem auch der Schutz des Waldes als Ziel aufgeführt und in den Planungsgrundsätzen wird die Erfüllung der Waldfunktionen genannt (Art. 3 Abs. 2 lit. e RPG). Im bekannten Art. 18 Abs. 3 RPG wird jedoch für den Schutz des Waldes auf die Waldgesetzgebung verwiesen. Angesichts des auch durch die Rechtssprechung des Bundesgerichtes hochgradig geschützten Waldrandes wäre eine Bestimmung im Waldgesetz des Bundes zu prüfen, die eine Neueinzonung direkt am Waldrand verhindert. Eine entsprechende Ergänzung von Art. 17 Abs. 2 WaG wäre einfach machbar gewesen. Leider wurde sie verpasst.

4. Generelle Würdigung der eidgenössischen Waldgesetzgebung

In formeller Hinsicht erwies das Bundesgesetz über den Wald dem Kanton dank seiner klaren Systematik gute Dienste bei der Erarbeitung des kantonalen Waldgesetzes.

Der bundesrechtliche Rahmen war für alle an der kantonalen Gesetzgebung Beteiligten gut erkennbar. Nach gewissen Anlaufschwierigkeiten fand sich auch die vorberatende Kommission des Grossen Rates zurecht. Diese fühlte sich zu Beginn der Gesetzgebungsdebatte durch die vom Bundesrecht vorgegebenen Rodungs- und Waldfeststellungsbestimmungen in ihrer gewohnten Handlungsfreiheit stark eingeschränkt.

In einigen walddrechtlichen Bereichen wäre die Definition unbestimmter Rechtsbegriffe bereits auf Bundesebene zwingend nötig oder zumindest für die kantonale Gesetzgebung sowie den Vollzug von Vorteil gewesen. Andererseits zeigt sich heute, dass die vermeintliche Präzisierung des Waldbegriffes (Rahmen für die quantitativen Hilfskriterien in der Waldverordnung) keinesfalls zur Verbesserung der vom Bundesgesetzgeber angestrebten Rechtssicherheit im Bereich der Waldfeststellungen beigetragen hat.

Wie in anderen Waldbereichen, die aktuell gesamtschweizerisch diskutiert werden, stellt sich auch bei den walddrechtlichen Bewilligungsverfahren die Frage, wie ausführlich und zwingend die bundesrechtlichen Vorgaben sein sollen. Gemäss dem Prinzip des Föderalismus sind gesamthafte und damit bundesrechtliche Bestimmungen nur dort angezeigt, wo dies im Interesse des Ganzen und damit der eidgenössischen Walderhaltung erforderlich ist. Nimmt man das Beispiel der Bauten und Anlagen im Wald, kann gefolgert werden, dass es für die eidgenössische Walderhaltung unerheblich ist, ob in einem Kanton tendenziell eher viele Bauten und Anlagen im Wald bewilligt werden und im Nachbarkanton fast keine. Dies bedeutet für die im Beispiel erwähnten zwei Kantone, dass sie mit den Unterschieden leben und diese bei Bedarf nach aussen kommunizieren.

In diesem Zusammenhang stellt sich weiter die Frage, ob der Bund die Klärung gewisser offener Fragen nicht mittels Kreisschreiben hätte erreichen können. Ein Blick auf das Register der aktuellen Kreisschreiben der Eidgenössischen Forstdirektion zeigt, dass dies nicht der Fall ist. In den zwei vorhandenen Kreisschreiben zur Walderhaltung geht es weitgehend um Verfahrensfragen in den Bereichen Rodungen und Waldfeststellungen. Sämtliche übrigen Kreisschreiben betreffen die Kreditbewirtschaftung und die Fördermassnahmen. Mit 20 Kreisschreiben wird im Projekt- bzw. Subventionsbereich eine zusätzliche Präzisierung und damit eine Vereinheitlichung bei der Verwendung der Bundesbeiträge angestrebt. Die gesamtschweizerische Realität zeigt hier jedoch, dass bisher auch mit sehr vielen Ausführungsbestimmungen eine einigermassen vernünftige Lenkung der Geldflüsse auf Stufe Bund nicht erreicht werden konnte.

Gesamtheitlich verdient die eidgenössische Waldgesetzgebung gute Noten. Tatsächlich ist der kantonale Vollzug, gestützt auf das eidgenössische und das ergänzende kantonale Walddrecht, in der überwiegenden Zahl der Fälle gut möglich und wird von den kantonalen Rechtsmittelinstanzen in einem Beschwerdefall fast ausschliesslich bestätigt.

5. Ausblick

Im Spannungsbereich Wald und Raumplanung werden in Zukunft die meisten walddrechtlichen Fragen zu beantworten sein. Mit dem Bundesgesetz über den Wald wurde vor zehn Jahren ein erster Schritt gemacht. Wie aufgezeigt, müssen weitere Schritte im Bereich des Waldabstandes (keine Neueinzonungen am Waldrand) sowie bei Abbauvorhaben folgen.

Aktuell und deshalb in diesem Zusammenhang ebenfalls zu erwähnen, sind die nicht nur in Forstkreisen gemachten Überlegungen bezüglich des richtigen Waldanteils und der richtigen Waldverteilung in der Schweiz.

Zusammenfassung

In formeller Hinsicht erwies das Bundesgesetz über den Wald dem Kanton dank seiner klaren Systematik gute Dienste bei der Erarbeitung des kantonalen Waldgesetzes. Der kantonale Vollzug, gestützt auf das eidgenössische und das ergänzende kantonale Walddrecht, ist in der überwiegenden Zahl der Fälle gut möglich und wird von den kantonalen Rechtsmittelinstanzen in einem Beschwerdefall in der Regel bestätigt. Vollzugsprobleme treten allerdings im Bereich des Rodungsrechts (unter anderem Mehrwertabschöpfung), der Bauten und Anlagen im Wald sowie des Waldabstandes auf. Hier wäre die Definition unbestimmter Rechtsbegriffe bereits auf Bundesebene von Vorteil gewesen.

Summary

Ten years of Federal Forest Law: an interim report from a cantonal point of view

In a formal way the new Federal Forest Law, in force since 1993, has rendered good service at the cantonal level in establishing Cantonal Forest Law thanks to its clear and systematic approach. Cantonal implementation, based on the Federal Law and the complementing cantonal regulations, has posed no problems in the majority of cases and any appeals have usually been confirmed by the cantonal legislative institutions. Difficulties with implementation arise, however, in the area of clearing rights (creation of added value among other things), build-ings and installations in the forest, as well as spaces between the forest and building projects. A definition of uncertain legal terms at federal level would have been of help here.

Translation: ANGELA RAST-MARGERISON

Résumé

La nouvelle législation fédérale sur les forêts à 10 ans: un bilan intermédiaire au niveau cantonal

D'un point de vue formel, la systématique claire de la loi fédérale sur les forêts a facilité l'élaboration de la législation cantonale. L'application au niveau cantonal, prenant appui sur le droit fédéral et sur la législation cantonale sur les forêts qui la complète, ne pose pas de problèmes dans la majorité des cas et les instances de recours sont généralement en mesure de régler les litiges. Des problèmes d'application apparaissent cependant en matière de défrichage (notamment en ce qui concerne le prélèvement de la plus-value), en ce qui concerne les constructions et les installations en forêt, ainsi que les distances par rapport à la forêt. Dans ces cas, il aurait été avantageux de préciser certaines notions juridiques au niveau fédéral déjà.

Traduction: CLAUDE GASSMANN

Literatur

- PROFESSUR FORSTPOLITIK UND FORSTÖKONOMIE (Hrsg.) (1994a): Grundlagen und Materialien 94/1. Rechtssetzungsprobleme im Zusammenhang mit der kantonalen Waldgesetzgebung. Zusammenstellung der Referate und ausgewählter Diskussionsbeiträge des Seminars vom 14. Oktober 1993 in Zürich, Departement Forstwissenschaften, ETH Zürich, 80 S.
- PROFESSUR FORSTPOLITIK UND FORSTÖKONOMIE (Hrsg.) (1994b): Grundlagen und Materialien 94/3. Der Handlungsspielraum der Kantone bei der Erarbeitung der Waldgesetzgebung – Teil I (Art. 1–18 WaG). Zusammenstellung der Referate des Seminars vom 19. Mai 1994 in Olten, Departement Forstwissenschaften, ETH Zürich, 59 S.
- PROFESSUR FORSTPOLITIK UND FORSTÖKONOMIE (Hrsg.) (1995): Grundlagen und Materialien 95/1. Der Handlungsspielraum der Kantone bei der Erarbeitung der Waldgesetzgebung – Teil II (Art. 20–53). Zusammenstellung der Referate und ausgewählter Diskussionsbeiträge des Seminars vom 20. Oktober 1994 in Olten, Departement Forstwissenschaften, ETH Zürich, 86 S.

Autor

THOMAS ABT, dipl. Forsting. ETH und lic. iur., Kantonsforstamt, Bundesplatz 14, CH-6002 Luzern. Tel. 041 228 66 94, E-Mail: thomas.abt@lu.ch.