Der Einfluss "anderer" Gesetzgebungen auf den Wald

Autor(en): **Zimmermann, Willi**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss foresty journal = Journal forestier suisse**

Band (Jahr): **143 (1992)**

Heft 8

PDF erstellt am: **22.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-765843

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Der Einfluss «anderer» Gesetzgebungen auf den Wald[1]

Von *Willi Zimmermann*

FDK 931: 935

Einleitung

Die Forstgesetzgebung von Bund und Kantonen ist im Verlaufe der letzten hundert Jahre kontinuierlich ausgebaut, intensiviert und auch nivelliert worden (siehe Referat Bloetzer). Diese Entwicklung ist nicht nur dem Forstrecht, sondern der gesamten Rechtsordnung eigen. Zur Stützung dieser Aussage genügt bereits ein Blick auf das quantitative Wachstum der roten Ordner des Bundes (AS und SR) oder das Zitieren des Modeseufzers von der zunehmenden Regelungsdichte. Wenn alles wächst und dichter wird, führt dies mit der Zeit zu gegenseitigen Berührungen, Überschneidungen, Durchdringungen oder – moderner ausgedrückt – Vernetzungen. Da dieses sektorielle Wachstum zumindest im Rechtswesen noch nicht nach den Regeln der Netzplantechnik gesteuert wird, ist das Ergebnis dieses Prozesses nicht ein jederzeit überblickbares und abgestimmtes Regelwerk, sondern ein Gestrüpp von Verhaltens- und Verfahrensvorschriften, in dem sich nur noch vereinzelte Spezialisten einigermassen zurechtfinden.

Ich werde im folgenden versuchen, eine minimale Durchforstung dieses Normendickichts vorzunehmen und Ihnen einen Überblick über die forstrelevanten Gesetzgebungen vor allem des Bundes zu vermitteln. Im zweiten Teil werde ich aufzeigen, welchen Einfluss dieses sogenannte funktionale Forstrecht auf die Erstellung von forstlichen Bauten und Anlagen einerseits, auf die Bewirtschaftung (und damit indirekt auf die Planung) des Waldes andererseits hat. Aus zeitlichen Gründen muss ich mich dabei im wesentlichen auf einen Überblick, auf Schwerpunktthemen der Bundesgesetzgebung und auf das geltende Recht beschränken.

[1] Referat, gehalten am 3. Februar 1992 im Rahmen der Kolloquien der Abteilung für Forstwirtschaft an der ETH Zürich.

1. Die «anderen» Gesetzgebungen: Begriff und Überblick

Manch einer mag sich gefragt haben, was mit dem unscharfen Begriff der «anderen» Gesetzgebungen wohl gemeint sein könnte. Der Titel enthält keinesfalls eine pejorative Wertung, sondern zeigt den Bezug zum ersten Referat auf: Während Herr Bloetzer seine Ausführungen auf die Darstellung der Entwicklung des nominalen Forstrechtes oder des Forstrechtes im engeren Sinne beschränkte, konzentriere ich mich auf die Erläuterung jener Gesetzgebungen, bei denen der Wald nicht das einzige oder primäre Regelungsobjekt ist, von denen aber erhebliche Wirkungen auf den Wald ausgehen. Im Gegensatz zum nominalen Forstrecht lässt sich diese, in Anlehnung an die Raumplanung als funktionales Forstrecht zu bezeichnende Gesetzgebung *(Lendi/Elsasser,* S. 181ff.) weder genau abgrenzen noch einheitlich systematisieren. Eine Abgrenzung ist allein schon wegen der ständigen Rechtsentwicklung und der Unschärfe des Begriffes «erhebliche Wirkungen» nicht möglich. Die Auswahl bleibt damit stets subjektiv und unvollständig. Für eine der Übersicht dienende Systematisierung sind verschiedene Möglichkeiten denkbar. Im folgenden stütze ich mich auf Kriterien, die bei der Umschreibung der Bundeskompetenzen verwendet werden (vgl. zum Beispiel *Hangartner,* S. 92ff.; *Häfelin/Haller,* S. 89ff.). Danach kann das funktionale Forstrecht in die folgenden drei Kategorien unterteilt werden:

a. Gesetzgebungen, die nicht bestimmte Sachbereiche, sondern umfassende Rechtsbereiche regeln (zum Beispiel Zivilrecht, Strafrecht)
b. Gesetzgebungen, die bestimmte abgrenzbare Sachgebiete oder Lebensbereiche regeln (zum Beispiel Wasserrecht, Jagdrecht)
c. Gesetzgebungen, die verschiedene Materien oder Sachgebiete unter einem bestimmten Aspekt regeln (zum Beispiel Umweltschutz- und Raumplanungsrecht).

Hinsichtlich des funktionalen Forstrechtes können den einzelnen Kategorien schwerpunktmässig folgende Gesetzgebungen zugeordnet werden:

Gesetzgebung		*Forstlicher Aspekt*
a.	*Rechtsbereich*	
BV	Art. 64	Zivilrecht
	ZGB Art. 641ff.	Sachenrecht (Verantwortlichkeit, Nachbarrecht, Betretungsrecht, Bodenverbesserungen, Dienstbarkeiten, Grundbuch)
	OR Art. 41/58	Haftung
BV	Art. 22ter	Eigentumsgarantie

Gesetzgebung		*Forstlicher Aspekt*
b.	*Sachgebiete*	
BV	Art. 24	Wasserbau
	WBG	Hochwasserschutz
BV	Art. 24bis	Gewässerschutz
	GSchG	Grundwasserschutz
	VWF	Grundwasserschutzzonen/-areale
BV	Art. 25	Fischerei
	FG	Schutz der Ufervegetation
BV	Art. 25bis	Jagd
	JSG	Verhütung/Vergütung Wildschäden
		Jagdbanngebiete
BV	Art. 37quater	Fuss- und Wanderwege
	FWG	Anlage, Unterhalt, Ersatz von WW
	FWV	Berücksichtigungspflicht Bund
BV	Art. 31bis	Landwirtschaft
	LWG	Förderung Infrastruktur
	BVV	Gesamtmeliorationen
c.	*Querschnittsgesetzgebungen*	
BV	Art. 22quater	Raumplanung
	RPG	Ziele und Grundsätze
		Materielle Enteignung
		Richtpläne
		Nutzungspläne
		Baubewilligungen
		Rechtsschutz
	RPV	Interessenabwägung
		Koordinationspflicht Bund
		Ausnahmebewilligung
BV	Art. 24sexies	Natur- und Heimatschutz
	NHG	Erfüllung von Bundesaufgaben
	NHV	BLN-Objekte
		Biotopschutz
		Gutachten ENHK
		Verfahren bei Bundesaufgaben
		Biotopschutz
	Hochmoor-V	Schutzmassnahmen

Gesetzgebung		*Forstlicher Aspekt*
c.	*Querschnittsgesetzgebungen (Fortsetzung)*	
BV	Art. 24septies	Umweltschutz
	USG	UVP
		Umweltgefährdende Stoffe
	UVPV	Forstliche Anlagen und UVP
	StoV und VFBW	Forstlicher Pflanzenschutz
BV	Art. 36ter	Treibstoffzölle
	TZG	Finanzierung Waldpflege
		Verbauungen
BV	Diverse Artikel	Subventionen
	SuG	Beiträge an Forstwirtschaft

Obwohl diese keineswegs abschliessende Liste nur die wichtigsten forstrelevanten Gesetzgebungen auf Bundesebene enthält, ist ihr Umfang dennoch beträchtlich. Die Liste muss zudem vor allem bei den Sachbereichs- und bei den Querschnittsgesetzgebungen durch entsprechende kantonale und zum Teil sogar kommunale Erlasse (zum Beispiel Bau-, Planungs- und Naturschutzrecht) ergänzt werden. Dies führt zur allgemeinen Schlussfolgerung, dass das forstrelevante rechtliche Umfeld einen Umfang angenommen hat, der denjenigen der nominalen Forstgesetzgebung erreicht oder sogar übertrifft.

Betrachtet man dieses rechtliche Umfeld aus einer historischen Perspektive, fällt auf, dass die erste und teilweise auch die zweite Gruppe von Gesetzgebungen des Bundes eine ähnlich lange Tradition aufweisen wie die nominale Forstgesetzgebung. Die sachbereichsbezogenen Gesetzgebungen wie die Jagd-, die Wasserbau-, die Gewässerschutz- und die Fischereigesetzgebung sind jedoch alle in den letzten zehn Jahren revidiert worden. Eine Ausnahme stellt das Fuss- und Wanderwegegesetz dar: Bei diesem Gesetz handelt es sich um einen völlig neuen Erlass, der im Jahre 1987 in Kraft getreten ist. Ebenfalls neueren Datums sind die verschiedenen Querschnittsgesetzgebungen des Bundes: Mit Ausnahme des Natur- und Heimatschutzgesetzes ist keines der aufgeführten Gesetze seit mehr als zehn Jahren in Kraft. Das seit dem Jahre 1967 geltende NHG hat in den achtziger Jahren mit der Neuregelung des Biotopschutzes und der Ergänzung durch die Moorschutzbestimmungen ebenfalls eine grundlegende Neuorientierung erfahren, so dass auch hier beinahe von einem neuen Gesetz gesprochen werden kann.

Bereits aus diesem Überblick wird ersichtlich, dass das Forstrecht vor allem in den letzten Jahren und Jahrzehnten umfangreicher und vielfältiger geworden ist. Es ist durch Gesetzgebungen ergänzt worden, bei denen der Wald ein Gegenstand von mehreren Regelungsobjekten ist oder sein kann. Durch diese Erweiterung und Intensivierung hat das Forstrecht weitgehend

seine Sonderstellung und seine Exklusivität eingebüsst. Der bereits beim nominalen Forstrecht festgestellte «Integrationsprozess» fand und findet auch beim funktionalen Forstrecht statt. Wie sich diese Entwicklung auf die forstliche Tätigkeit im Wald auswirkt, soll im folgenden Abschnitt erläutert werden.

2. Der Einfluss des funktionalen Forstrechts auf die forstliche Tätigkeit im Wald

Die forstliche Tätigkeit im Wald kann entsprechend ihrer Auswirkungen in die zwei Bereiche Erstellung und Unterhalt von forstlichen Bauten und Anlagen einerseits, Bewirtschaftung des Waldes andererseits unterteilt werden. Beide Begriffe sind unscharf und rechtlich nicht abschliessend definiert. Zu den forstlichen Bauten und Anlagen gehören in erster Linie Erschliessungswege, andere ortsfeste Einrichtungen für den Holztransport, Verbauungen und Sanierungen, Meliorationen, Holzlagerplätze, Forsthütten und ähnliches. Unter dem Begriff «Bewirtschaftung des Waldes» können jene Nutzungen des Waldes verstanden werden, die weder eine Zerstörung oder Zweckentfremdung noch eine dauernde Schädigung des Waldes zur Folge haben. Im folgenden wird der Begriff Waldbewirtschaftung in einem engeren, auf die Holzproduktion (1. und 2. Produktionsstufe) beschränkten Sinne verstanden.

2.1 Forstliche Bauten und Anlagen

Bis in die achtziger Jahre wurden die forstlichen Bauten und Anlagen fast ausschliesslich als Gegenstand des nominalen Forstpolizeirechtes betrachtet. Dieses hält in den einschlägigen Erlassen und Artikeln fest, dass

a. «Aushiebe für forstliche Anlagen . . . nicht als Rodung (gelten)» (Art. 25 FPolV) und
b. Bund und Kantone Beiträge an Verbauungen, Entwässerungen, Waldstrassen und Seilanlagen gewähren (Art. 37, 37bis, 42, 42bis FPolG und Art. 21 FPolV).

Die Beschränkung auf diese forstpolizeiliche, forstwirtschaftliche und subventionsrechtliche Betrachtung der forstlichen Bauten und Anlagen hat sich in den letzten Jahren grundlegend verändert. Verantwortlich für diese Änderung sind in erster Linie nicht der Gesetz- oder der Verordnungsgeber, sondern die beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen und das Bundesgericht. Konkrete Auslöser dieser Entwicklung waren Verfügungen

über forstliche Wegeanlagen, die von Umweltschutzorganisationen mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerden beim Bundesgericht angefochten wurden. Die dabei vom Bundesgericht entwickelte Rechtsprechung kann mit zwei Kernsätzen gekennzeichnet werden:

a. Nicht jede Strasse, die durch den Wald führt, ist eine Forststrasse im Sinne der FPolV und
b. Forststrassen müssen nicht nur dem Forstpolizeirecht, sondern allen einschlägigen Gesetzgebungen entsprechen.

Aus Zeitgründen kann ich an dieser Stelle nur auf die zweite Problematik eintreten; beim ersten Leitsatz muss ich es mit einem Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Begriff der Waldstrasse bewenden lassen (BGE 111 Ib 145; 114 Ib 241 und 115 Ib 131). Die im zweiten Leitsatz verankerte Praxis zum anwendbaren Recht hat das Bundesgericht erst in den letzten drei bis vier Jahren kontinuierlich entwickelt. Eingeleitet und vorgezeichnet wurde diese Entwicklung im Jahre 1988 durch den Fall Walchwil (BGE 114 Ib 268). Darin kam das Bundesgericht ohne einführende dogmatische Abklärungen zum Schluss, dass bei der zu beurteilenden Walderschliessungsstrasse

a. das NHG (Art. 2, 5, 6, 7, 12, 18, 18a–d) und
b. das RPG (Art. 24 sowie Art. 1 und 3)

anzuwenden seien. Die Berücksichtigung des NHG ergab sich zum einen aus der Tatsache, dass die Waldstrasse ein BLN-Gebiet tangierte, zum anderen aus der Anwendung von Art. 24 RPG, welche nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung als Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG gilt (BGE 114 Ib 271). Das Durchqueren eines BLN-Gebietes bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe hatte zur Folge, dass gemäss Art. 7 NHG und Art. 25 NHV ein Gutachten der ENHK eingeholt werden musste. Der knappen Urteilsbegründung kann entnommen werden, dass mit der zunehmenden Inventarisierung auch die Bedeutung und der Stellenwert dieser Begutachtungspflicht gestiegen sind. Werden durch – vom Bund subventionierte – forstliche Anlagen BLN-Gebiete beeinträchtigt, darf die Begutachtungspflicht der ENHK oder ausnahmsweise des BUWAL (Art. 2 Absatz 4 NHV) nicht umgangen werden.

Von grosser rechtlicher Tragweite war die Feststellung des Bundesgerichtes, dass im vorliegenden Fall die Waldstrasse als ausserhalb der Bauzone gelegene Baute zu gelten habe und folglich einer Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 RPG bedürfe. Diese Beurteilung war entscheidend für die Beschwerdelegitimation der Umweltschutzorganisationen sowie für die Berücksichtigung des anwendbaren Rechtes. Erst durch die Rüge, eine auf Art. 24 RPG gestützte oder zu stützende kantonale Baubewilligung verletze die durch Verfassung und Gesetz geforderte Berücksichtigung der Natur-

schutzanliegen, wird den gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen der Zugang zum Bundesgericht mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde geöffnet. Andernfalls müsste die Subventionsverfügung des Bundes abgewartet werden (siehe Fälle Oberiberg und Bollodingen).

Steht die Anwendung von Art. 24 RPG fest, muss abgeklärt werden, ob

a. die Standortgebundenheit gegeben ist und
b. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Im Fall Walchwil kam das Bundesgericht zum Schluss, dass «die Standortgebundenheit der vorliegend streitigen Walderschliessungsstrasse ... grundsätzlich ohne weiteres zu bejahen (ist)» (S. 272). Diese Beurteilung bezog sich aber nur auf den Standort ausserhalb der Bauzone, nicht aber auf den konkreten geographischen Standort oder auf die Linienführung. Diese Frage musste im Rahmen der Interessenabwägung geklärt werden.

Bei dieser Interessenabwägung standen sich das Interesse an einer rationellen Waldbewirtschaftung und dasjenige an der ungeschmälerten Erhaltung eines durch einen kantonalen Schutzplan geschützten Riedgebietes gegenüber. Nach welchen Kriterien diese Interessenabwägung jeweils erfolgen muss, umschrieb das Bundesgericht im Entscheid Walchwil wie folgt: «Lenkender Massstab der Interessenabwägung bilden hauptsächlich die Planungsziele und Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 und Art. 3 RPG ...). Es schreibt unter anderem vor, mit Raumplanungsmassnahmen Bestrebungen zu unterstützen, welche die natürlichen Lebensgrundlagen und die Landschaft schützen (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG), sowie naturnahe Landschaften zu schonen und zu erhalten (Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG). Soweit das positive Verfassungs- und Gesetzesrecht einzelne Aspekte der allgemeinen Interessenabwägung ... konkreter regelt, sind Bauvorhaben im Bewilligungsverfahren vorweg nach diesen Sondernormen zu prüfen ... Dementsprechend sind hier die Vorschriften des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz anzuwenden.» (S. 272).

Aus diesem Zitat geht unter anderem hervor, dass die Art. 1 und 3 RPG nicht bloss deklaratorischer Natur oder Auslegungshilfen sind, sondern verbindliche Anweisungen für die mit raumrelevanten Aufgaben betrauten Behörden darstellen. Weiter kann aus den bundesgerichtlichen Darlegungen abgeleitet werden, dass das Bundesgericht gewillt ist, den in den letzten Jahren vom Gesetzgeber verschärften Bestimmungen über den Biotopschutz (Art. 18 Abs. 1, Abs. 1bis, Abs. 1ter und Art. 18 a–d NHG sowie Art. 24 sexies Abs. 5 BV) Nachachtung zu verschaffen. Die Bedeutung, die das Bundesgericht dem Biotopschutz generell zuordnet, geht aus folgender Passage des Urteils Walchwil hervor: «Die Beeinträchtigung derartiger Lebensräume durch technische Eingriffe ist deshalb grundsätzlich zu vermeiden (Art. 18 Abs. 1 ter NHG). Erst wenn sich Eingriffe unter Abwägung aller Interessen als unvermeidlich erweisen, stellt sich die Frage nach Schutz-, Wiederherstel-

lungs- oder Ersatzmassnahmen. Das Gesetz will somit einen strengen Schutz der besonders seltenen und wichtigen Biotope.» (S. 273). Dieser strenge Schutz des NHG beschränkt sich nicht nur auf BLN-Objekte oder auf Schutzobjekte von nationaler oder überragender Bedeutung; er gilt vielmehr auch für kommunale, regionale oder kantonale Objekte, denen ein «erheblicher naturschützerischer, namentlich wissenschaftlicher Wert» zukommt (S. 274; bestätigt in BGE 117 Ib 97).

Im Jahre 1990 hatte das Bundesgericht Gelegenheit, die mit dem Entscheid Walchwil begründete Praxis zu festigen und weiterzuentwickeln. In den weitgehend gleichlautenden Entscheiden Oberiberg (unveröffentlicht) und Bollodingen (BGE 116 Ib 309) äusserte sich das Bundesgericht in grundsätzlicher Art und Weise zum Verhältnis von forstlichen Subventionsverfügungen und den dabei zu berücksichtigenden bundesrechtlichen Anforderungen. Den Erwägungen zu den beiden Urteilen kann dazu folgende grundlegende Aussage entnommen werden: «Zum Bundesrecht, das zu beachten ist, gehört nicht nur das Forstrecht. Das . . . Projekt berührt insbesondere auch Fragen des eidgenössischen Natur- und Heimatschutzrechts, des Raumplanungsrechts usw. Auf den streitigen Waldwegebau bezogen sind somit gleichzeitig mehrere Gesetzgebungen anwendbar. Wie das Bundesgericht in letzter Zeit mehrfach festzustellen hatte, verlangt die Einheitlichkeit des Lebensraums, dass alle darin Geltung beanspruchenden Regelungen koordiniert angewendet werden . . . Die Subventionsbehörde muss sicherstellen, dass alle diese Anforderungen beachtet werden. Das bedeutet, dass das Projekt allen einschlägigen Gesetzgebungen je einzeln entsprechen muss.» (BGE 116 Ib 313). Diese Rechtsprechung wurde im neusten veröffentlichten Bundesgerichtsentscheid in Sachen Waldstrassen bestätigt (Entscheid Zermatt, BGE 117 Ib 42).

Während im Fall Walchwil nur die Anwendung des Raumplanungs- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes zur Diskussion stand, verlangte das Bundesgericht in den Fällen Oberiberg und Bollodingen die Respektierung *aller* einschlägigen Gesetze. Dazu gehören namentlich alle in der Übersicht dargestellten Bundesgesetzgebungen, die den Schutz einzelner Lebensräume zum Gegenstand haben (zum Beispiel NHG, GSchG, FG, FWG) sowie die querschnittsbezogene Raumplanungs- und Umweltschutzgesetzgebung. Damit bringt das Bundesgericht zum Ausdruck, dass für Waldstrassen nur hinsichtlich der Rodung, nicht aber bezüglich der übrigen Gesetzgebungen Sonderrecht gilt. Waldstrassen sind somit – mit der genannten Ausnahme – verfahrens- und materiellrechtlich grundsätzlich gleich zu behandeln wie ein privates oder öffentliches Bauprojekt. Dies gilt insbesondere für die raumplanungsrechtliche Regelung. Hierzu hält das Bundesgericht in den genannten Entscheiden unmissverständlich fest, dass «es sich bei einer Walderschliessungsstrasse zweifellos um eine baubewilligungspflichtige Baute im Sinne des eidgenössischen Raumplanungsrechts (handelt) (Art. 22. Abs. 1 RPG . . .).» (BGE 116 Ib 314; ähnlich lautend auch BGE 117 Ib 48). Weshalb das Bundes-

gericht in den Fällen Oberiberg und Bollodingen – im Gegensatz zum Fall Walchwil – nicht die Anwendung von Art. 24 RPG forderte, geht aus den Erwägungen nicht explizit hervor. Die einschlägigen Ausführungen des Bundesgerichtes können aber dahingehend interpretiert werden, dass der durch die Forstgesetzgebung abgegrenzte Wald *analog* den gemäss RPG abschliessend festgelegten Nutzungszonen zu behandeln ist. Nur so lässt sich die bundesgerichtliche Praxis verstehen, welche ausschliesslich der Waldbewirtschaftung dienende Strassen als zonenkonforme Bauten im Sinne von Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG betrachtet (vgl. auch BGE 117 Ib 48). Demgegenüber wären Waldstrassen, die auch andere Zonen (zum Beispiel Landwirtschafts- oder Naturschutzzonen oder «übriges Gemeindegebiet») durchqueren oder auch nichtforstlichen Zwecken (zum Beispiel Tourismus) dienen und in keinem speziellen Nutzungsplan vorgesehen sind, nicht mehr vollumfänglich zonenkonform, und es käme Art. 24 RPG zur Anwendung (vgl. BGE 117 Ib 48 und dort zitierte Entscheide; ferner der nur teilweise in «Informationshefte Raumplanung» 4/88, S. 16f. veröffentlichte Entscheid Giswil vom 29. Juni 1987). Bei den nicht ausschliesslich der Forstwirtschaft dienenden Waldstrassen muss zudem abgeklärt werden, ob neben der raumplanungsgesetzlichen Baubewilligung auch eine Rodungsbewilligung erforderlich ist (vgl. dazu den noch nicht veröffentlichten BGE Davos vom 21. Januar 1992).

Die Frage, ob eine Waldstrasse bewilligungsrechtlich nach Art. 22 oder nach Art. 24 RPG abzuwickeln ist, hat in erster Linie verfahrensrechtliche Konsequenzen: Mit der Anwendung von Art. 22 RPG wird zum Beispiel den Umweltschutzorganisationen auf kantonaler Ebene die Basis für eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht entzogen. Dieser Entzug ist jedoch – bei Werken mit einem Anspruch auf Bundessubventionen – nur vorübergehender Natur: Wie die Beispiele Oberiberg, Bollodingen und Zermatt zeigen, haben die Umweltschutzorganisationen nach der geltenden Forstpolizeigesetzgebung die Möglichkeit, die Subventionsverfügung des Bundes mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht anzufechten. Die Subventionsbehörde des Bundes ist sowohl nach Art. 3 NHG als auch nach Art. 3 RPV verpflichtet, eine umfassende Interessenabwägung namentlich auch im Hinblick auf die Natur- und Heimatschutzanliegen vorzunehmen. Diese Pflicht zur umfassenden Interessenabwägung ergibt sich zudem aus dem vom Bundesgericht unter anderem auch in den Fällen Oberiberg und Zermatt statuierten Koordinationsgebot. Wird diese Interessenabwägung bereits auf kantonaler Ebene sorgfältig und umfassend durchgeführt und werden die verschiedenen Verfahren formell und materiell aufeinander abgestimmt, besteht für die Subventionsbehörde des Bundes in der Regel kaum Anlass, am Ergebnis dieser Würdigung etwas zu ändern. Materiellrechtlich besteht nach meinem Dafürhalten kein wesentlicher Unterschied, ob Waldstrassen baubewilligungsrechtlich nach Art. 22 oder 24 RPG behandelt werden: In jedem

Fall muss von der zuständigen Behörde überprüft werden, ob das Projekt *allen* einschlägigen Gesetzgebungen entspricht. Zu diesen rechtlichen Anforderungen gehören grundsätzlich alle im obenstehenden Überblick unter den Buchstaben b und c aufgezählten Gesetzgebungen sowie das einschlägige kantonale Recht. Die damit verbundene Koordinationspflicht erfordert gezwungenermassen eine umfassende Interessenabwägung. Gemäss Art. 3 RPV beinhaltet diese Abwägungspflicht das Ermitteln, das Bewerten und das Abwägen aller rechtlich relevanten Interessen oder Anliegen (vgl. dazu zum Beispiel *Tschannen,* S. 135ff.).

Zur Frage, ob und inwieweit Waldstrassen nur bewilligt werden dürfen, wenn sie in einem Richt- oder Nutzungsplan enthalten sind, hat das Bundesgericht noch nicht definitiv Stellung genommen. Das Problem stellt sich vor allem bei grösseren zusammenhängenden Erschliessungsprojekten. Im Entscheid Oberiberg hielt das Bundesgericht bezüglich der Richtplankonformität nur folgendes fest: «Ob und inwiefern das Projekt mit dem Richtplan übereinstimmt, ist damit nicht entschieden. Insoweit ist daher die Subventionsverfügung mangelhaft.» (S. 13). Aus dieser kurzen Erwägung kann geschlossen werden, dass Waldstrassen nur bewilligt werden dürfen, wenn sie dem Richtplan nicht widersprechen. Dies bedeutet allerdings noch nicht, dass das Waldstrassenprojekt ebenfalls im Richtplan enthalten sein muss (Richtplanpflicht). Bei überregionalen oder grösseren Walderschliessungs- oder Integralprojekten ist es aber durchaus denkbar und vertretbar, dass diese wegen ihrer erheblichen räumlichen Auswirkungen die gesamte Planhierarchie (Richtplan – Nutzungsplan – Baubewilligung) zu durchlaufen haben. In diese Richtung zielt die neuste bundesgerichtliche Rechtsprechung zu den ähnlich gelagerten Kiesgruben: Gemäss Bundesgericht ist die Bestimmung derartiger Abbaugebiete nicht mehr mittels Ausnahmebewilligung (Art. 24 RPG), sondern «im Rahmen einer kantonalen oder zumindest überregionalen Kiesabbauplanung auf Richt- und Nutzungsplanstufe vorzunehmen.» (Noch nicht veröffentlichter Bundesgerichtsentscheid Bremgarten vom 15. März 1991, S. 17; ferner Tschannen, S. 126ff.). Diese Argumentation lässt sich nach meinem Dafürhalten auch auf grossflächige überregionale Walderschliessungsprojekte übertragen. Bei diesen Anlagen stellt sich dann vielfach noch das Problem der UVP-Pflicht, dessen Behandlung aber eines eigenen Kolloquiums bedarf.

Wie bereits dargelegt wurde, bestehen die forstlichen Anlagen nicht nur aus Waldstrassen. Es stellt sich daher die Frage, wie die übrigen forstlichen Bauten und Anlagen rechtlich zu behandeln sind. Meines Erachtens besteht grundsätzlich kein Unterschied, ob es sich um eine reine Walderschliessungsstrasse oder um eine andere bodenverändernde forstliche Baute oder Anlage handelt (teilweise anderer Meinung *Aemisegger/Wetzel,* S. 87f.). Dies gilt namentlich hinsichtlich der Baubewilligungspflicht und der damit verbundenen Erfüllung der bundes- und kantonalrechtlichen Anforderungen. Soweit es sich tatsächlich um forstliche, das heisst der forstwirtschaftlichen Nutzung

des Waldes dienende Anlagen handelt, sind sie nach den bisherigen Ausführungen als zonenkonform zu betrachten und unterliegen daher Art. 22 und nicht Art. 24 RPG. Unterschiede in verfahrensrechtlicher Hinsicht kann es vor allem dann geben, wenn die Errichtung der forstlichen Baute oder Anlage nicht als Bundesaufgabe gilt (zum Beispiel bei nicht vom Bund subventionierten Bauten und Anlagen). Auch für diese Fälle ist das Einholen sowohl einer baurechtlichen (Art. 22 RPG) als auch einer forstpolizeilichen Bewilligung (analog Art. 28 FPolV) erforderlich. Ob es sich dabei um kantonale oder kommunale Bewilligungen handelt, muss aufgrund der jeweiligen kantonalen Bau- und Forstgesetze abgeklärt werden. Das Bundesrecht statuiert keine Pflicht zur Einholung einer kantonalen Baubewilligung oder einer entsprechenden Zustimmung durch eine kantonale Behörde (Art. 25 RPG). Da die Erteilung sowohl der raumplanungsrechtlichen als auch der forstpolizeilichen Bewilligungen nicht als Bundesaufgabe zu betrachten ist, wären die Organisationen in solchen Fällen nicht zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht legitimiert.

2.2 Bewirtschaftung des Waldes

Im Gegensatz zu den Waldstrassen fehlt meines Wissens auf dem Gebiete der Waldbewirtschaftung und der dazugehörigen Planung noch jegliche bundesgerichtliche Rechtsprechung. Im Entscheid Bollodingen hielt das Bundesgericht zwar fest, dass «das Forstrecht die Nutzungsordnung im Wald regelt» (S. 314). Damit wird aber noch nichts über die Geltung der übrigen Gesetzgebungen im Wald ausgesagt. In der nominalen Forstgesetzgebung des Bundes findet sich keine Bestimmung, welche für die forstliche Nutzungsordnung im Wald ausschliesslich die Forstpolizeigesetzgebung für anwendbar erklärt. Ebenso wenig finden wir in den übrigen raumrelevanten Gesetzgebungen Regelungen, welche den Wald als mögliches Anwendungsobjekt ausschliessen. Daraus lässt sich ableiten, dass die im Überblick dargestellten Gesetzgebungen grundsätzlich auch bei der Waldbewirtschaftung zu beachten sind. Im Vordergrund stehen dabei die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung mit dem Biotopschutz (inklusive Moorschutz), die Gewässer- und Umweltschutzgesetzgebung mit den Pestizid- und Herbizidregelungen sowie die Jagdgesetzgebung mit den Bestimmungen über die Jagdbanngebiete und Vogelreservate.

Dass diese sachgebietsbezogenen Gesetzgebungen auch bei der forstlichen Planung und der Waldbewirtschaftung zu beachten sind, wird meines Wissens von niemandem angezweifelt oder sogar bestritten. Unsicherheiten bestehen demgegenüber hinsichtlich der Frage, ob und inwieweit die Raumplanungsgesetzgebung auf den Wald anwendbar sei (vgl. dazu Aemisegger/Wetzel, S. 86ff.). Die Unsicherheit basiert in erster Linie auf Art. 18 Abs. 3 RPG, der

folgenden Wortlaut hat: «Das Waldareal ist durch die Forstgesetzgebung umschrieben und geschützt.» Wie bereits aus den zitierten bundesgerichtlichen Entscheiden zu den Waldstrassen klar hervorgegangen ist, kann aus diesem Wortlaut nicht gefolgert werden, die raumplanungsrechtlichen Bestimmungen seien auf den Wald schlechthin nicht anwendbar. Der Text von Art. 18 Abs. 3 RPG sagt bloss, dass die Abgrenzung des Waldareals nicht mittels raumplanerischer Forstzonen, sondern gemäss der in der Forstgesetzgebung verankerten Kriterien zu erfolgen hat. Mit dem Wort «geschützt» wird zum Ausdruck gebracht, dass der Schutz des Waldareals neben dem forstpolizeilichen Rodungsverbot keiner zusätzlicher raumplanerischer Massnahmen oder Instrumente bedarf. Der Art. 18 Abs. 3 RPG beinhaltet somit die Feststellung, dass die Waldausscheidung einzig nach forstrechtlichen Kriterien zu erfolgen hat und dass für den Schutz des Waldareals die rodungsrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung kommen.

Gegen eine exklusive Anwendung des nominalen Forstrechtes auf den Wald sprechen nicht nur die bundesgerichtlichen Urteile in Sachen Waldstrassen, sondern auch die bereits erwähnten Planungsziele und Planungsgrundsätze, welche in Art. 1 und 3 RPG verankert sind. Zum einen wird in diesen vorwiegend Wertungsgesichtspunkte enthaltenden Artikeln der Wald explizit erwähnt (Art. 1 Abs. 2 Bst. a, Art. 3 Abs. 2 Bst. e), zum anderen richten sich beide Artikel an sämtliche mit Planungsaufgaben betrauten Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden (vgl. auch Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPV sowie *EJPD/BRP*, S. 79ff. und S. 97). Die in den Artikeln 1 und 3 RPG enthaltenen Handlungsanweisungen richten sich folglich auch an die mit der forstlichen Planung beauftragten Behörden aller Ebenen.

Die weitgefassten und zum Teil widersprüchlichen Ziele und Planungsgrundsätze werden in erster Linie in den Richt- und Nutzungsplänen, in Nutzungsvorschriften sowie in den Sachplänen und Konzepten des Bundes konkretisiert und aufeinander abgestimmt (Art. 2 RPV). Als Sachpläne können beispielsweise die verschiedenen vom Bund erstellten Inventare oder Bauten und Anlagen des Bundes betrachtet werden. Gemäss Art. 14 RPV ist der Bund verpflichtet, eine Liste seiner Sachpläne und Konzepte zu erstellen und die Kantone entsprechend zu informieren. Die Konzepte und Sachpläne des Bundes sollten in der kantonalen Richtplanung ihren Niederschlag finden. Diese wäre ohne Einbezug des Waldes derart unvollständig, dass der Richtplan seine Hauptfunktion – die Koordination raumwirksamer Aufgaben (Art. 5 RPV) – zum erheblichen Teil nicht erfüllen könnte. Diese Folgerung lässt sich unter anderem aus Art. 6 RPG ableiten: Dessen Absatz 2 Buchstaben b und c ist inhaltlich weitgehend identisch mit Art. 1 Abs. 1 Buchstaben b und c (Waldfunktionen) und Absatz 2 (Naturereignisse) des neuen Waldgesetzes!

Eine weitere Konkretisierung der Planungsziele und -grundsätze findet in der kommunalen Nutzungsplanung statt. Obwohl das geltende Raum-

planungsgesetz – im Gegensatz zum ersten RPG-Entwurf von 1973 (BBl 1972 I 1539) – die Ausscheidung von besonderen Forstzonen nicht vorsieht, können meines Erachtens im Wald trotzdem rechtsverbindliche Nutzungszonen nach RPG ausgeschieden werden. Es handelt sich dabei um jene Nutzungsarten, die mit dem forstpolizeilichen Walderhaltungsgebot oder mit der forstlichen Nutzungsordnung vereinbar sind. Dazu gehören in erster Linie der Natur- und Landschaftsschutz, der Denkmalschutz (zum Beispiel historische Wege) oder teilweise sogar die Erholung. Das RPG sieht für diese Nutzungsarten in den Artikeln 17 (Schutzzonen) und 18 (Weitere Zonen) eigene Zonen vor. Solange diese Nutzungsarten andere Nutzungsarten nicht ausschliessen, können sogenannte *überlagernde Zonen* geschaffen werden. Dies ist beispielsweise auch in den Landwirtschaftszonen (Art. 16 RPG) möglich: Diese können mit einer Natur- und Landschaftsschutzzone (Art. 17 RPG) oder mit einer Erholungszone (Art. 18 RPG) überlagert werden (vgl. EJPD/BRP, S. 200, 215, 218 und 235). Es lässt sich meines Wissens keine Bestimmung im geltenden Bundesrecht finden, welche dieses Vorgehen für den Wald für unzulässig erklärt. Auch der bereits besprochene Art. 18 Abs 3 RPG steht einer derartigen Lösung, wie sie beispielsweise im Kt. Aargau im Zusammenhang mit dem sogenannten Wald-Naturschutzinventar praktiziert wird, nicht im Wege. Sie wird vielmehr unterstützt durch das Beispiel der bundesrechtlichen Regelung der Lawinenzonen: Während die FPolV in Art. 32 Abs. 2 die Kantone zum Erstellen von Lawinenzonenplänen anhält, stellt das RPG in Art. 18 Abs. 1 mit den Gefahrenzonen das rechtsverbindliche Instrumentarium zur Verfügung. Dieses Beispiel zeigt, dass sich die Raumplanungs- und Forstgesetzgebung sinnvoll ergänzen können und aufeinander abzustimmen sind.

Die Auffassung von einer zulässigen Nutzungsüberlagerung im Wald steht im übrigen auch nicht in Widerspruch zu Art. 12 Waldgesetz: Dessen Wortlaut erweckt zwar den Eindruck, als ob Nutzungszonen nach RPG und Wald einander ausschliessen. Die Entstehungsgeschichte dieses Artikels zeigt aber klar, dass der Gesetzgeber eine differenzierte Behandlung der Nutzungszonen gemäss Art. 15ff. RPG anstrebte. Nicht zur Diskussion standen dabei die aus forstlicher Sicht besonders relevanten Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG. Im Nationalrat wurde dazu folgendes festgehalten: «Die Schutzzonen sind ohnehin an sich obsolet, denn sie umfassen Bäche, Flüsse usw. Für sie besteht kein Rodungsbedarf.» (Amtl. Bull. NR 1991 S. 1520). Der Rodungsbedarf wurde in erster Linie für die Bauzonen (Art. 15 RPG) und die Kiesabbauzonen (Art. 18 RPG) bejaht (vgl. Amtl. Bull. StR 1991 S. 805). Die Materialien zum Waldgesetz stützen somit die Auffassung, wonach das Ausscheiden von bestimmten raumplanungsrechtlichen Nutzungszonen im Wald möglich ist, ohne dass der betroffene Wald mittels einer Rodungsbewilligung aus dem Waldareal entlassen werden muss.

Abschliessend kann somit festgehalten werden, dass nicht nur die unmittelbar forstrelevanten Gesetzgebungen, sondern auch raumplanungsrechtliche Nutzungszonen oder Vorschriften, welche die forstpolizeilich gebotene Walderhaltung respektieren, der Bewirtschaftung des Waldes Schranken setzen. Die Raumplanungsgesetzgebung und die darauf basierenden verbindlichen Raumpläne bilden daher einen stets zu beachtenden Rahmen für die Bewirtschaftung des Waldes und damit auch für die forstliche Planung. Das gleiche gilt für die übrigen forstrelevanten Gesetzgebungen von Bund und Kantonen (vor allem Natur- und Landschaftsschutz-, Umweltschutz-, Gewässerschutz- und Jagdgesetzgebung).

3. Ausblick

Wir stehen kurz vor der Inkraftsetzung eines neuen eidgenössischen Waldgesetzes. Es stellt sich die generelle Frage, ob und inwieweit dieses neue Waldgesetz am aufgezeigten Einfluss der anderen Gesetzgebungen auf den Wald etwas Grundsätzliches ändern wird. Diese Frage kann nach meinem Dafürhalten klar verneint werden, weil mit dem neuen Waldgesetz zum überwiegenden Teil die bestehende Forstgesetzgebung und die daraus entwickelte bundesgerichtliche Rechtsprechung neu geordnet und festgeschrieben werden. Am Verhältnis Waldgesetzgebung - übrige forstrelevante Gesetzgebung hat der Gesetzgeber nichts Wesentliches verändert. Die wichtigste Änderung betrifft den Vorrang der Raumplanung bei einwachsendem Wald im Baugebiet (Art. 13 WaG). Im übrigen wird aber die Abgrenzung von Raumplanungsrecht und Forstrecht weiterhin der Rechtsprechung und der Doktrin überlassen. Die restlichen forstrelevanten Gesetzgebungen dürften mit dem neuen Waldgesetz eher eine Aufwertung als eine Abschwächung erfahren. Dies gilt in erster Linie für die ständig wachsende Natur- und Heimatschutzgesetzgebung und die damit verbundene Inventarisierungseuphorie: Mit den ausgiebigen Subventionsmöglichkeiten, die das neue Waldgesetz schafft, steigt die Zahl der Bundesaufgaben im Sinne von Art. 2 und 3 NHG und damit auch die Pflicht zur Berücksichtigung der Natur- und Heimatschutzanliegen im Wald. Mit der Unterscheidung von Finanzhilfen und Abgeltungen könnten zusätzliche verfahrensrechtliche Probleme auftreten; denn gemäss Art. 99 Bst. h OG können Subventionsverfügungen nur dann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht gezogen werden, wenn das Bundesrecht einen Rechtsanspruch auf die Subvention einräumt. Bei welchen Beitragsarten ein solcher Anspruch aufgrund des neuen Waldgesetzes besteht, bedarf noch eingehender Abklärungen.

Dieser kurze Ausblick auf das neue Waldgesetz lässt vermuten, dass das eingangs erwähnte Normendickicht im Wald in Zukunft kaum einfacher und transparenter wird. Wer den Überblick trotzdem behalten will, braucht –

analog dem LFI – eine Art Monitoring über die Entwicklung des nominalen und funktionalen Forstrechtes, zu dem in absehbarer Zeit wohl auch das entsprechende EG-Recht zu zählen ist. Die Professur für Forstpolitik und Forstökonomie gibt sich Mühe, diese Aufgabe im Rahmen ihrer personellen Möglichkeiten in der Aus- und Weiterbildung sowie in der Forschung wahrzunehmen.

Résumé

L'influence sur la forêt d'«autres» législations

En droit et dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, on a pu constater, ces dernières années, que de nombreuses lois autres que celle de police forestière s'appliquaient à la forêt. De ce point de vue, les législations concernant la protection de la nature et du patrimoine, ainsi que l'aménagement du territoire, sont particulièrement importantes. Ces lois, ainsi que d'autres ayant trait au territoire, n'influencent pas seulement la planification et la construction d'installations de desserte, mais aussi l'exploitation ordinaire de la forêt. Lors de la réalisation d'une desserte forestière, la loi sur l'aménagement du territoire exige notamment la déposition d'une demande d'autorisation de construire. Dans le cadre de cette autorisation de l'aménagement du territoire, les autorités compétentes doivent soupeser les intérêts de la façon la plus objective possible. Lors de l'exploitation de la forêt, il faut avant tout respecter les zones de protection de la nature et les objets classés patrimoine naturel ou culturel. En règle générale, il faut veiller à ce que les normes juridiques s'y rapportant soient respectées et coordonnées. Faute de quoi, des organisations environnementales, par exemple, peuvent contester des projets forestiers en justice et obtenir gain de cause; cela jusqu'au Tribunal fédéral en dernière instance.

La nouvelle loi forestière n'apportera aucun changement essentiel à cette situation juridique. A l'avenir, il faut d'ailleurs s'attendre, avec le développement continuel de la législation concernant la protection de la nature et de l'environnement d'une part, et les possibilités de subventions accordées par la Confédération d'autre part, à une augmentation, plutôt qu'à une diminution, de cet imbroglio législatif touchant au domaine forestier. Traduction: *Diane Morattel*

Literaturangaben

Aemisegger/Wetzel: Wald und Raumplanung. Schriftenfolge Nr. 38 Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Bern 1985.

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement/Bundesamt für Raumplanung: Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung. Bern 1981.

Häfelin/Haller: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 2. Auflage, Zürich 1988.

Hangartner, Y.: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Bern/Frankfurt/M 1974.

Lendi/Elsasser: Raumplanung in der Schweiz. Zürich 1985.

Tschannen, P.: Richterstaat in der Raumplanung? In: *Knapp/Hertig et al.* (Hrsg.): Perspektiven des Raumplanungs- und des Bodenrechts. Beihefte zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 11, Basel 1990, S. 105–160.

Verfasser: Dr. iur. Willi Zimmermann, Departement Wald- und Holzforschung der ETHZ, Professur Forstpolitik und Forstökonomie, CH-8092 Zürich.